



MODELOS Y MODOS COMO PRÁCTICAS DE GESTIÓN PÚBLICA MODERNA

Autores:

Ing. Walter Manuel Mendoza Zamora, Mg.GE

Ing. Narciso Roberto Yoza Rodríguez, Mg.CA

Ing. Juan Miguel Moreira Largacha, Mg. AP.

Eco. Geomayra Katherine Cevallos Ponce Mg. AP.



Primera Edición 2024

ISBN: 978-9942-7272-5-1

2024, ALEMA Casa Editora-Editorial Internacional S.A.S.D

Calle Simón Bolívar. A 200 metros del Parque Central de Jipijapa. Jipijapa, Ecuador.

<https://editorialalema.org/libros/index.php/alema>

Diseño y diagramación:

Mgtr. Wilter Leonel Solórzano Álava

Corrección de contenidos:

Dr. C. Omar Mar Cornelio

Diseño, montaje y producción editorial:

ALEMA Casa Editora-Editorial Internacional S.A.S.D, Ecuador

Hecho en Ecuador, Made in Ecuador

Este texto ha sido sometido a un proceso de evaluación por pares externos.

Advertencia: “Quedan todos los derechos reservados. Se prohíbe la reproducción, el registro o la transmisión parcial o total de esta obra por cualquier sistema de recuperación de información existente o por existir, sin el permiso previo por escrito del titular de los derechos correspondientes”.

ISBN: 978-9942-7272-5-1



MODELOS Y MODOS COMO PRÁCTICAS DE GESTIÓN PÚBLICA MODERNA

Autores:

Ing. Walter Manuel Mendoza Zamora, Mg.GE.

Magíster en Gestión Empresarial

Ingeniero Comercial

Docente de la Universidad Laica Eloy Alfaro de Manabí-Ecuador

E-mail: walter.mendoza@uleam.edu.ec

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9009-0561>

Ing. Narciso Roberto Yoza Rodríguez, Mg.CA.

Magíster en Docencia Universitaria e Investigación Educativa

Magíster en Contabilidad y Auditoría

Ingeniero Comercial

Docente de la Universidad Estatal del Sur de Manabí-Ecuador

E-mail: narciso.yoza@unesum.edu.ec

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2894-2302>

Ing. Juan Miguel Moreira Largacha, Mg. AP.

Magíster en Administración Portuaria

Ingeniero Comercial

Docente de la Universidad Laica Eloy Alfaro de Manabí-Ecuador

E-mail: miguel.moreira@uleam.edu.ec

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8107-3097>

Eco. Geomayra Katherine Cevallos Ponce Mg. AP.

Magíster en Administración Pública

Economista

Docente de la Universidad Estatal del Sur de Manabí. Ecuador.

E-mail: cevallos-geomayra2603@unesum.edu.ec

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7751-5411>

Resumen

Con este texto se pretende desarrollar el conocimiento en torno a la nueva Gestión Pública, como un ejercicio descriptivo en donde se abordan enfoques, criterios y definiciones de esta temática. De igual forma, se hace una reflexión analítica donde se contraponen desde la mirada de diversos autores que han aportado ampliamente sobre la Nueva Gestión Pública y a través de lo cual se podrá hacer un diagnóstico de la lógica burocrática ante el nuevo paradigma organizacional. Entre los enfoques de la Nueva Gestión Pública, abordados en esta memoria, se encuentra el nuevo modelo de gestión de la política pública, las crisis y los actores, las dimensiones de análisis y de comprensión, los modelos basados en procesos y productos, los modelos basados en los actores, los nuevos modos y modas y la complejidad en el modelo de gestión. Por tal motivo el objetivo principal de esta obra es; analizar los modelos de gestión pública que se han construido en la historia y las condiciones socioeconómicas que condicionaron su aplicación. En este contexto se ha realizado un abordaje sobre las políticas públicas, la importancia que revisten los modelos de gestión de la Política Pública y sus definiciones dentro de la gestión. Así mismo, se ha hecho énfasis en los modelos basados procesos y productos, la gestión de calidad y la interpretación que se le ha dado, en la actualidad, al tema de nuevos modos y modas y la complejidad en el modelo de gestión.

Palabras claves: condiciones socioeconómicas, gestión de calidad, normas ISO, Nueva gestión pública, paradigma organizacional

Abstract

This text aims to develop knowledge about the new Public Management, as a descriptive exercise where approaches, criteria and definitions of this topic are addressed. Likewise, an analytical reflection is made where they are contrasted from the perspective of various authors who have contributed widely on the New Public Management and through which a diagnosis of the bureaucratic logic can be made in the face of the new organizational paradigm. Among the approaches of the New Public Management, addressed in this report, is the new management model of public policy, crises and actors, dimensions of analysis and understanding, models based on processes and products, models based on the actors, the new modes and fashions and the complexity in the management model. For this reason, the main objective of this work is: analyze the public management models that have been built in history and the socioeconomic conditions that conditioned their application. In this context, an approach has been made to public policies, the importance of Public Policy management models and their definitions within management. Likewise, emphasis has been placed on models based on processes and products, quality management and the interpretation that has been given, currently, to the topic of new modes and fashions and the complexity in the management model.

Keywords: *ISO standards, new public management, organizational paradigm, quality management, socioeconomic conditions*

Índice

Resumen.....	9
Abstract	10
Índice.....	11
Prólogo.....	15
Introducción	17
Capítulo I.- Política pública y nuevo modelo de gestión.	19
Modelo de gestión pública	19
Nuevo modelo de gestión de la política pública Crisis y actores. Dimensiones de análisis y de comprensión	19
Nuevo modelo de gestión de la política pública	19
Políticas Públicas	28
Tipos de modelos de gestión y política pública	37
Nuevo Modelo de gestión pública	42
El modelo OCDE: orientación hacia el cliente	47
Gobierno empresarial.....	48
Modelo Posburocrático	49
Congruencia, brecha, cambio y ruptura de la congruencia: ¿Hacia dónde se encaminan los nuevos modelos de gestión pública?	51
Modelo de reforma de la gestión pública.....	54
Capítulo II.- Crisis y actores	59
Dimensiones de análisis y de comprensión	59
Modelo de gestión de la política pública para fortalecer financieramente la recaudación de impuestos de los Gobiernos Autónomos Descentralizados de Ecuador	59

Formulación de una política pública.....	61
Formulación del problema como asunto de interés público	62
Análisis de involucrados.....	63
Diseño de estrategias de abogacía (advocacy) y cabildeo (lobby)	64
Definición del objeto de la política.....	66
Etapa 1.- Planificación de la gestión financiera.....	74
Etapa 2. Organización de la gestión financiera.....	74
Etapa 3. Implementación de la gestión financiera	74
Etapa 4. Evaluación de la gestión financiera	75
Capítulo III.- Modelos basados en procesos y productos	78
Actores en los procesos.....	78
Fortalecimiento financiero de la recaudación de impuestos de los Gobiernos Autónomos Descentralizados de Ecuador a través de un modelo de gestión.....	78
Modelos de gestión y el enfoque basado en procesos	80
La familia de normas ISO 9000.....	80
Modelo de excelencia de la EFQM.....	83
Enfoque basado en procesos en los modelos de gestión.....	84
Enfoque basado en procesos en como principio de Gestión.....	85
Principio de “enfoque basado en procesos” en la familia ISO 9000	85
Gestión de calidad.....	87
Principio del enfoque “basado en procesos” en el modelo EFQM.....	94
Enfoque basado en procesos en la norma ISO 9001.....	95
Enfoque basado en procesos en el modelo EFQM	97
Norma ISO 9001:2015. Estándar internacional que establece los requisitos para un sistema de gestión de la calidad en una organización.....	98

ISO 9001:2015 base para la sostenibilidad de las organizaciones en países emergentes..	100
ISO 9001:2008 vs ISO 9001:2015.....	101
Comparación entre ISO 9001:2008 vs ISO 9001:2015	101
Enfoque basado en procesos como estrategia de dirección para las empresas de transformación	107
Introducción al modelo ecuatoriano de calidad y excelencia	109
Objetivo del modelo ecuatoriano de excelencia (MECE).....	110
Principios	111
Planificar, implementar y revisar la innovación y el cambio	114
Identificación y secuencia de los procesos. Mapa de procesos	115
De la organización por funciones a la organización por procesos.....	121
Modelos de gestión basados en productos	123
Modelos basados en los actores	125
Criterios de resultados de acuerdo con el modelo ecuatoriano de calidad y excelencia ...	127
Criterio de resultados orientados a los usuarios/ciudadanos.....	127
Criterios de resultados	131
Capítulo IV.- Multiplicidad de modelos de gestión para el fortalecimiento de políticas públicas	133
Variedad de los modelos de gestión.....	133
Pluralidad en los esquemas de gestión pública moderna	133
Gestión pública orientada a resultados	134
Modelos de difusión de la moda	136
Emergencia de un nuevo modelo: El igualitario/participativo	139
Sumando y combinando elementos para el nuevo modelo	140
Cómo construir un nuevo modelo: Cultura y el Liderazgo	142

Complejidad en el modelo de gestión.....	143
Referencias Bibliográficas.....	151

Prólogo

En un mundo en constante transformación, donde los desafíos sociales, económicos y políticos parecen multiplicarse día a día, la gestión pública se presenta como un elemento crucial para el bienestar de nuestras sociedades. Las políticas públicas, que impactan cada rincón de nuestras vidas, requieren de una administración eficiente, transparente y orientada a resultados. Este libro, que tienes en tus manos, ofrece una mirada profunda y reflexiva a los modelos de gestión pública que han dado forma a nuestro presente y que continúan evolucionando para responder a las demandas del futuro.

La pertinencia de esta obra no radica solo en la descripción técnica de los modelos de gestión, sino en su capacidad para interpelarnos como ciudadanos y profesionales. Nos invita a repensar el papel del Estado, a cuestionar las estructuras burocráticas que a menudo parecen obsoletas, y a abrirnos a nuevas formas de gobernanza basadas en la eficiencia, la participación y la innovación. Aquí se nos ofrece una ventana a las reformas más audaces de los últimos tiempos, pero también a los retos que todavía nos esperan.

El compromiso de los autores, con un enfoque crítico y propositivo, va más allá de teorizar sobre la administración pública; nos instan a ser parte activa de este cambio. Nos recuerdan que detrás de cada política pública, de cada modelo de gestión, se encuentran las vidas de millones de personas, de nuestras comunidades y de nuestra propia calidad de vida. Es un llamado a la responsabilidad y al liderazgo en la construcción de un sistema de gestión pública que sirva realmente a los intereses de la gente.

Este libro es para quienes creen que un cambio es posible. Para los estudiantes que buscan en la teoría el impulso para transformar la realidad. Para los gestores públicos que día a día enfrentan el desafío de optimizar los recursos y mejorar los servicios. Y para los ciudadanos que, desde su rol, pueden influir y exigir un gobierno más eficaz y justo. Cada página está

impregnada de un sentido de compromiso con el desarrollo social y humano, con la convicción de que es posible construir un futuro mejor desde la administración pública.

A ti, lector, te invitamos a sumergirte en este recorrido. Te animamos a reflexionar, a cuestionar y, sobre todo, a imaginar nuevas formas de gestión que respondan a las necesidades del presente sin perder de vista el bienestar de las futuras generaciones.

¡LOS AUTORES!

Introducción

En el umbral del siglo XXI, la gestión pública se encuentra en una encrucijada transformadora, impulsada por las crecientes demandas ciudadanas, la globalización y los avances tecnológicos. Este libro ofrece una exploración exhaustiva de los modelos y modos de gestión pública moderna, analizando su evolución desde las estructuras burocráticas tradicionales hasta los paradigmas innovadores de la Nueva Gestión Pública (NGP) y más allá. Nuestro objetivo es proporcionar una visión integral de cómo estos modelos han sido moldeados por factores socioeconómicos, políticos y culturales, y cómo se han adaptado para enfrentar los desafíos contemporáneos de eficiencia, transparencia y responsabilidad en la administración pública.

A lo largo de esta obra, se examina en profundidad cómo la transición del modelo burocrático weberiano hacia enfoques más flexibles y orientados a resultados ha redefinido la relación entre el Estado y los ciudadanos. Se analiza las influencias teóricas y prácticas que han dado forma a esta transformación, desde las teorías de la elección pública y el nuevo institucionalismo hasta las experiencias de reforma administrativa en diversos contextos nacionales e internacionales. Este análisis no solo abarcará los éxitos logrados, sino también las críticas y limitaciones de estos nuevos enfoques, ofreciendo una perspectiva equilibrada y crítica sobre su implementación y efectos.

Un aspecto central de nuestro estudio será la exploración de modelos específicos que han ganado prominencia en las últimas décadas. Se profundiza en la gestión por procesos, que busca optimizar las operaciones gubernamentales a través de una visión horizontal y sistémica de la organización. Se examina la gestión de calidad total y su aplicación en el sector público, analizando cómo los principios de mejora continua y satisfacción del cliente se han adaptado al contexto de los servicios gubernamentales. Además, se evalúa la implementación de estándares internacionales como las normas ISO en la administración pública, explorando su impacto en la estandarización y mejora de los procesos administrativos.

El libro también aborda las modas emergentes en la gestión pública, reconociendo que la innovación en este campo a menudo se manifiesta a través de nuevas tendencias y enfoques. Se analiza conceptos como el gobierno abierto, la co-creación de políticas públicas, y la aplicación de tecnologías disruptivas como la inteligencia artificial y el blockchain en la administración gubernamental. La discusión no se limitará a describir estas tendencias, sino que ofrecerá una evaluación crítica de su potencial para transformar genuinamente la gestión pública y abordar los desafíos persistentes de eficiencia, equidad y legitimidad democrática.

Un componente crucial de nuestro análisis será la exploración de cómo estos modelos y modos de gestión interactúan con las realidades políticas y sociales en las que se implementan. Se examina cómo las crisis económicas, los cambios demográficos, y los desafíos globales como el cambio climático y las pandemias han influido en la evolución de la gestión pública. A través de casos de estudio y ejemplos comparativos, se ilustra cómo diferentes países y regiones han adaptado y personalizado estos modelos para ajustarse a sus contextos específicos, destacando la importancia de considerar las particularidades culturales, institucionales y socioeconómicas en la implementación de reformas administrativas.

Finalmente, este libro no solo pretende ser un compendio de conocimientos teóricos, sino también una herramienta práctica para académicos, funcionarios públicos y formuladores de políticas. Se ofrece reflexiones sobre cómo navegar la complejidad de la gestión pública moderna, proporcionando marcos analíticos y recomendaciones para la implementación efectiva de reformas. La discusión culminará con una mirada hacia el futuro, explorando los desafíos emergentes que la gestión pública deberá enfrentar en las próximas décadas, desde la gobernanza digital hasta la gestión de crisis globales. A través de este análisis prospectivo, buscamos no solo describir el estado actual de la gestión pública, sino también inspirar nuevas formas de pensar sobre cómo los gobiernos pueden organizarse y operar para servir mejor a sus ciudadanos en un mundo cada vez más complejo e interconectado.

CAPÍTULO I.- POLÍTICA PÚBLICA Y NUEVO MODELO DE GESTIÓN.

MODELO DE GESTIÓN PÚBLICA

Walter Manuel Mendoza Zamora ¹

Nuevo modelo de gestión de la política pública Crisis y actores. Dimensiones de análisis y de comprensión

Para comprender a que se debe un modelo de gestión de la política pública, que incluye aspectos de las crisis y actores implicados, sus dimensiones de análisis y de comprensión, se concentra la reflexión, sobre la base de qué son las políticas públicas, la importancia sobre los modelos de gestión de la Política Pública y concretamente cómo es que se definen los modelos de gestión.

Nuevo modelo de gestión de la política pública

El modelo proviene del concepto italiano de modelo. La palabra puede utilizarse en distintos ámbitos y con diversos significados. Aplicado al campo de las ciencias sociales, un modelo hace referencia al arquetipo que, por sus características idóneas, es susceptible de imitación o reproducción. También al esquema teórico de un sistema o de una realidad compleja.

La palabra Gestión proviene del latín gestión, el concepto de gestión hace referencia a la acción y al efecto de gestionar o de administrar. Gestionar es realizar diligencias conducentes al logro de un negocio o de un deseo cualquiera. Administrar, por otra parte, consiste en gobernar, dirigir, ordenar, disponer u organizar.

¹ Docente de la Universidad Laica Eloy Alfaro de Manabí Ecuador. E-mail: walter.mendoza@uleam.edu.ec, ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9009-0561>

El modelo de gestión que utilizan las organizaciones públicas es diferente del ámbito privado. Mientras el segundo se basa en la obtención de ganancias económicas, el primero pone en juego otras cuestiones, como el bienestar social de la población.

Los modelos de gestión se definen como el “conjunto de definiciones clave que es necesario visualizar desde un inicio, respecto de cómo la organización (o el Estado) creará valor (público o privado), y lo llevará a sus clientes, usuarios y stakeholders de carácter político y estratégico.” (Waissbluth, 2009). El modelo de gestión que emplean las organizaciones públicas es diferente al modelo de gestión del sector privado ya que este último se basa en la adquisición de ganancias económicas, el modelo de gestión público se enfoca en otras cuestiones, como el bienestar social de una comunidad.

Al considerar un modelo de gestión es importante que se tengan en cuenta ciertas tipologías de carácter estratégico y de implementación que involucren respuestas para los retos importantes: definir la oferta de servicios, público objetivo, propuestas de valor, procesos y funciones de apoyo y soporte, la estrategia de alianzas público/privadas y la organización que el Estado se dará para proporcionar dichos bienes públicos. El modelo, en palabras sencillas es el qué, quién, para quién y cómo se desarrolla el ejercicio de lo público. No basta solo con formular políticas públicas, asignar recursos y legislar al respecto, sino también es necesario garantizar la eficacia en la ejecución, el impacto de las mismas y la post-evaluación y retroalimentación respectiva. (Marin, 2016).

La gestión pública “Se la entiende como se organizan y combinan los recursos de una organización, con el propósito de cumplir las políticas, objetivos y regulaciones jurídicas, la gestión comenzó a ser usada como antónimo de administración, inspirando a la corriente anglosajona de la nueva gestión pública” (Guerrero, 2001)

La gestión política consiste en construir un clima de tolerancia, apoyo activo o asistencia operativa, para un directivo, una política, una estrategia, entre aquellos agentes fuera del ámbito

de autoridad directa del directivo, cuya autorización o cooperación es necesaria. Las técnicas de la gestión política son: la promoción empresarial, la gestión del desarrollo de la política, la negociación, la deliberación pública, el aprendizaje social y el liderazgo, el marketing público y la comunicación estratégica (Mendieta, 2009).

El surgimiento de los Sistemas Nacionales de Inversión Pública en América Latina fue de la mano con el desarrollo de los sistemas u organismos de planificación en la región, si bien estos últimos surgen tempranamente en la primera mitad del siglo pasado. Hacia fines del siglo pasado, en el marco de la planificación, surge la necesidad de regular y mejorar las actuaciones del Estado en este orden, entonces aparecen en escena los sistemas nacionales de inversión pública. En la actualidad los problemas de gestión en el ámbito público no están exclusivamente involucrados a un mejor desempeño de las entidades públicas, sino también a la forma de gobernabilidad que ejercen los países (Marin, 2016).

El Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) señala que: “La gestión pública es la respuesta en políticas, planes y programas de ejecución que el Estado, en su afán de eficacia, se proporciona a sí mismo y a la sociedad, a través de procesos políticos propios a su naturaleza; ampliamente entendida como un instrumento de racionalización del manejo o dirección de la acción pública” (Ayala Espino, 1996). Una vez que hemos tratado el aporte francés a la gestión pública, debemos orientarla a su estatuto de modelo, para lo cual pasaremos a las contribuciones anglosajonas (Romero, 1996).

La idea de modelo es inteligible a través de estructuras simbólicas. Cuando un hombre desea conocer, piensa, por medio de símbolos adecuados en grado y medida, la forma en que están distribuidos los objetos reales de estudio, pues "conocer siempre quiere decir omitir y seleccionar".

Un modelo consiste en un grupo de símbolos y reglas operativas. Símbolo es una orden para hacer surgir de la memoria una cosa o evento determinados, o bien, un conjunto específico de

cosas o eventos, en tanto que las reglas operativas son los instrumentos mediante los cuales los modelos realizan directamente la producción del conocimiento.

Esencialmente, el modelo es una construcción racional, cuya función central es reflejar con una máxima aproximación las realidades en estudio. Si se afirma que la modernización y evolución que realizan las organizaciones públicas en los países desarrollados es en la mayoría de los casos, una dificultad principalmente de una mayor eficiencia administrativa, también se puede afirmar que “en el continente latinoamericano la modernización es un problema mucho más amplio e interconectado de cambio político, social, económico y también ciertamente administrativo” (Cabrerero, 1997).

La baja y limitada asignación de recursos públicos para suplir las diversas necesidades y los vacíos presentes en las formas de democracia existente, ubican a la gestión pública como un sistema dual, en el cual se ve la necesidad de que se generen mecanismos para mejorar el desempeño de las organizaciones, también se deben diseñar los modelos que promuevan y generen una articulación entre gobierno y gobernados. Es decir, una gestión pública con la capacidad de promover procesos de eficiencia, eficacia y legitimidad simultáneamente. (Marín, 2016)

Dado que la administración significa básicamente el conjunto de actividades directivas y operativas que múltiples agentes llevan a cabo para realizar de manera eficiente las decisiones que la alta dirección de una organización ha tomado, fue lógico que los errores y las ineficiencias de los gobiernos se atribuyeran a defectos organizativos u operativos de la AP y que se señalaran como críticos varios campos de la gestión administrativa, tales como el manejo financiero, la elaboración de las políticas y programas, la asignación y uso de los recursos públicos, el control interno del gasto, la forma de organización del trabajo, la gestión de los recursos humanos, los procesos de prestación de los servicios, el trato con los ciudadanos, etc. Las observaciones críticas exhibían la incompetencia de la AP justamente en lo que es su

núcleo esencial y en lo que consiste su aporte principal al gobierno: la corrección de sus análisis y la eficiencia de sus operaciones y servicios (hoy añadiríamos su calidad).

Seguramente la ineficacia gubernamental tenía sus causas de fondo en formatos institucionales y/o en realidades políticas cuestionables, por lo que no era imputable sólo ni principalmente a su modo burocratizado de organizarse y operar, pero la AP era la realidad visible de la equivocación e ineficacia gubernamental y materializaba su constelación de defectos, desórdenes e incapacidades legales, financieras, organizativas, directivas, técnicas, operativas (Villanueva, 2008). La Gerencia tiene la responsabilidad de estar atenta a las oportunidades que le ofrece y dicta el entorno, para mejorar la Gestión Pública, de lo contrario corre el riesgo de que las mismas se conviertan en amenazas.

Desde la década de los ochenta, la gestión comenzó a ser usada como antónimo de administración, precediendo e inspirando a la corriente anglosajona de la nueva gestión pública (new public management) (Aberbach, Putnam, & Rockman, 1981). Cuando se habla de gestión pública o de administración pública nos referimos a la implementación de las políticas gubernamentales, o sea, a la aplicación de los recursos del Estado con el objetivo de fomentar el desarrollo y el estado de bienestar en su población. También se denomina gestión pública a la carrera universitaria que forma profesionales en las teorías, herramientas y prácticas que atañen a las políticas públicas de una nación.

La administración es un acto de coordinación humana (individual y grupal) para alcanzar objetivos. Hoy la administración es la disciplina que estudia los procesos productivos con el fin de generar la mayor eficiencia y eficacia del trabajo humano posible para obtener los mayores beneficios en relación con los recursos disponibles: financieros, tecnológicos y humanos. La Administración es una disciplina que aporta en muchas actividades humanas, realiza una serie de actividades encaminadas al fortalecimiento de las organizaciones públicas y privadas, para lo cual hace uso de un conjunto de herramientas de la disciplina como el

benchmarking, plan de marketing, actividades de planeamiento, control y dirección, etc. (Escribano & Del Valle, 2015)

La administración Pública, sirve para designar al conjunto de procedimientos, mecanismos y formas sociales por medio de las cuales el Estado gestiona-administra tanto bienes como servicios públicos. Entre sus funciones se encuentra:

- Política: Contribuir a la legitimación del poder.
- Económica: Desarrollar políticas Económicas.
- Administrativa: Implementación de Políticas

De acuerdo a Escalante (2015), la administración en la gestión pública aporta de manera significativa al buen desempeño y fortalecimiento de las organizaciones de los Estados. Los ámbitos que se deben tratar se muestran en la Figura 1.

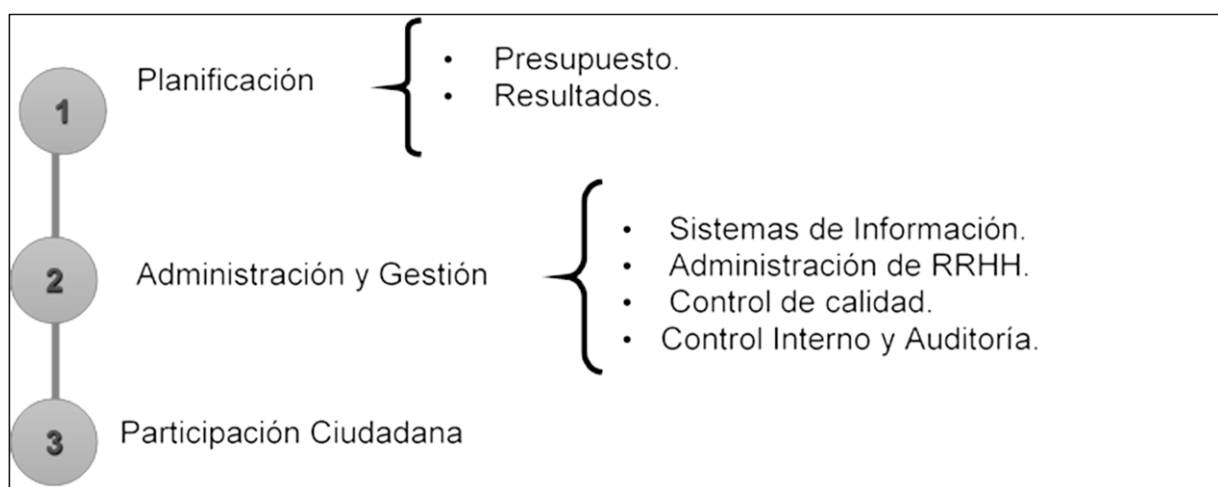


Figura 1. Ámbitos de actuación de la administración en la gestión pública. **Basado en:** Escalante (2015)

Si bien gestión y administración públicas no son conceptos 100% equivalentes, en gran medida pueden usarse como sinónimos. Su diferencia radica en que el primer término alude al conocimiento y la conceptualización, mientras que el otro generalmente se aplica al aspecto práctico y real de lo mismo. Pero en ambos casos se trata de cómo manejar los recursos del Estado.

El estudio de la gestión pública aspira, además, a construir métodos de mejoramiento de lo público, que permitan eliminar las normas que entorpecen la vida económica y social, mejorar las que resultan necesarias y sustituir las Modelos obsoletas por versiones más al día. Todo ello en pro de construir modelos de administración pública más eficientes, menos propensos a la corrupción y más democráticos a los que se describen en la Tabla 1.

La gestión Pública es de mucha importancia e indispensable para la construcción de sociedades más justas, equitativas y felices. En gran medida porque el rol del Estado, fuente de eternos debates entre quienes prefieren una participación mínima (liberales) y quienes optan por una participación plena (intervencionistas) en asuntos económicos y cotidianos, requiere de una planificación responsable, justa y democrática, que vele siempre por el mejoramiento paulatino y las reglas de vida más justas. Pensar las políticas públicas permite a los pueblos construir sus propias alternativas de desarrollo en base a sus particularidades como nación.

Tabla 1. Identificación de los modelos en la Administración y gestión pública

Entorno	Modelo	Prácticas
Estable	Continuidad	<i>New Public Management</i> <i>Procesos financieros: «modernización de la administración»</i> <i>(«Gobernanza estratégica»)</i> <i>Politics and Management Deal (PMD)</i> <i>Common Assessment</i> <i>Management (CAF)</i> <i>Best Practices</i> <i>Open Government Partnership</i>
Inseguro	Transición «crisis»	<i>Post New Public Management</i> <i>Whole-of-government approach</i>
Riesgo Complejo Alta incertidumbre	Innovador	<i>Open government</i> <i>Nueva gobernanza</i> <i>Holistic Governance</i>
Complejo Alta Incertidumbre	No-institucional En implementación/ Experimentación <i>(Transition Town)</i>	No-institucional <i>Social Management/ Gerencia social (1)</i> Prácticas y proyectos «desde abajo» <i>(“bottom-up”)</i>

Leyenda: (1) aplicado principalmente en países de América Latina.

Fuente: Basado en Pont Vidal (2016)

La identificación en modelos que proponemos nos permite una aproximación a la comprensión de la lógica de las reformas. En estas no se trata de un proceso lineal de reformas constantes, sino que aparecen algunas discontinuidades en las que, en especial a partir de la irrupción de la crisis del año 2008, es posible verificar un nuevo periodo o «universo de discurso».

Siendo así, se localiza en la actualidad un espacio temporal de transición y de substitución entre diferentes modelos en la gestión y administración pública. La identificación entre el modelo de continuidad y el innovador. El modelo de continuidad, comprende tiene sus inicios en la década de 1990.

La relación Estado/mercado se manifiesta por prácticas de externalización de los servicios, mientras que la relación Estado/ciudadano se inspira en las prácticas de gestión empresarial que definen a los destinatarios como «clientes». (Pont Vidal, 2016)

Bajo la denominación de modelo innovador debe contemplar como mínimo las tres siguientes características:

- Que se fundamenten o impulsen un nuevo tipo de gobernanza (gobernanza en red)
- Que se contemplen la rendición de cuentas (accountability) (horizontal y vertical)
- Que se incluyan medidas de transparencia como práctica emergente y estratégica.

No todos los considerados «nuevos» enfoques y corrientes son realmente nuevos o innovadores. Algunos son meramente prácticas aplicadas para resolver problemas muy concretos a corto plazo, derivadas de marcos más amplios de reformulación de la gestión pública como son adaptaciones del New Public Management.

Se trata de acciones concretas adaptadas a las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC's) y que pueden subsidiar el inicio de nuevos modelos y formas de gestión pública y social, cuyas posibilidades e dudas ya han sido expuestas (Subirats, 2012). Hay que hacer mención a las acciones y estrategias de planificación y de gestión direccionadas para el ámbito económico, que si bien no se trata de nuevos modelos de reformulación de la Administración

pública en su totalidad en un sentido amplio, se trata de prácticas más o menos exitosas e innovadoras y que se han aplicado durante algún tiempo con éxito y que se limitan a diferentes niveles o campos específicos de la administración pública general y local como el caso del Common Assessment Framework (CAF). (Pont Vidal, 2016)

En base a lo subrayado, se han elaborado unas dimensiones que posibilitan una aproximación a la identificación de los modelos. Las dimensiones son: configuración, concepción del ciudadano, regulación, procesos, estructura, control y evaluación del desempeño y personal.

- Configuración. Organización, actuación y función de las estructuras internas en la administración pública.
- Cambios de configuración debido a impulsos o comunicaciones (leyes, decretos, etc.) procedentes del sistema político-administrativo (Estado) o de otros sistemas.
- Concepción del ciudadano. Derechos que permiten su participación y en las decisiones de la administración y gestión pública y en proceso amplio de políticas públicas. En nuestro enfoque, asume el supuesto fenomenológico husserliano que contempla la situación de hallarse en condiciones de conciencia.
- Regulación. La retroalimentación de la administración pública. Disposiciones preestablecidas que en este caso son las prácticas de la regulación jurídica de la función pública.
- Procesos. Decisiones internas de la administración pública y los flujos de actividades de planificación, organización y ejecución.
- Estructuras. La forma en que se efectúa la transformación entre las demandas procedentes del entorno y las acciones o respuestas (equilibrio) que ofrece la administración. En concreto, las formas organizativas funcionales entre ministerios, unidades administrativas, sectores, organismos autónomos y la colaboración con otros sectores de la sociedad.

- Control y Evaluación del desempeño. La selección y evaluación de las comunicaciones emanadas de la administración pública. En este trabajo, las medidas de la administración pública para ordenar y potenciar los procesos de gobierno y las demandas de la ciudadanía.
- Personal. Estrategia de la administración en la institucionalización del servidor público (garantías de permanencia, plano de carrera, capacitación, capacidad de toma de decisiones, promociones, reciclaje).

El análisis de las dimensiones, antes señaladas, en los diversos modelos nos permitirá extraer unas tendencias aproximadas sobre ellos. Tal es el caso del modelo que denominamos de “transición”. Esta identificación no significa cambios sustanciales respecto a los modelos de continuidad, sino tan solo modificaciones o nuevas prácticas at hoc, introducidos durante la última década por gobiernos de diferente orientación política. (Pont Vidal, 2016).

Políticas Públicas

Síntesis de los planteos centrales

Los estados latinoamericanos han tenido distintas dinámicas políticas, algunos han logrado mantener su estabilidad y la orientación de las políticas por largos periodos, otros han cambiado frecuentemente el tipo de políticas, sobre todo cuando cambian los gobiernos. Distintos proyectos de reformulación de la institucionalidad estatal en la región se han concretado también en reorientación de algunas de sus políticas (como las políticas con enfoque de derechos, por ejemplo), mientras que, por el contrario, ciertas políticas muestran aspectos de continuidad a pesar de las transformaciones políticas en el control del estado (como ocurre con las políticas que favorecen el extractivismo y el neoextractivismo).

Por otra parte, algunos países logran poner en marcha las políticas, en función de los marcos normativos, de los planes de desarrollo o de los programas públicos, en tanto que otros, o bien carecen realmente de dichos instrumentos de orientación estatal de las políticas, como ocurre

con los países donde predomina aun un enfoque neoliberal que confía al mercado y su apertura esta tarea; o bien tienen problemas para activar las instituciones y poner en marcha las políticas, lo que se traduce en una implementación deficiente (Lora, 2006). Algunos países se esfuerzan por poner en el centro de las políticas el interés público, mientras otros aprovechan la ambigüedad de los marcos de la acción pública para beneficiar a sectores específicos o simplemente descansan excesiva y acríticamente sobre las “alianzas público-privadas” renunciando a funciones que les son propias.

Por último, la participación de la sociedad en la configuración y el desarrollo de las políticas públicas, a través de la innovación democrática y la institucionalización de la participación, se han hecho carne en algunas áreas de política y han avanzado en algunos países, incrementando la intensidad de la acción pública (Cabrero, 2005), mientras en otros todavía es un desafío débilmente abordado.

El análisis y la comprensión de las políticas nos aproximan a las causas de las desviaciones de la acción pública de los gobiernos, de los efectos no deseados de las políticas o las capacidades de los distintos gobiernos para diseñar e implementar las políticas que atienden las problemáticas comunes de la región. También nos aproxima a las políticas que han sido exitosas y han cumplido con sus objetivos, porque esto permitirá a otros países aprender de la experiencia.

La finalidad de este número es analizar las políticas públicas que se han diseñado e implementado en los estados latinoamericanos para interpretar y comprender la forma de reaccionar frente los problemas públicos. El análisis de las políticas nos aproxima a su origen, es decir, explica cuáles son los procesos económicos, políticos, sociales o administrativos que hicieron emerger determinados problemas como problemas públicos, que demandaron la toma de decisiones (Jobert, 2004).

Se conocen a los distintos actores (legislativo, ejecutivo, sector social, sector empresarial, tecnocracia nacional e internacional, etc.) que incidieron en las diversas etapas para el diseño e implementación de políticas. La puesta en marcha de una política devela la forma de funcionamiento del sistema de instituciones y organizaciones públicas. (Roth, 2006).

El análisis se completa con los estudios sobre los efectos de las políticas públicas en la sociedad, determinando el impacto que tuvo la acción pública para modificar una situación definida previamente como problemática. Las políticas públicas transparentan la acción del Estado, pues dan cuenta de los intereses, la agenda y la forma en que se diseñan e implementa la acción pública. El análisis de las instituciones juega un papel importante, pues son las instancias encargadas de poner en marcha cualquier acción diseñada en el marco jurídico, los planes de desarrollo o incluso en otras instancias gubernamentales (Bolívar Espinoza & Flores Vega, 2014).

La finalidad es caracterizar a los estados latinoamericanos, analizar comparativamente para dar cuenta de la forma de actuar de uno o más estados ante las problemáticas que son propias de la región. El análisis de las políticas públicas tiene una perspectiva eminentemente pragmática de vocación empírica que permite comprender interpretando, el sentido del Estado en funcionamiento, en tanto acción política para explicarlo causalmente.

El análisis de los actores, desde la sociología de la acción pública se ha centrado en sus intercambios y el sentido de sus acciones. Pero también, el sentido de las instituciones, de las normas y los procedimientos que gobiernan el conjunto de interacciones (Lascoumes & Le Galès, 2014)

En palabras de la secretaria ejecutiva de la CEPAL: “El quehacer de lo público no se trata solo de lo que haga o deje de hacer el gobierno. Se trata de fortalecer lo colectivo, lo de todos, con plena conciencia y con derechos y responsabilidades. Son bienvenidas las acciones de los gobiernos en la dirección de la transparencia, la participación y la justicia, y es necesario que

participen las otras instancias del Estado, es decir, además del poder ejecutivo, el legislativo y el judicial, y también los niveles subnacionales de gobierno. (Bárcena Ibarra, 2015)

Las políticas públicas en Ecuador, tienen su fundamento en los principios del Buen Vivir expuestos en el Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013. Se trata de un instrumento de política creado teniendo en cuenta las necesidades de desarrollo del país y a partir de un minucioso análisis realizado con los actores locales, en el cual se establecen medidas a largo plazo, desde una perspectiva endógena. (Plan Nacional de Desarrollo. Plan Nacional para el Buen Vivir (PNBV), 2009)

Para lograr los objetivos que se propone, el Plan Nacional del Buen Vivir, necesitaba crear un marco legal regulatorio acorde con las necesidades de desarrollo del país, que modifique la estructura económico-política del Estado y permita transitar de un modelo de desarrollo de Mercado Privado, al ya mencionado modelo de desarrollo endógeno, para fortalecer la estructura productiva del país.

El modelo propuesto coloca al micro pequeño y mediano empresario en el centro del desarrollo de la economía ecuatoriana, basado en un Esto se logra, y a partir de la puesta en vigor de la Constitución del año 2008. La actual Carta Magna, en su artículo 280, define el Plan Nacional de Desarrollo “(...) como el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión y la asignación de los recursos públicos; y coordinar las competencias exclusivas entre el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados.” (Constitución del Ecuador, 2008).

Este documento alcanza mayor relevancia, porque todas las asignaciones presupuestarias dependerán del alineamiento que las instituciones tengan respecto a dicho plan. En este marco constitucional, se establece en el Art. 283 de la Constitución de la República, que instaura la existencia de un sistema económico, social y solidario que logre elevar el nivel de vida de todos los habitantes.

De acuerdo con Coraggio “(...) la economía social y solidaria es un modo de hacer economía, organizando de manera asociada y cooperativa, la producción, distribución, circulación y consumo de bienes y servicios no en base al motivo del lucro privado, sino a la resolución de las necesidades, buscando condiciones de vida de alta calidad para todos los que en ella participan, sus familiares y comunidades, en colaboración con otras comunidades para resolver las necesidades materiales a la vez que estableciendo lazos sociales fraternales y solidarios, asumiendo con responsabilidad el manejo de los recursos naturales y el respeto a las generaciones futuras, consolidando vínculos sociales armónicos entre comunidades, sin explotación del trabajo ajeno” (Coraggio, s/p)

El artículo 277 de la Constitución de la República en su numeral 3, establece que uno de los deberes del Estado para la consecución del Buen Vivir es generar y ejecutar las políticas públicas y controlar y sancionar su incumplimiento, otorgando las prioridades necesarias a cada organismo del gobierno con la finalidad de que las acciones a instrumentarse sean políticas propuestas, controladas, y dirigidas a enfrentar las necesidades de desarrollo económico, y a la generación y sostenimiento del crecimiento económico, elementos claves, preponderantes, que deben coexistir en armonía para contribuir a un desarrollo sustentable en el país. (Constitución Del Ecuador., 2008)

La determinación de las políticas de Estado, en materia de desarrollo, está vinculada históricamente a la calidad de las instituciones y su empoderamiento en el ámbito económicosocial. Una participación más inclusiva y democrática, promotora de transformaciones sociales y productivas, conduce a una mayor integración del entramado micro productivo de Ecuador, y permite alcanzar los objetivos propuestos en estas políticas públicas que, teniendo como fundamento los principios del Buen Vivir, mejoran el nivel de vida y reducen las migraciones rurales al generar fuentes de trabajo.

El Plan Nacional para el Buen Vivir, indica como Objetivo No 11 el “Establecer un sistema económico social, solidario y sostenible” (SENPLADES, 2009-2013) , a través de la ejecución de varias políticas incluido el impulso a una economía endógena para el Buen Vivir, sostenible y territorialmente equilibrada, que propenda a la garantía de derechos de especialización, transformación y diversificación productiva a partir del aprobación de la Agenda de productividad, diversificación y transformación productiva, que tiene entre sus propósitos promover una sociedad de productores y propietarios; así como también, facilitar a los emprendedores el acceso a medios de producción.

La visión general que motiva la creación de políticas de Estado para el apoyo, fomento y crecimiento del sector microempresarial a través de la economía social y solidaria, es incorporar a todos los sectores artesanales y apoyar a la industria naciente a ser competitiva a mediano plazo, pero a su vez inserta en los objetivos nacionales, de manera que se retroalimenten constantemente.

El Consejo Sectorial de la Producción es el encargado de las políticas, planes, programas y proyectos, de controlar y evaluar las actividades de los organismos encargados de brindar el apoyo técnico y financiero, de autorizar la creación y supervisión del desarrollo de infraestructura especializada en esta materia, tales como: centros de desarrollo para las Micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES), 7 centros de investigación y desarrollo tecnológico, incubadoras de empresas, nodos de transferencia o laboratorios, que se requieran para fomentar, facilitar e impulsar el desarrollo productivo de dichas empresas. No se puede excluir el importante papel que desempeña la academia y desde ésta, el apoyo que brinda al Estado para promover la participación de universidades y centros de enseñanza locales, nacionales e internacionales, en el desarrollo de programas de emprendimiento y producción, en forma articulada con los sectores productivos, a fin de fortalecer a las MIPYMES.

La falta de apoyo financiero es una de las causas de que muchos emprendimientos no se lleguen a ejecutar. De acuerdo con los objetivos que se desean alcanzar, corresponde al Estado potenciar el financiamiento de las micro y pequeñas empresas en todo el territorio nacional, según se establece el artículo 67 del Código de la Producción. (Salinas Falquez, 2012)

Todo esto tiene como fin, asegurar una mejor y mayor cobertura financiera para los territorios más desprotegidos. En consecuencia, el Estado ha implementado un ciclo de preinversión e inversión con fondos concursables para apoyar a los mejores proyectos de emprendimiento.

Un acercamiento a la definición de políticas públicas

No existe consenso sobre la definición de las políticas públicas ni sobre la manera de administrarlas. En términos generales, las políticas públicas son dispositivos para el control social definidos por los sistemas políticos modernos con el propósito de regular un asunto de interés general y en particular la aplicación de los recursos.

En las sociedades donde predominan los Estados de derecho, las políticas públicas pueden definirse como directrices obligatorias fijadas con el propósito de regular un asunto particular considerado de interés público, que de otra forma no se resolvería espontáneamente. (Gómez, 2012)

- Las políticas públicas son soluciones específicas de cómo manejar los asuntos públicos.
- Se desprenden de la agenda pública.
- Son habitualmente un second best respecto a una política óptima en lo sustantivo.
- Políticas del desarrollo (políticas públicas). Permiten orientar la gestión de un gobierno para alcanzar sus objetivos.
- El diseño, gestión y evaluación de las políticas públicas son una parte fundamental del quehacer del gobierno.
- Una política es un plan para alcanzar un objetivo de interés público. (Banco Mundial 2011).

Existe un conjunto de Políticas Públicas que en cierto momento se vuelven objeto de incidencia de las organizaciones, dado que se constituyen en potencias aliadas o declaradas amenazas al cumplimiento de sus respectivas agendas. Con esto nos referimos a los intereses que predominan en cada grupo, los cuales lógicamente no quieren verse afectados. (Ruiz, 2004)

La participación ciudadana en distintos momentos es una de las maneras de contar con Políticas Públicas socialmente relevantes. Más adelante haremos nuevamente mención sobre esto, a fin de que quede más explicado este punto. La construcción de alianzas con organizaciones de los sectores públicos y privado, es decir que en una Política Pública deben intervenir estos dos actores, a fin de que cada uno manifieste su postura y en momento dado puedan aportar a la propuesta. Recordemos que cuando se implemente la política, todos serán afectados de manera positiva o negativa. (Ruiz, 2004)

La Política Pública casi siempre busca forzar o imposibilitar que la gente haga cosas que, de otro modo, no haría. Confirmando así, la influencia en el cambio de conducta de aquellos que le toca ajustarse a la política, de esta manera se marcan rumbos en la sociedad. (Figura 2)

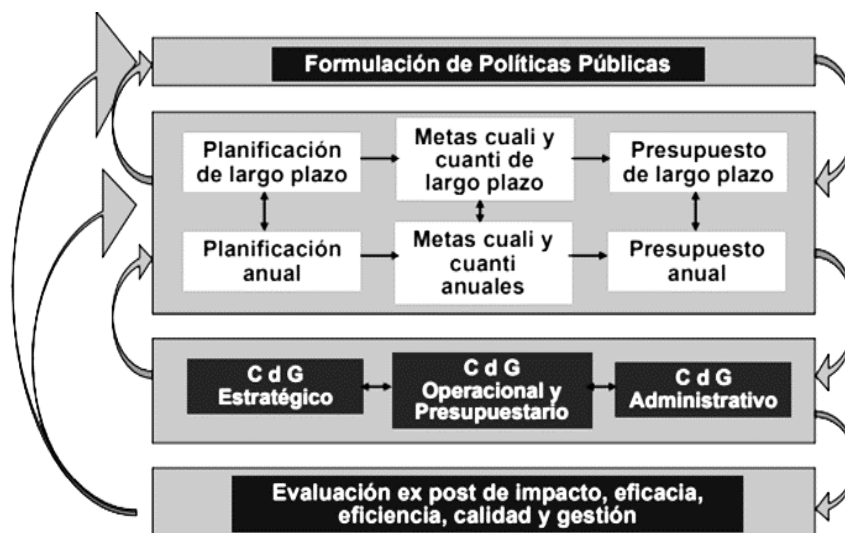


Figura 2. Ciclo (teórico) del Sector Público. **Fuente:** Basado en: Waissbluth, Mario y Larrian, Fernando (2009)

En rigor, definir un “Modelo de Gestión pública” consiste en definir quien hace que, con que énfasis, con que preponderancia del “Public Choice” Vs. El “Principal-agente” y con qué

grados de autoridad. No solo es importante definir qué se hace, y quien lo hace, sino asegurar que se haga bien. (Waissbluth & Larrian, 2009). (Figura 3)

De acuerdo a Mejía (2012), la planeación es un elemento que permite la adopción de decisiones acertadas para la transformación de situaciones socialmente problemáticas; sin embargo, pueden tener lugar incongruencias a la hora de elegir las opciones de políticas que apunten a la resolución de un problema público. Esto, porque la toma de decisión se enmarca en un modelo que busca primar los intereses (políticos, económicos o ideológicos) particulares por encima de los colectivos, por lo mismo, el marco secuencial de la política pública, minimiza lo empírico en el proceso de formulación, implementación y evaluación de las mismas, porque entorpece el proceso de legitimación de soluciones ya que desconoce el rigor científico, base para la planeación estratégica. (p. 147)

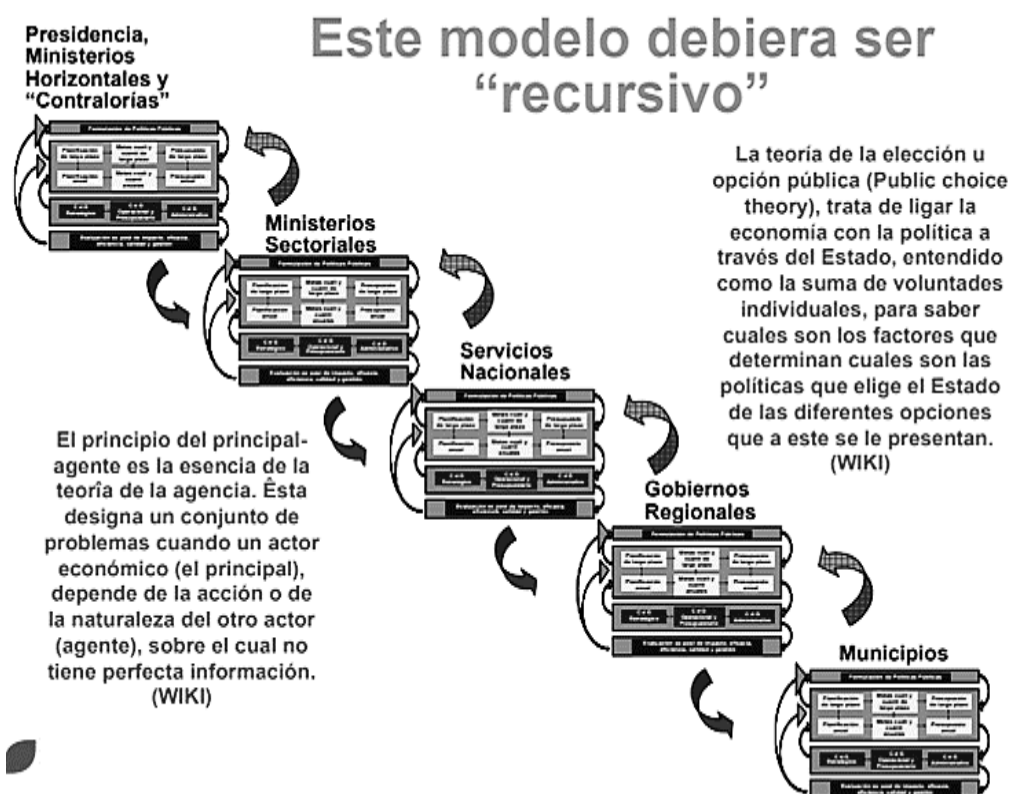


Figura 3. Aspectos esenciales para crear un modelo de gestión de políticas públicas
Fuente: Basado en: Waissbluth, Mario y Larrian, Fernando (2009)

En otras palabras, el amplio concepto de gestión pública implica conocer, comprender e integrar las características y consideraciones que conllevan tres grandes componentes de organización: El Estado, el mercado y la economía. (Figura 4).



Figura 4. Interrelación entre los componentes de la política pública. Basado en: Albi, et al (1977)

En la noción de gestión pública, por lo tanto, no hay un solo decisor sino diversos decisores y diversos ejecutores que interactúan en diferentes niveles, con cuotas desiguales de poder y en circunstancias y condiciones disímiles. En este sentido, la gestión pública es técnica, es arte y es imaginación. (Albi, et al, 1977)

Tipos de modelos de gestión y política pública

Los modelos de gestión empresarial representan una nueva concepción sistemática que sirve como impulso para la búsqueda de diferentes modelos conceptuales mediante los cuales se pueda desarrollar la gestión empresarial optimizando en gran medida los resultados de esta. (Tabla 2)

Tabla 2. Tipos de modelos de gestión y política pública

Tipos	Descripción
Modelo patrimonialista	El patrimonialismo es una forma de gobernabilidad en la que todo el poder fluye directamente del líder. Esto constituye esencialmente la mezcla de los sectores público y privado. Estos regímenes son autocráticos u oligárquicos y excluyen del poder a las clases media y alta. Los líderes de estos países suelen gozar de un poder personal absoluto. Normalmente, los ejércitos de estos países son leales al líder, no a la nación.

	Un estado patrimonialista es aquel cuyas instituciones y estructura se ven involucradas en la persecución de los intereses de una parte determinada de la sociedad que tiene relaciones particulares (de parentesco, económicas, de clan) con el patriarca o jefe del Estado. El objetivo de esta estructura es crear una red de influencias y relaciones que garantice al patriarca y a sus allegados poder y recursos. Así, las políticas de los estados de este tipo se utilizan en aras de conseguir un beneficio particular, en vez de uno global. El Estado patrimonialista, a medida que evoluciona, se amplía viéndose obligado a repartir rentas entre segmentos cada vez mayores de la población, lo que consigue mediante el crecimiento de la burocracia, dando lugar neo-patrimonialismo (patrimonialismo que convive con la burocratización). Pero, al contrario de lo que cabría pensar, el Estado neopatrimonialista no es disfuncional. Es un modelo que se reproduce y subsiste a lo largo del tiempo porque el país entero se encuentra atrapado en su red de funcionamiento, y la mayoría se beneficia de ello.
Modelo burocrático	El modelo burocrático constituye un pilar fundamental de la teoría tradicional de la organización moderna para impulsar los grandes procesos administrativos en los sectores industriales pero por sobre todo, en los servicios públicos administrados por los gobiernos nacionales o locales en la órbita del Estado. La teoría weberiana se asemeja a la teoría clásica de la organización, en cuanto el énfasis puesto en la eficiencia técnica y en la estructura jerárquica de la organización, como también en el predominio de la organización industrial, proponiendo una solución al problema con un enfoque centrado en el producto (bien o servicio entregado) como propuesta de estructurar a la organización para que vuelque los resultados de su trabajo productivo a la sociedad. Como tipo ideal se configura en base a: formalidad (regido por normas escritas y exhaustivas); racionalidad (coherente con los fines que persigue); división sistemática del trabajo (establece las atribuciones de los participantes de la organización, su capacidad de mando y los límites de su accionar); continuidad y previsibilidad en el comportamiento de sus miembros; delimitación de poderes a través de reglamentaciones impersonales; sistema de jerarquías y controles; determinación de medios coercitivos admisibles; separación entre la función y la vida privada; supresión en la herencia en el sistema de funciones; código interno de procedimientos y fundamentalmente, el énfasis en el personal de la organización (especialistas, asalariados, el cargo es su única profesión, nombrados por un superior jerárquico, sujetos a una estricta disciplina, mandato por tiempo indefinido, fieles a su cargo, evaluados en su desempeño en forma individual, incorporados y ascendidos por mérito y capacidad, con carrera dentro de la organización) La burocracia es – siguiendo la primera vertiente relacionada con estructuras y poder - una forma de organización humana que se basa en la racionalidad, en la adecuación de los medios a los objetivos pretendidos, con el fin de garantizar la máxima eficiencia en la búsqueda de esos objetivos. En sociología, la burocracia es una estructura organizativa

	caracterizada por procedimientos regularizados, división de responsabilidades, jerarquía y relaciones impersonales. El término “burocracia” – partiendo de las características señaladas precedentemente, puede referirse genéricamente a cualquier tipo de organización, y no requiere personalizaciones muy grandes, de un contexto a otro
Modelo de gestión innovativo	Este modelo de gestión toma como fundamento las creencias del campo paradigmático individualista. Estas creencias, aplicadas al desarrollo de modelos de gestión pública, tienen implicancias en al menos dos sentidos: a) visión sobre el rol del Estado; b) visión sobre la eficiencia y eficacia de las organizaciones públicas. En cuanto al rol del Estado, se considera que el Estado debe generar las condiciones para el pleno desarrollo de las libertades individuales, asegurar las reglas de la sana competencia, desregular la actividad privada para garantizar la mayor potencialidad que las fuerzas empresariales del mercado pueden producir, aplicar la ley para que todo lo anterior pueda cumplirse. Si bien es ampliamente conocido, no pueden dejar de incluirse aquí los principios básicos que, en su momento, se sostuvieron en el documento “El consenso de Washington” porque encontramos allí una buena síntesis de esta fundamentación ideológica sobre el rol del Estado y su relación con el mercado y la sociedad. Repasemos brevemente sus argumentos (Williamson J., 1989): 1. <i>Disciplina presupuestaria (los presupuestos públicos no pueden tener déficit)</i> 2. <i>Reordenamiento de las prioridades del gasto público de áreas como subsidios (especialmente subsidios indiscriminados) hacia sectores que favorezcan el crecimiento, y servicios para los pobres, como educación, salud pública, investigación e infraestructuras.</i> 3. <i>Reforma Impositiva (buscar bases impositivas amplias y tipos marginales moderados)</i> 4. <i>Liberalización financiera, especialmente de los tipos de interés</i> 5. <i>Un tipo de cambio de la moneda competitivo</i> 6. <i>Liberalización del comercio internacional (trade liberalization) (disminución de barreras aduaneras)</i> 7. <i>Eliminación de las barreras a las inversiones extranjeras directas</i> 8. <i>Privatización (venta de las empresas públicas y de los monopolios estatales)</i> 9. <i>Desregulación de los mercados</i> 10. <i>Protección de la propiedad privada</i>
La contribución de Max Weber a la comprensión de las organizaciones	Weber fue el más importante estudioso de la estructura y principios de la burocracia. Iniciador y exponente de la escuela estructuralista. Su obra más importante, en lo referente al enfoque de este proyecto fue: "Economía y sociedad" que fue publicada tras su muerte y que recoge lo principal de su pensamiento. También es relevante "Ética protestante y espíritu del

	capitalismo" donde sostiene que la aparición y el desarrollo del capitalismo en los países del centro y norte de Europa, responde a la ética calvinista. A su vez, importan también los aportes de Merton para consolidar la visión clásica de la sociología, antes de que se desglosaran claramente las corrientes de elección racional, las evoluciones del marxismo, la teoría crítica y la hermenéutica, superando a sus precursores y generando caminos para entender mejor la dinámica de las organizaciones. Históricamente son muy importantes los aportes que Max Weber proporcionó a la teoría y práctica de la administración y a la escuela estructuralista, centrando sus estudios en la racionalización; la democracia; el comportamiento; la autoridad, de la cual distingue tres tipos fundamentales: la tradicional, la racional - legal y la carismática; y la burocracia de la que realiza un modelo conocido genéricamente como "burocrático". Weber analizó profundamente a las organizaciones formales desde puntos de vista muy diferentes. Estudió el comportamiento; la autoridad y los aspectos esenciales de la propia burocracia, de la cual surge el modelo burocrático de referencia.
Modelo de gestión participativo	Para hacer una caracterización del modelo de gestión participativo, debemos primero recurrir al concepto de <i>governance</i> que contemporáneamente inunda la bibliografía de ciencias políticas y administración pública. Lo mejor en este caso es hacer en primer lugar una breve recorrida histórica que nos muestre la evolución del concepto, para luego tomar de dicha evolución lo que consideramos pertinente a fin de caracterizar el modelo de gestión participativo. Según Mayntz (1989) la palabra inglesa <i>governance</i> estuvo por mucho tiempo equiparada con <i>governing</i>, el acto mismo de gobernar. Así entonces, <i>governance</i> se viene utilizando desde sus orígenes, más o menos como sinónimo de dirección política, entendido esto como un proceso jerárquico en donde el Gobierno/El Estado aplica la ley, garantizando de esta forma un orden social que toda la sociedad acepta y al que se somete. Sin embargo, el término <i>governance</i> ha sido utilizado más recientemente para indicar un nuevo estilo de gobierno, distinto del modelo del control jerárquico y caracterizado por "un mayor grado de cooperación y por la interacción entre el Estado y los actores no estatales al interior de redes decisionales mixtas entre lo público y lo privado" (Mayntz, op. cit.). Haciendo un breve recorrido histórico, podemos decir que la teoría moderna de la <i>governance</i> política, surgió luego de la segunda guerra mundial en un momento en que los gobiernos aspiraban explícitamente a dirigir el desarrollo social y económico de sus países hacia objetivos precisos. En esta primera versión, la teoría de la <i>Governance</i> se desarrolló en tres fases sucesivas: 1. <i>En los últimos años de los sesenta comienza a verse como teoría, en buena medida prescriptiva, de la "planificación" (en el sentido de cómo dirigir o conducir el cambio);</i>

	2. <i>En los años setenta, con la progresiva decadencia del entusiasmo por la planificación, los procesos de desarrollo de las políticas se convirtieron en el objeto de los análisis empíricos. Así, se reorientó el análisis empírico hacia aquellos factores del contexto, en especial el modo de organización del ejecutivo, capaz de influir en tales procesos. Con este objetivo se confrontaron y discutieron diversos instrumentos de políticas entre los cuales destaca el rol de las leyes en el desarrollo de políticas públicas.</i> 3. <i>En la segunda mitad de los años setenta, finalmente, la “implementación de las políticas” se afirmó como punto de referencia para la investigación. Por lo tanto, el primer enfoque orientador de una teoría de la governance política tenía relación con los temas del desarrollo e implementación de las políticas públicas, y adoptaron lo que podemos definir como una perspectiva “desde arriba” (top-down), es decir, desde el punto de vista del legislador o del gobernante hacia la sociedad en su conjunto. (Mayntz, op.cit.)</i>
Modelos de gestión más utilizados	
Harper y Lynch, que suele comenzar a desarrollarse a partir de un plan estratégico	Que lleva a cabo una previsión de todas las necesidades que presenta la gestión de una empresa, en el cual se desarrollan algunas actividades determinadas tales como el análisis de impuestos, las curvas profesionales, los planes de sucesión, la formación y el clima y motivación laboral. Con estos elementos, es probable que se logre una optimización en cuanto a la gestión de recursos humanos, lo cual necesita de un seguimiento continuo que se verifique en la coincidencia provocada entre los resultados que se obtienen y las exigencias correspondientes por parte de la empresa gestionada. Una de las características principales de este modelo de gestión es que el mismo posee un cierto carácter descriptivo ya que muestra todas aquellas actividades que se encuentren relacionadas con la gestión de recursos humanos con el fin de lograr un mejoramiento en su desarrollo, pero no en su operación y dinámica. Otro de los modelos de gestión que podemos presentar es el de Werther y Davis en donde se plantea una supuesta.
Werther y David	En donde se plantea una supuesta dependencia entre las actividades que se encuentran relacionadas con los recursos humanos en una empresa, y que suelen ser agrupadas en cuatro categorías: objetivos sociales, objetivos organizativos, objetivos funcionales y objetivos personales. No obstante, este modelo de gestión no posee con una proyección estratégica de los recursos humanos pero es importante destacar que el papel inicial mediante el cual recibe todos aquellos fundamentos y desafíos no solo resulta ser positivo sino que también, el mismo incluye al entorno laboral como base de apoyo para que se pueda llevar a cabo la estabilización del sistema, reflejando de esta forma a la auditoria como un electo de continuidad en la operación correspondiente a la gestión de recursos humano

Idalberto Chiavenato	En este caso se plantea el hecho de que los principales procesos correspondientes a la gestión de una empresa se focalizan en seis vertientes: la admisión de personas, que se encuentra relacionada directamente con la selección y posterior contratación de personal eficiente; en la aplicación de dichas personas (para que puedan ayudar en la compensación laboral, mediante la evaluación y el análisis del desempeño; en el desarrollo de las actividades que se llevan a cabo incluyendo también el de las personas en sus áreas laborales; en la retención del personal utilizando en este caso los cursos de capacitación como medio para llevarla a cabo; y en el monitoreo y control de todas aquellas personas mediante diferentes sistemas de información y bases de datos informáticos.
Beer y sus colaboradores	En donde se abarcan todas aquellas actividades que resultan determinantes en la gestión de los recursos humanos, en cuatro campos diferentes pero que poseen las mismas denominaciones en cuanto a las políticas correspondientes. En este modelo de gestión se explica detalladamente el hecho de que la participación de cada uno de los empleados es fundamental para poder llegar al alcance de los objetivos pertenecientes a la empresa

Basado en: Waissbluth, Mario y Larrian, Fernando (2009)

Nuevo Modelo de gestión pública

Los denominados nuevos modelos de gestión pública, que se consideran nuevos, porque están concebidos posterior al modelo tradicional burocrático y en el marco de la NGP. Cuando se habla de modelos, se hace referencia a un conjunto de símbolos, parámetros, conceptos, definiciones, que puntualizan una ruta a seguir. En palabras de Omar Guerrero (2001), el modelo es un grupo de símbolos y reglas operativas, orientadas a representar de manera fidedigna la realidad del fenómeno.

En el ámbito de la administración pública, se considera una guía de implementación, pues su objetivo es establecer reglas prescriptivas de “buena” administración pública, que estén destinadas a reconfigurar un fenómeno la administración pública, con base en las cualidades de otra manifestación u otro modelo de gestión. Siempre en ideas de Guerrero (2001), los modelos se conocen mediante estructura simbólicas.

Esencialmente, el modelo es una construcción racional, cuya función central es reflejar con una máxima aproximación las realidades en estudio. Con esta información se adentra al análisis de

los modelos de gestión que se han planteado, revisaremos sus postulados, ventajas, desventajas, resultados y retos hacia el futuro de nuestras organizaciones.

Bajo la Nueva Gestión Pública no todos entienden lo mismo. Para unos, es un sistema de manejo descentralizado que aplica innovadores instrumentos de gestión como lo son el controlling, el benchmarking y a gestión esbelta (lean management). Para otros, es privatizar en la mayor medida posible las actividades gubernamentales.

Generalmente, los autores diferencian entre la implementación de la dirección como nueva instrumentación de la gestión gubernamental y los inicios de la competencia como una desregulación que deberá ser lo más extensa posible por medio de la creación de competencia al establecer servicios gubernamentales. En resumidas cuentas, la NGP posee las siguientes características:

- Dirección orientada a la competencia mediante la separación de competencias entre los financiadores y los prestadores de servicios.
- Enfoque en la efectividad, eficiencia y calidad del cumplimiento de tareas.
- Separación de la dirección estratégica (¿QUÉ?) de la dirección operativa (¿CÓMO?).
- Un trato fundamentalmente igual de prestadores de servicios particulares como públicos dentro del marco de la prestación de servicios y presupuestos globales.
- Impulso enfocado de la innovación (como parte de la prestación de servicios) gracias a un manejo operativo delegado (no sólo descentralizado).

La identificación en modelos que proponemos nos permite una aproximación a la comprensión de la lógica de las reformas. En estas no se trata de un proceso lineal de reformas constantes, sino que aparecen algunas discontinuidades en las que, en especial a partir de la irrupción de la crisis del año 2008, es posible verificar un nuevo periodo o «universo de discurso». Siendo así, nos encontramos hoy por hoy en un espacio temporal de transición y de substitución entre

diferentes modelos en la gestión y administración pública. Identificamos entre el modelo de continuidad y el innovador.

El modelo de continuidad comprende tiene sus inicios en la década de 1990. La relación Estado/mercado se manifiesta por prácticas de externalización de los servicios, mientras que la relación Estado/ciudadano se inspira en las prácticas de gestión empresarial que definen a los destinatarios como «clientes». Bajo la denominación de modelo innovador debe contemplar como mínimo las tres siguientes características:

- 1) que se fundamenten o impulsen un nuevo tipo de gobernanza (gobernanza en red);
- 2) que contemplen la rendición de cuentas (accountability) (horizontal y vertical);
- 3) que incluyan medidas de transparencia como práctica emergente y estratégica.

Es evidente que como sucede en estos casos, no existe una línea clara delimitadora entre los diferentes modelos, como tampoco es posible establecer si los modelos emergentes pos-2008 vienen a ser realmente innovadores en sus prácticas. Tampoco es posible establecer unas líneas claras diferenciadoras entre el Post New Public Management y el Whole-of-government approach, al poseer ambos modelos poseen conceptos similares.

No todos los considerados «nuevos» enfoques y corrientes son realmente nuevos o innovadores. Algunos son meramente prácticas aplicadas para resolver problemas muy concretos a corto plazo, derivadas de marcos más amplios de reformulación de la gestión pública como son adaptaciones del New Public Management.

Se trata de acciones concretas adaptadas a las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC's) y que pueden subsidiar el inicio de nuevos modelos y formas de gestión pública y social, cuyas posibilidades e dudas ya han sido expuestas (Subirats, 2012). Hay que hacer mención a las acciones y estrategias de planificación y de gestión direccionadas para el ámbito económico, que si bien no se trata de nuevos modelos de reformulación de la Administración

pública en su totalidad en un sentido amplio, se trata de prácticas más o menos exitosas e innovadoras y que se han aplicado durante algún tiempo con éxito y que se limitan a diferentes niveles o campos específicos de la administración pública general y local como el caso del Common Assessment Framework (CAF).

Si dejamos de lado por el momento una definición específica de sus componentes, una definición genérica de la NGP lo es la propuesta por Ch. Pollitt y G. Bouckaert (2000:8): “La reforma de la gestión pública consiste en cambios deliberados en las estructuras y los procesos de las organizaciones del sector público con el objetivo de que funcionen mejor”.

Lo nuevo y el cambio se ubican en la estructura y los procesos de las organizaciones públicas, es decir, en la distribución de la autoridad, la división del trabajo y el flujo de la comunicación, aunque estas tres precisiones no hayan sido formuladas por los autores citados. Independientemente de sus llamativos nombres de modernización, reingeniería, reestructuración, innovación, rediseño, reinención, se entiende por reforma administrativa o reforma de la gestión pública el cambio de las normas, las estructuras organizacionales y los patrones directivos y operativos del gobierno, que por sus propósitos, modos o resultados se orienta hacia formas posburocráticas de organización, dirección y operación, con el fin de elevar la eficiencia, la calidad y la responsabilidad de la acción pública. (Villanueva, 2008)

Bajo la Nueva Gestión Pública no todos entienden lo mismo. Para unos, es un sistema de manejo descentralizado que aplica innovadores instrumentos de gestión como lo son el controlling, el benchmarking y la gestión esbelta (lean management). Para otros, es privatizar en la mayor medida posible las actividades gubernamentales.

Generalmente, los autores diferencian entre la implementación de la dirección como nueva instrumentación de la gestión gubernamental y los inicios de la competencia como una desregulación que deberá ser lo más extensa posible por medio de la creación de competencia

al establecer servicios gubernamentales. En resumidas cuentas, la NGP posee las siguientes características:

- Dirección orientada a la competencia mediante la separación de competencias entre los financiadores y los prestadores de servicios.
- Enfoque en la efectividad, eficiencia y calidad del cumplimiento de tareas.
- Separación de la dirección estratégica (¿QUÉ?) de la dirección operativa (¿CÓMO?).
- Un trato fundamentalmente igual de prestadores de servicios particulares como públicos dentro del marco de la prestación de servicios y presupuestos globales.
- Impulso enfocado de la innovación (como parte de la prestación de servicios) gracias a un manejo operativo delegado (no sólo descentralizado). (Schroder, 2016).

La gestión pública moderna es una gestión orientada a resultados al servicio del ciudadano. Esto es una gestión en la que funcionarios públicos calificados y motivados se preocupan-en el marco de políticas públicas de Estado, nacionales, regionales y locales, según las competencias que corresponden a cada nivel de gobierno - por entender las necesidades de los ciudadanos y organizan tanto los procesos de producción o actividades (como conjunto de acciones que transforman los insumos en productos en la “cadena de valor”²⁰) como los de soporte (los sistemas administrativos), con el fin de transformar los insumos en productos (seguridad jurídica, normas, regulaciones, bienes o servicios públicos) que arrojen como resultado la mayor satisfacción de los ciudadanos, garantizando sus derechos y al menor costo posible. (Secretaría de Gestión Pública, 2013)

En principio trataremos los rasgos generales de la Nueva Gestión Pública, que denota una filosofía gerencial dominante en la agenda de la administración pública, cuyo origen es el Reino Unido, Nueva Zelanda y Australia, para después extenderse hacia Canadá, Estados Unidos de América y varios países más. Tal como lo anunciamos, en los tres primeros países se le conoce como el modelo Whitehall, por conjuntar a naciones que propagan la cultura anglosajona.

La nueva gestión pública consiste en un movimiento de reforma del sector público, basado en el mercado como modelo de relación política y administrativa, cuyo sustento doctrinario está fundamentado en la opción pública, la teoría del agente principal, la gerencia de calidad total y la economía de costos de transacción. Por consiguiente, categorías políticas como votante, burócrata, representante electo y grupo de interés, están basados en tal modelo de mercado. (Figura, 5).

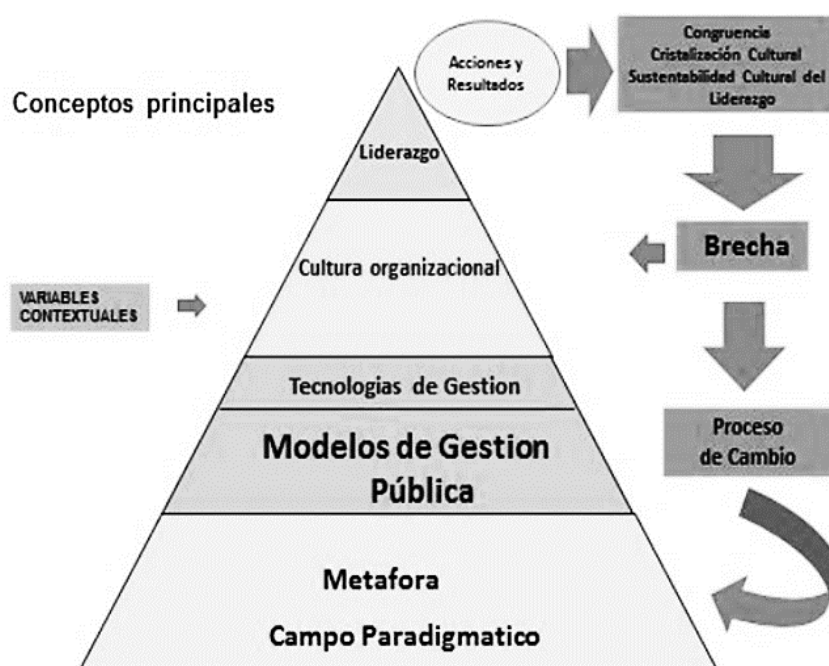


Figura 5. Nuevos modelos de gestión pública: marco conceptual. Basado en: secretaria de Gestión Pública (2013)

El modelo OCDE: orientación hacia el cliente

La OCDE constituye un foro único en su género, donde los gobiernos trabajan conjuntamente para afrontar los retos económicos, sociales y medioambientales que plantea la globalización. La OCDE está a la vanguardia de los esfuerzos emprendidos para ayudar a los gobiernos a entender y responder a los cambios y preocupaciones del mundo actual, como el gobierno corporativo, la economía de la información y los retos que genera el envejecimiento de la población.

La Organización ofrece a los gobiernos un marco en el que pueden comparar sus experiencias políticas, buscar respuestas a problemas comunes, identificar buenas prácticas y trabajar en la coordinación de políticas nacionales e internacionales.

Los países miembros de la OCDE son: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Chile, Corea, Dinamarca, Eslovenia, España, Estados Unidos de América, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Israel, Italia, Japón, Luxemburgo, México, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República Eslovaca, Suecia, Suiza y Turquía. La Comisión Europea participa en el trabajo de la OCDE. Las publicaciones de la OCDE aseguran una amplia difusión de los trabajos de la Organización. Estos incluyen los resultados de la compilación de estadísticas, los trabajos de investigación sobre temas económicos, sociales y medioambientales, así como las convenciones, directrices y los modelos desarrollados por los países miembros.

Gobierno empresarial

El gobierno empresarial se está gestando dentro de un panorama, en el que los regímenes emergen bajo una visión inédita del mundo administrativo en los Estados Unidos, donde nuevos entes aparecen por doquier, menos en el gobierno burocrático, cuando esos entes son el único remedio para sus males. Sin embargo, hay esperanzas en favor de que el gobierno asuma una reforma hacia nuevos estilos administrativos, porque lenta, silente y quietamente emergen otras clases de instituciones públicas que son frugales, descentralizadas e innovadoras. Paralelamente, siendo flexibles y adaptativas, están prontas a aprender nuevos métodos cuando cambien las condiciones donde operan. Modeladas en las empresas que operan en el mercado, ellas laboran con base en la competencia, la libre elección de los consumidores y otros mecanismos no burocráticos. Esas entidades hacen su trabajo con creatividad y eficiencia, y constituyen el mejor futuro del gobierno. (Felcman, 2011)

El gobierno y la empresa son instituciones esencialmente diversas porque, entre otras cosas, los líderes empresariales están motivados por la ganancia, en tanto que los dirigentes gubernamentales tienen el deseo de reelegirse. Otra diferencia central es que las empresas obtienen la mayor parte de sus recursos de su clientela, mientras que los gobiernos lo hacen de los contribuyentes.

En suma, la empresa privada está animada por la competencia, mientras que los gobiernos recurren a los monopolios. Sin embargo, no siendo el gobierno una empresa, ello no obsta para que no se pueda transformar en más empresarial. (Felcman, 2011)

Modelo Posburocrático

El modelo posburocrático parte del uso común de términos como cliente, calidad, servicio, valor, incentivo, innovación, empoderamiento (empowerment) y flexibilidad. Estos términos están siendo utilizados por quienes, tratando de mejorar las operaciones gubernamentales en Estados Unidos de América, aceptan explícitamente que el paradigma burocrático ya no es la fuente más relevante de las ideas y las argumentaciones acerca de la gestión pública.

"El término más apropiado para la nueva generación de extensa familia de ideas, acerca de cómo el gobierno hace productivas y responsables sus operaciones, es paradigma posburocrático".

Este vocablo implica que el modelo posburocrático sea tan multifacético como su predecesor, el paradigma formulado por Max Weber varias décadas atrás, al cual paternal rinde tributo, pues se trata de una generación de ideas que evolucionó desde el paradigma burocrático (Tabla 3). Debido a que el modelo posburocrático supone una etapa progresiva y superior desde el paradigma burocrático, está formado por los siguientes pasos: del interés público a los resultados que aprecian los ciudadanos; de la eficiencia a la calidad y el valor; de la administración a la producción; del control a la consecución de la adhesión a las normas; más allá de las funciones, la autoridad y la estructura; de la imposición de la responsabilidad a la

construcción de la rendición de cuentas; de la justificación de costos a la provisión de valor; más allá de las reglas y de los procedimientos, y más allá de los sistemas administrativos en operación. (Guerrero Ramos, 1983)

Tabla 3. Burocratismo Vs Nuevo Modelo Gerencial

Burocratismo	Nuevo Modelo Gerencial
El ciudadano puede ser marginal y hasta relevante	El ciudadano cliente es el eje de la acción pública
El Estado es un fin en sí mismo.	El Estado es un medio para alcanzar fines sociales y colectivos
La gestión pública no tiene una preocupación prioritaria por lo social.	Su prioridad es la inversión social.
El gasto público no tiene límite alguno, ni mayor vocación productiva.	El gasto público es limitado y tiene la obligación de ser selectivo y altamente productivo.
El mal uso y derroche de los recursos es la norma.	El aparato administrativo tiene vocación de austeridad en todos sus actos.

Basado en: Chica (2011), (Guerrero, 2002).

La administración pública en las sociedades contemporáneas se enfrenta hoy a ser transformada por una nueva racionalidad que fue definida, desde finales del siglo XX, por diversos autores como una nueva gestión pública (NGP)³. Esta NGP pretende tomar distancia de la racionalidad burocrática, racionalidad que definió históricamente a la Administración Pública (Guerrero, 1999).

Esta nueva racionalidad administrativa se constituye desde un enfoque privado, concordante con los planteamientos de autores como Peter Drucker (1986), reconocido tratadista de la administración de empresas. Como forma de ver y actuar ante los asuntos públicos, emerge de la economía, y más particularmente del pensamiento económico neoclásico, donde se exalta lo

privado, el individualismo y la rentabilidad Guerrero (1999) y es la consecuencia de los desarrollos históricos de diversas disciplinas que han participado en el estudio de las organizaciones.

Esta racionalidad administrativa, fundamenta sus principios bajo la noción de éxito en los términos de la institución-mercado, al cual es un mediador entre el Estado y la sociedad. Mediación que se propone como base del modelo sustituto del modelo “burocrático”, donde se debe (Guerrero, Gerencia pública cataláctica: romance sin política, 2002):

- Establecer mercados intra gubernamentales y orientar al gobierno hacia el concepto de ciudadano-cliente;
- Desarrollar la competencia en la provisión de bienes y servicios públicos;
- Introducir el “espíritu empresarial” en la cultura de la Administración Pública.

El establecimiento de un nuevo paradigma de la Gestión Pública implica, desde la perspectiva de los autores tratados en el tema, superar los modelos procedimentales paquidérmicos que hacen énfasis en la eficiencia de los medios más que en sus fines y resultados, a los cuales se les asigna la responsabilidad de los problemas y la crisis de la Administración Pública.

Si bien, esta racionalidad administrativa que ha recurrido en diferentes ámbitos gubernamentales y académicos, por más de treinta años y seguimos enunciando como “nueva”, se ha construido desde un enfoque privado lucrativo, que emerge de la economía, donde se exalta lo privado, el individualismo y la rentabilidad, ha sufrido múltiples mutaciones en su proceso de tránsito y redefinición de lo público. (Chica, 2011)

Congruencia, brecha, cambio y ruptura de la congruencia: ¿Hacia dónde se encaminan los nuevos modelos de gestión pública?

Se afirma que el modelo organizacional de gestión pública que comenzó a instalarse hace ya casi 30 años, y aún vigente, se está resquebrajando. Las firmes creencias sobre el Estado mínimo, la desregulación y la infalibilidad de “la mano invisible del mercado”, comienzan a

ponerse en duda. Se cuestiona lo incuestionable, y eso es lo que sucede cuando los paradigmas entran en crisis. Podríamos decir entonces que estamos asistiendo a una ruptura paradigmática; llamaremos a este proceso “el big bang paradigmático”. (Felcman, 2011).

En definitiva, congruencia será un concepto clave en el proceso de cambio. En nuestro caso apuntamos a entender las tecnologías de gestión (Suarez & Felcman, 1974), como artefactos que se diseñan a partir de un modelo de gestión que les da origen.

Por lo tanto, si pensamos en un Estado burocrático-weberiano, tradicional, las tecnologías de gestión utilizadas se utilizarán para automatizar procesos y garantizar la impersonalidad decisoria. Si, en cambio, pensamos en el marco de un modelo de Estado Igualitario y Participativo, las tecnologías de gestión deberán ser congruentes con dicho modelo y diseñarse para poner en alineación los vínculos, lograr involucramiento, asegurar la participación de actores clave en la gestión.

Las organizaciones públicas donde dichos cambios se produzcan, ¿están en condiciones de soportar culturalmente a dichos líderes? ¿Hay congruencia entre la cultura y el liderazgo requerido para conducir un proceso de cambio como el que imaginamos en la gestión pública? Extendiendo ahora la idea, será interesante indagar sobre la congruencia entre distintos conceptos clave: contexto, campos paradigmáticos, metáforas, modelos organizacionales de gestión pública, tecnologías de gestión pública, cultura organizacional liderazgo, y brecha (entre lo requerido y lo existente; entre lo que se desea lograr y los resultados efectivamente obtenidos).

Pero, así como mencionaremos el concepto de congruencia, instalaremos también la idea de ruptura de la congruencia, fenómeno clave que es desencadenado por los procesos de cambio. Hay momentos en que la cristalización de la congruencia se rompe; ello generalmente sucede cuando los resultados muestran brechas significativas entre lo requerido y lo existente (Felcman, 2011).

En este contexto de ideas, cultura y liderazgo parecen ser variables clave en la efectividad de los nuevos modelos de gestión pública, que podremos imaginar menos individualistas, menos jerárquicos y más participativos, que aseguren el governance entre la sociedad civil, el mercado y la defensa del interés público representado por el Estado. Se puede ver en la figura 6 un esquema que presenta una tipología de congruencia entre todos los conceptos antes detallados. (Felcman, 2011).

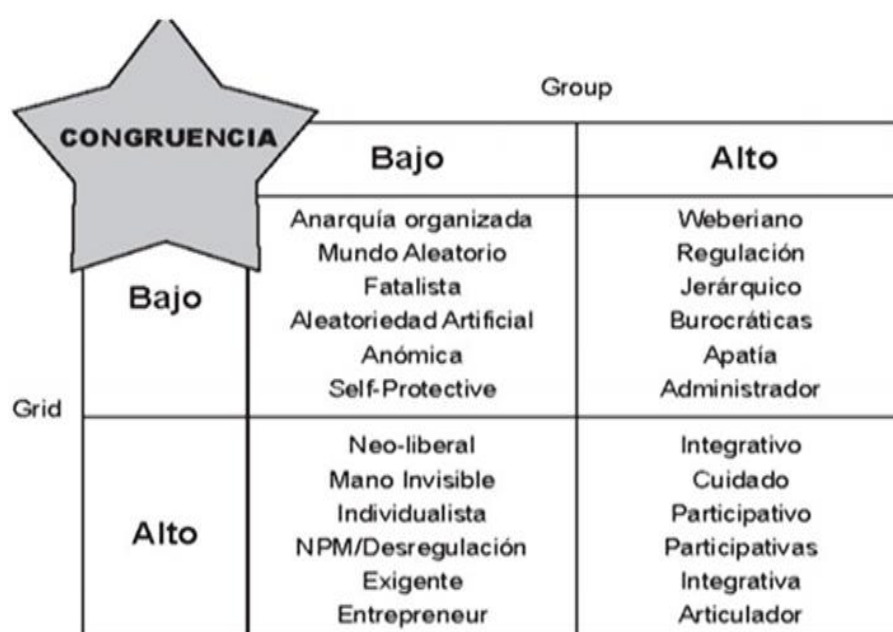


Figura 6. Congruencia. Basado en: Felcman (2011).

Cuando los resultados no satisfacen lo requerido de manera prolongada en el tiempo (brecha amplia), se inician procesos de cambio con trayectorias diversas, y los antes aludidos conceptos se vuelven incongruentes entre sí, realimentando el proceso de cambio con mayor o menor profundidad y alcance. (Felcman, 2011).

El contexto juega un rol central en la determinación de la brecha. Allí operan simultáneamente fuerzas socio-económicas globales (económicas, demográficas, sociales, políticas), el sistema político (plataformas y acción de partidos políticos, presión de los ciudadanos, nuevas ideas sobre el rol del Estado y lo público), la toma de decisiones gubernamentales, y ciertos acontecimientos fortuitos (escándalos, desastres, etc.) (Pollit, y Bouckaert, 1994). Ese conjunto

de elementos contextuales son los que identifican y evalúan la distancia entre la situación existente y la requerida (brecha), generando presión (o no) para reducirla, en el caso que dicha distancia supere el límite de lo social/política/económicamente tolerable.

La presión impulsa la necesidad de un cambio y allí se desencadena un proceso con posibilidades de impacto múltiple; algunos procesos comienzan por cambios en las tecnologías de gestión, otros en el liderazgo, otros profundizan la acción y cuestionan los paradigmas vigentes. Lo que es común a casi todos los procesos de cambio es la ruptura de la congruencia entre algunos o todos los elementos componentes del modelo.

El cambio iniciado en la Inglaterra de Margaret Thatcher hacia fines de los años 80, muestra un caso interesante de cuestionamiento paradigmático e instalación de un nuevo paradigma (neoliberalismo), con sus correspondientes correlatos de congruencia con las tecnologías de gestión del NPM que comenzaron a emplearse a partir de allí. (Felcman, 2011).

Trayectoria del cambio Global

Dentro de la trayectoria de cambio global, se pueden identificar tres formas complementarias de abordaje. Ellas son:

- Modelo de reforma de la gestión pública;
- Primera y Segunda Reforma del Estado;
- Trayectoria de las cuatro “M”.

Modelo de reforma de la gestión pública

En este contexto, se aprecia que, en el proceso histórico que se extiende desde los años 70 (incluso antes) hasta la actualidad, sea por cuestiones de legitimidad política, por situaciones de baja sustentabilidad fiscal, o bien por pérdida de eficacia y eficiencia en la acción, los responsables de la gestión pública debieron generar cambios.

Pollit y Bouckaert ofrecen a este respecto un esquema descriptivo de estas trayectorias de cambio que se puede ver a través de la Figura 7. Los citados autores lo denominan “modelo de reforma de la gestión pública” y, si bien está referido a países del mundo desarrollado, especialmente EEUU, países de la Unión Europea y otros países influidos por el mismo proceso como es el caso de Australia y Nueva Zelanda, varios de sus elementos componentes pueden también aplicarse para reflexionar sobre procesos de cambio de la gestión pública en países como el nuestro (Pollit y Bouckaert op. cit.).

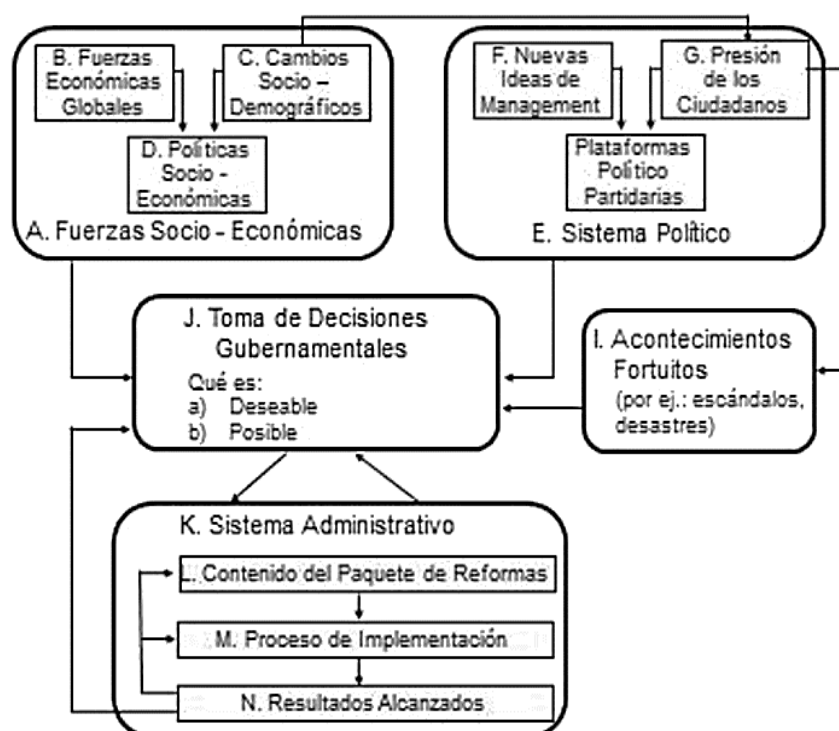


Figura 7. Modelo de Reforma de la Administración Pública. Basado en: Pollitt y Bouckaert, op. cit.

El gran cuadro A representa los factores económicos y sociodemográficos, el gran cuadro E incluye factores políticos e intelectuales, el gran cuadro K agrupa los factores administrativos. Hay finalmente otros dos cuadros: el cuadro I está integrado por eventos incontrolables (por ejemplo, desastres naturales) y el cuadro J habla del proceso decisorio de las elites gobernantes. Finalmente, el gran cuadro K habla específicamente de los programas y procesos de reforma. Estatal/administrativa. (Flecman, 2015)

Trayectoria de las cuatro “M”

En esta otra trayectoria (Figura 8) existen cuatro grandes pasos sucesivos que se han venido dando a lo largo de la historia vivida de los 70 en adelante y de porciones importantes de la prehistoria previa a los 70. Se puede ver el proceso completo en el cuadro a continuación:

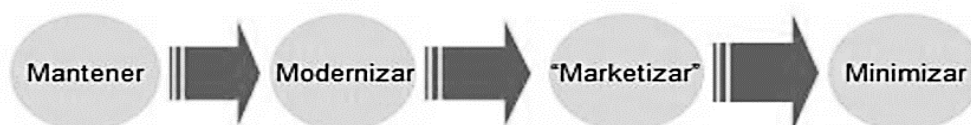


Figura 8. Trayectoria de las cuatro “M”. (NPM: Trayectorias Estratégicas. Los aportes de Pollitt y Bounckaent). Basado en: Pollitt y Bouckaert (op.cit.).

El primero de ellos es, frente a la existencia de los ya señalados problemas económicos, sociales y políticos, mantener la situación tal cual está (maintain) ajustando controles, restringiendo gastos, congelando vacantes, instalando programas de lucha contra la corrupción y, en general, tratando de “exprimir” al sistema administrativo.

El segundo, generalmente aplicable cuando la primera falla, es avanzar hacia la modernización tecnológica de gestión (modernize), tratando de hacer la gestión más veloz, más eficiente, más flexible en cuanto a la presupuestario, la contabilidad, la gestión de los procesos y, en general, la mejora de la calidad de servicios a los usuarios, clientes, ciudadanos. El tercero en la sucesión de pasos es la introducción de mecanismos artificiales de mercado (MTM’s) (marketize) dentro de la administración pública.

Organizaciones públicas que compiten entre sí a fin de mejorar su eficiencia y calidad de servicio, generación de mecanismos artificiales de precios para orientar las preferencias de los clientes/ciudadanos hacia organizaciones públicas más eficientes, etc. Como señalan algunos

autores, se trata del modelo de gestión pública “de supermercado” (Christensen, y Lagreid, 2007) y forma ya parte de las concepciones centrales del NPM.

El cuarto y último paso es la minimización (minimize), mediante el achicamiento del aparato estatal y administrativo, transfiriendo funciones al sector privado y desregulando los mercados y la actividad privada para promover una mayor y mejor eficiencia en la gestión y en la asignación de recursos que el propio mercado realiza. (Flecman, 2015)

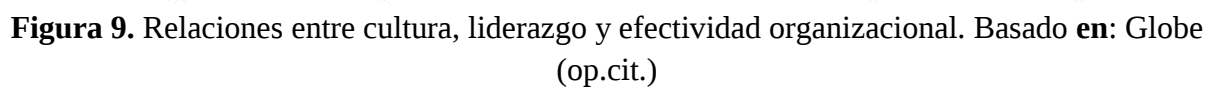
Tecnologías de la información y modernización del Estado

Para avanzar en este punto, lo más práctico es hacerlo mediante la formulación de la pregunta ¿que reformar? La respuesta hay que encontrarla en cuatro grandes campos tecnológicos en los que Pollitt y Bouckaert (op.cit.) señalan que las reformas operaron. Estos campos son:

- a) finanzas: presupuesto, contabilidad y auditoría;
- b) personal: reclutamiento, selección, retribución, seguridad en el empleo;
- c) estructura organizacional: especialización, coordinación, descentralización;
- d) orientación a resultados (performance management).

A estos campos debemos agregar otro que los referidos autores no especifican pero que, en estos tiempos, es central en la reforma y modernización de la gestión pública: la informática. Finalmente, haremos también algunas consideraciones sobre un campo más: el planeamiento estratégico, respecto del cual la tesis realiza aportes teóricos y empíricos a través del caso Plan Agroalimentario y Agroindustrial Argentino 2010-2020 (op.cit.) Intentaremos a continuación de manera sintética describir cada uno de los campos antes señalados. (Flecman, 2015)

El modelo que vincula dinámicamente a las referidas variables independientes y dependientes puede verse a través de la Figura 9, que muestra las relaciones entre cultura, liderazgo y efectividad organizacional.



CAPÍTULO II.- CRISIS Y ACTORES

DIMENSIONES DE ANÁLISIS Y DE COMPRENSIÓN

Narciso Roberto Yoza Rodríguez ²

Modelo de gestión de la política pública para fortalecer financieramente la recaudación de impuestos de los Gobiernos Autónomos Descentralizados de Ecuador

La crisis demográfica primero y la recesión económica después han azotado a los entes locales, en particular, a los pequeños y medianos municipios. Muchos están en peligro de extinción y con escaso margen para la prestación eficiente de los bienes o servicios públicos. Otros se encuentran con grandes dificultades para gestionar un anémico presupuesto, por lo que siguen buscando fórmulas que maximicen su aplicación.

Una política pública es un dispositivo político complejo y dinámico que involucra múltiples esquemas de decisión (Figura 10). Al analizar una política deberá darse cuenta, como mínimo, de los siguientes elementos:

- **El contenido:** da cuenta de la norma, su objeto (manera de definir el problema), sus principios, su objetivo y sus estrategias. Se centra en los aspectos formales y suele apoyarse en técnicas de análisis del discurso; resalta los aspectos más relevantes de la directriz, sus inconsistencias y sus vacíos. El problema con los análisis formales de una política es que sus contenidos explícitos no siempre coinciden con la situación real; en tal sentido, los analistas deben tener un criterio externo de referencia que permita valorar los enunciados de la política.
- **Los actores involucrados:** es importante dar cuenta de las personas, grupos e instituciones involucrados tanto en el problema como en la solución. Particular interés

² Mg.CA. Docente de la Universidad Estatal del Sur de Manabí, Ecuador. E-mail: narciso.yoza@unesum.edu.ec, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2894-2302> 1

reviste el análisis de los actores participantes en la formulación y aplicación de la política. El análisis incluye una caracterización de los involucrados, sus necesidades, intereses, mecanismos de organización, interacciones y su capacidad política para influenciar la decisión.

- **El contexto:** da cuenta de las condiciones sociales, económicas, culturales y administrativas en que se genera el problema y se formula la política. (Gómez, 2012)
- **El proceso:** se centra en la forma como se desarrolló la política desde la construcción del problema hasta la evaluación de sus efectos. Se interesa por aspectos como la participación, la transparencia, la solución de conflictos, las estrategias utilizadas por los involucrados para imponer sus intereses y el papel asumido por los actores.
- **Los resultados:** se enfoca en los efectos, favorables y desfavorables, generados por la política sobre el problema (resultados directos) y sobre otros sectores (resultados indirectos). Al analizar el impacto es necesario demostrar que los cambios obedecen a la política y no a otra condición; no siempre es posible en la medida en que los problemas suelen responder a dinámicas complejas. (Gómez, 2012)

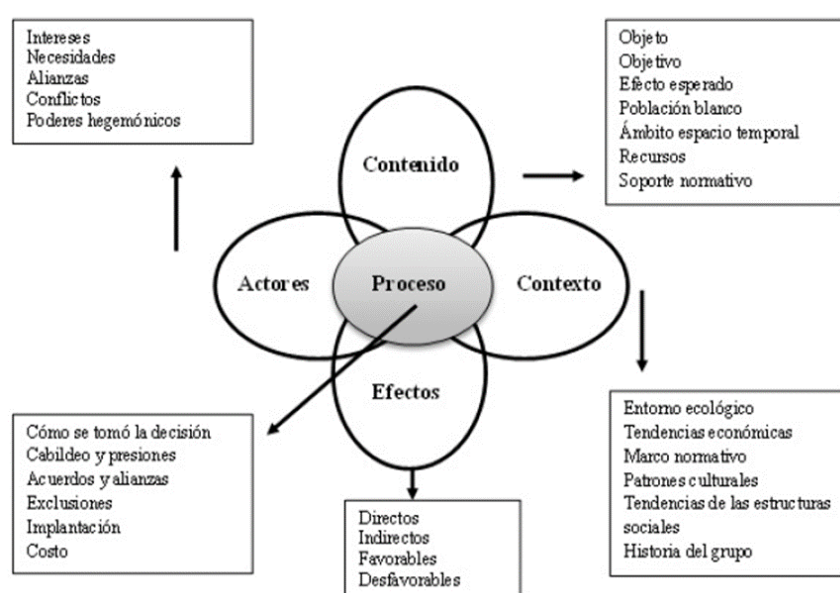


Figura 10. Elementos involucrados en el análisis de una política pública. **Fuente:** Basado en: Gómez (2012).

Formulación de una política pública

Los problemas sociales llegan a la agenda política por diferentes vías, no siempre predecibles ni gobernables. En ocasiones se vuelven asuntos públicos por un proceso acumulativo de presiones, tensiones e insatisfacciones previas que redundan en la estabilidad del sistema político y demandan solución por los grupos en el poder; otras surgen como resultado de procesos coyunturales que captan el interés público; también puede ocurrir que ya exista una política pública pero nuevas condiciones afecten a los grupos y demandan ajustes.

En todos los casos, para desencadenar la formulación de la política, la situación debe ser percibida como problema por los políticos y tomadores de decisiones (Walt, 1994); lograr que asuman el problema como propio y decidan resolverlo por la vía de una política pública no siempre es una tarea sencilla.

La Figura 11 presenta los principales procesos involucrados en la formulación de una política pública. Desde una perspectiva técnica, la formulación de una política pública puede involucrar las siguientes acciones, estrechamente relacionadas entre sí.

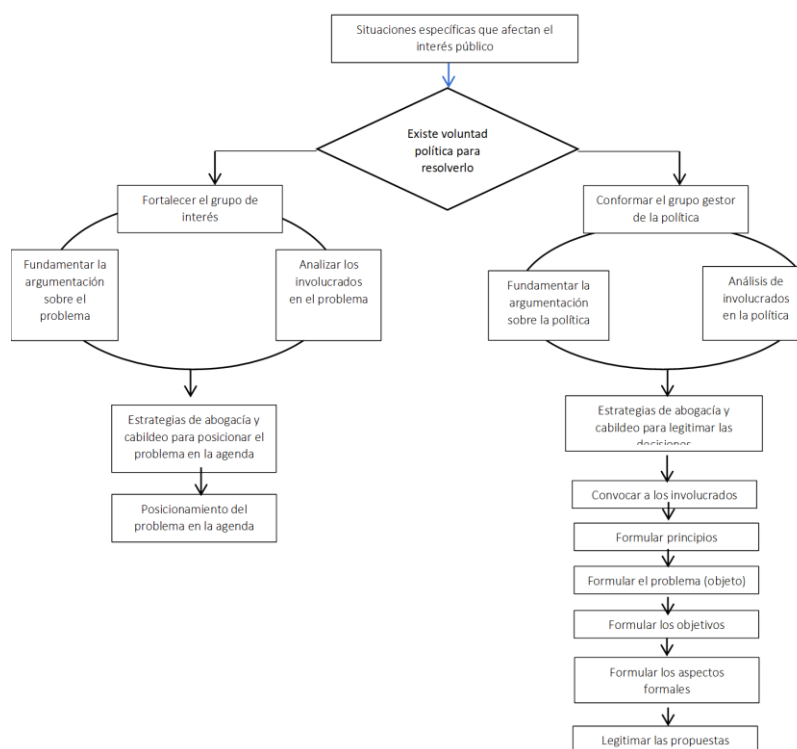


Figura 11: Procesos involucrados en la formulación de una política pública.

Formulación del problema como asunto de interés público

Es uno de los componentes más complejos del proceso pues involucra múltiples situaciones, actores e intereses relacionados entre sí de forma incierta. Entre las condiciones que influyen en el posicionamiento de un asunto en la agenda pública están:

- a) los intereses particulares de los gobernantes,
- b) los intereses de los grupos económicos, políticos y sociales capaces de presionar sobre los gobiernos,
- c) las presiones que ejercen los organismos internacionales
- d) Los medios de comunicación (Lewis & Considine, 1999).

Durante el proceso de reconocimiento y valoración de una problemática como prioritario, cada uno de estos grupos aplicará los recursos a su alcance para imponer sus intereses en la decisión, mediante técnicas de presión no siempre son conocidas por los demás actores, ni susceptibles de manejo técnico. Uno de los recursos más importantes es el acceso y control de los medios de comunicación (Dearing & Rogers, 1996).

Como resultado de este complejo proceso, el grupo con mayor poder decidirá no solamente cuáles problemas incluir en la agenda sino también la forma de interpretarlos y presentarlos públicamente. Los demás grupos interesados pueden también afectar la decisión utilizando los mecanismos pertinentes: abogacía, cabildeo, difusión de evidencias, propaganda y movilización social. (Gómez, 2012)

El posicionamiento del problema en la agenda no ocurre de forma pasiva ni al azar; en la práctica suele ser el producto de un grupo de interés que logra influenciar a decisores y cuyo éxito está ligado a su grado de organización, su disponibilidad de recursos y sus nexos con el aparato político. Es necesario considerar que los gobiernos no representan un interés homogéneo y que en ocasiones son el espacio de confluencia de diferentes grupos de poder inspirados por intereses en conflicto. La legitimidad de los gobiernos puede ser variable, al

igual que su capacidad para controlar las agendas. Al impulso de los modelos neoliberales, la soberanía de los Estados se viene limitando a marcos cada vez más restringidos impuestos por la banca internacional y los tratados comerciales. (Gómez, 2012)

En resumen, los núcleos de poder y los reales tomadores de decisiones no siempre están en el gobierno y esto debe quedar claro para los demás actores sociales al momento de diseñar sus estrategias. La capacidad de un grupo de interés para llegar a la agenda política e influenciar las decisiones puede depender de las siguientes acciones:

Análisis de involucrados

El término análisis de involucrados (denominado por algunos mapeos de actores), se refiere a la caracterización de los agentes sociales actuales y potencialmente afectados por la situación e interesados en los resultados de la política. Los involucrados constituyen un grupo heterogéneo y dinámico que incluye a las personas e instituciones afectadas por el problema, a los interesados en mantener o en cambiar la situación y a quienes pudieran influir sobre la decisión: sectores de la población, gremios, grupos económicos, académicos, organismos internacionales, partidos políticos, funcionarios públicos, gobernantes y medios de comunicación. Cada uno de ellos puede tener su propia visión del problema, desde sus intereses particulares. El análisis de involucrados se refiere a la identificación temprana, sistemática y permanente, de los intereses que se entrecruzan en relación con el problema y con las posibles soluciones y a la valoración de las fuerzas resultantes de esta interacción. Es fundamental tener en cuenta a todas las personas y agencias interesadas, en el problema y en las posibles soluciones, caracterizando la función que asume dicho actor, sus intereses, potencialidades y limitaciones y, por último, las implicaciones de su papel para el proyecto. Desde una perspectiva el análisis de involucrados comprende tres grupos de acciones complementarias:

- a) identificación y caracterización de los involucrados,
- b) valoración de su capacidad de influencia

- c) definición de estrategias dirigidas a incorporarlos al proceso de solución (Gómez, Yepes, Rodríguez, Roldán, Velásquez, & Martínez, 2009).

Un buen análisis de involucrados debe aportar información suficiente y útil para formular estrategias específicas de cabildeo dirigidas a cada audiencia según sus características. Un análisis superficial de los involucrados puede llevar a desconocer la fuerza de actores que finalmente terminarán imponiendo sus intereses. Existen múltiples técnicas que facilitan el análisis de involucrados. La idea no consiste solo en documentar los análisis sino en utilizar esta información para definir las estrategias de cabildeo más apropiadas. (Gómez, 2012)

Diseño de estrategias de abogacía (advocacy) y cabildeo (lobby)

En apartes anteriores se ha insistido en que las políticas públicas son el resultado de procesos de interacción social donde los grupos con mayor poder imponen su voluntad. Desde el Renacimiento, Maquiavelo puso en evidencia el amplio repertorio de estrategias utilizadas por los políticos para conseguir y mantenerse en el poder, entre las cuales se incluyen: manipulación, mentira, trampa, engaño, traición, chantaje, intimidación y hasta homicidio.

Los medios de comunicación han evidenciado que estas prácticas siguen aplicándose en la actualidad en diferentes países, y que forman parte de las agendas secretas de los gobiernos, aún de aquellos que se precian como democráticos. Frente a estas prácticas se levantan los principios éticos y jurídicos de los Estados Modernos, que son defendidos desde los acuerdos y agencias internacionales.

Dichos principios asumen que la participación de los ciudadanos y los grupos de interés debe ser transparente y ajustarse estrictamente a los fundamentos jurídicos y éticos que rigen para los Estados democráticos de derecho. Entre las modalidades de participación en políticas públicas se destacan: La abogacía definida como el proceso dirigido a influenciar los actores sociales para obtener su respaldo en una decisión política.

El término cabildeo suele aplicarse a una forma de abogacía realizada directamente sobre los gobernantes y legisladores por un grupo encargado específicamente de esta actividad; se define como la actividad sistemática de persuasión realizada sobre personas o instituciones con poder de decisión o presión en un campo de la vida social, para asegurar su apoyo a cierto tipo de argumentos o puntos de vista en torno a un asunto controversial. (Gómez, 2012) Entre las formas de abogacía compatibles con los lineamientos éticos de agencias internacionales y los principios de los Estados de derecho, figuran:

- Estrategias de medios: comunicados a la opinión pública, ruedas de prensa, programas informativos de radio y TV, publicidad y propaganda
- Movilización social: marchas y manifestaciones públicas;
- Actos académicos de debate, análisis y difusión de argumentos y evidencias
- Alianzas según los resultados del análisis de involucrados
- Cabildeo directo

El cabildeo se ha desarrollado desde fines de 1970 impulsado por grupos de activistas, organizaciones sin ánimo de lucro y por empresas privadas en defensa de sus intereses. Desde mediados de 1990 el cabildeo ha venido configurando un área profesional especializada y en algunos casos una industria de la intermediación.

Ambos procesos, abogacía y cabildeo, son particularmente delicados desde la ética pública, y sus métodos y alcances son materia de preocupación y debate internacional, particularmente en relación con la capacidad de algunos grupos de imponer su voluntad por cualquier medio, cooptar el Estado en defensa de intereses minoritarios y restringir los intereses públicos (Gómez, Yepes, Rodríguez, Roldán, Velásquez, & Martínez, 2009).

La abogacía y el cabildeo tienen riesgos políticos y su éxito se relaciona con la claridad del objetivo que se persigue, la legitimidad de los principios que las fundamentan, su coherencia interna y su consistencia con otras acciones y la inteligencia de sus métodos. Estos procesos de

abogacía y cabildeo dependerán también del grado de compromiso, la imagen ante la opinión pública y el liderazgo de los grupos de interés.

Se ha destacado la mediación como una forma particular de incidir en las políticas. Mientras la abogacía y el cabildeo persiguen los intereses propios de los actores, la mediación se asume neutral frente a dos o más posiciones antagónicas. En la medida en que el mediador no toma partido facilita el acercamiento entre los actores. La neutralidad no implica ausencia de criterios, principios o valores por parte del mediador; la claridad, legitimidad y firmeza de los principios constituyen la clave del éxito de la mediación (Gómez, 2012).

Definición del objeto de la política

Teóricamente, las políticas públicas deben orientarse hacia problemas de interés público. El objeto de una política se percibe como problema y será objeto de regulación. Formular el objeto de la política implica definir y caracterizar una situación desde la perspectiva del bien común, expresándola como el problema de un grupo que afecta simultáneamente los intereses de los demás y en tal sentido se considera de interés público.

Formalmente el objeto de la política puede expresarse como un problema existente o como una necesidad no resuelta. Precisar el problema no es fácil. La dificultad radica en que los problemas no existen por sí mismos, sino cuando las personas valoran una situación como contraria a sus intereses y la califican de problema.

Los seres humanos van configurando intencionalidades o intereses desde sus condiciones biológicas, su historia personal y sus interacciones sociales; en la vida diaria van valorando sus experiencias a la luz de estos intereses y aquellas que chocan con ellos se valoran como problemas. En tal sentido, un problema es la distancia entre la forma como las personas experimentan una situación y la forma como esperan que ocurra. La clave para juzgar una situación como problema radica en los intereses de quienes lo valoran.

Al analizar como problema aquello que no encaja en las intencionalidades y la importancia de los problemas es proporcional a la magnitud de nuestros intereses. La diversidad de experiencias e intereses hace que se tenga una valoración diferente de los problemas. Por consiguiente, la caracterización y valoración de los problemas tiene un componente subjetivo esencial que surgirá inevitablemente en los procesos de formulación de la política. (Gómez, 2012)

Formular “el objeto” de las políticas implica definir el problema que justifica la intervención y que articula los componentes de la directriz. Las políticas públicas tienen sentido en la medida en que contribuyan a resolver problemas de interés público. Por esto no puede esperarse mucho de una política que no haya precisado adecuadamente su objeto; En varios países de la región con frecuencia se piensa en aplicar soluciones aún antes de comprender la situación que se quiere regular.

No es fácil hacer converger los intereses y requerimientos de la población en un planteamiento uniforme. (Foro nacional de Juventudes, 2000). Diferentes enfoques administrativos han propuesto modelos y técnicas para analizar y formular problemas; algunas podrían ser importantes para definir el asunto de interés público que será objeto de intervención.

El enfoque de marco lógico, un método extendido en América latina para administrar proyectos, propone técnicas relativamente sencillas para formular y caracterizar operativamente un problema. Es claro que una política pública es algo más que un proyecto; sin embargo, cuando el contexto lo permite, la formulación de una política puede administrarse como tal, y en las técnicas administrativas tradicionales pueden ser de gran ayuda. La formulación técnica de una situación como problema de interés público implica varias acciones complementarias:

La caracterización y valoración de la problemática general en que se inscribe. Un buen análisis debe dar cuenta del comportamiento y manifestaciones de la problemática en los últimos años.

El análisis de la problemática implica descomponerla en problemas específicos que pudieran analizarse y evaluarse más fácilmente; la selección de los problemas específicos que serán objeto de interés para la política.

Aunque existan recursos, la política no puede dispersar sus esfuerzos. Es necesario realizar priorizaciones que concentren los esfuerzos; el análisis etiológico del problema. Explican por qué se está produciendo el problema. Comprende la identificación, caracterización y valoración de las causas del problema y de sus consecuencias para los involucrados. (Gómez, 2012)

La formulación técnica del problema debe fundamentarse en una buena evaluación crítica de la información disponible, tanto en la literatura publicada como en las experiencias de los actores.

Para el fortalecimiento financiero de la recaudación de impuestos de los Gobiernos Autónomos Descentralizados de Ecuador se diseña un modelo de gestión con las características de la política pública las Crisis y actores. Dimensiones de análisis y de comprensión del modelo para resolver limitaciones de las herramientas metodológicas para la gestión financiera en función de la recaudación de impuestos, y recoge sus principales aportes metodológicos los cuales se resumen en los siguientes aspectos:

- Importancia de la articulación entre los actores de los GAD en función de mejorar la recaudación de impuestos.
- Mecanismos de descentralización y referentes sobre la importancia de la definición de competencias de los GAD en estudio para legitimar el proceso de toma de decisiones.
- Herramientas para la gestión financiera en aras de mejorar la recaudación de impuestos.

Los elementos fundamentales que sustentan la novedad de este modelo son los siguientes:

- Permite integrar teóricamente el proceso de gestión financiera como subproceso de la recaudación de impuestos desde la gestión administrativa en los GAD de la provincia de Manabí.

- Propicia, bajo la dirección del GAD en estudio y la administración pública, la integración entre actores de diferente subordinación, tipo de propiedad y gestión, en función de la movilización de fondos para dar respuesta a los requerimientos para la recaudación de impuestos.
- Concibe la gestión financiera para la mejora de la recaudación de impuestos como un proceso integrado en el cual cada fuente, con sus particularidades, se utiliza en función de la calidad de vida de la ciudadanía que respondan a:
 - Define los principales momentos de la gestión financiera en función de la recaudación de impuestos y su mejora, en lo que se concreta la participación ciudadana, y calidad de vida.
 - Identifica los puntos de contacto de la gestión financiera en los GAD de la provincia de Manabí, con las herramientas de planificación a escala nacional, provincial y municipal, haciendo énfasis en su articulación armónica con las planeaciones estratégicas económicas del estado.
 - Se centra en la gestión financiera en los GAD de la provincia de Manabí, de manera sistémica y como herramienta para la transformación de la recaudación de impuestos.

Conclusivamente, los modelos de gestión de la política pública para fortalecer financieramente la recaudación de impuestos en los Gobiernos Autónomos Descentralizados de Ecuador contribuyen asegurar la gestión financiera, representan un proceso dentro de la gestión del desarrollo de los GAD provinciales en el que, se agrupan conocimientos, habilidades y métodos, que determinan el nivel de desempeño. Este proceso debe incorporar el ciclo de gestión (planificar, organizar, implementar y controlar), para asegurar que los demás procesos cuenten con los recursos y se gestionen adecuadamente, contribuyendo a evitar el

incumplimiento del pago de los impuestos para con ello fortalecer financieramente la recaudación de impuestos de los Gobiernos Autónomos Descentralizados de Ecuador.

El modelo que se propone, (Figura 12) es una representación de las relaciones que se establecen entre los diferentes componentes que lo integran, conformando un todo ordenado y coherente, en el cual se lleva a cabo la gestión financiera para mejorar la recaudación de impuestos de los GAD, desde la administración pública provincial. El objetivo que persigue es:

- Mejorar la recaudación de impuestos a partir de los medios para la recaudación de ingresos tributarios y no tributarios, los sistema de administración tributaria, los ingresos para subsidiar los gastos públicos y satisfacer los servicios públicos, la cultura tributaria, la prestación de servicios públicos, la evasión fiscal, la recaudación impositiva y tributaria, los problemas estructurales y apoyo de los organismos e instituciones del Estado, la conciencia tributaria en los ciudadanos, la normativa legal en el ámbito tributario, el interés por parte de la población, en el cumplimiento de las obligaciones tributarias, la planificación para cumplir con objetivos propuestos y las informaciones que se le brinda a los propietarios sobre la recaudación de impuestos en aras de aportar con sus tributos al país.

Para el cumplimiento del objetivo debe realizarse una gestión financiera sostenible que, desde la administración pública, movilice la gestión financiera necesaria para el proceso de mejora de la recaudación de impuestos. Para lo cual se necesita del aprendizaje y aplicación continua, de mecanismos y herramientas que integren las fuentes de financiamiento, en función de cubrir las demandas financieras de la gestión del desarrollo local.

Debe realizarse desde bases sostenibles de manera que posibilite contar con recursos financieros en el tiempo y que su uso impacte en cada una de las dimensiones del desarrollo de manera equilibrada. Por otro lado, en la concepción de la recaudación de impuestos, se

consideran diferentes etapas para su confección, y del logro efectivo del cumplimiento de los objetivos de cada una de ellas, depende la sostenibilidad en el tiempo de la recaudación.

Se definen tres premisas para la aplicación del modelo, las cuales representan requisitos de indispensable cumplimiento, entre ellas, ser un GAD con niveles de autonomía financiera, elemento que posibilita poder contar con la independencia para la creación, determinación, percepción e inversión de los recursos financieros, así como su ordenación por medio de la elaboración del presupuesto, siempre enfocados hacia la recaudación de impuestos y las necesidades de la sociedad local. Otra de las premisas es la voluntad de los GAD de perfeccionar la gestión financiera para la mejora de la recaudación de impuestos y como tercera premisa, tener definidas en el GAD de la provincia de Manabí las líneas estratégicas para de la gestión financiera como parte de la estrategia a llevar a cabo para la mejora de la recaudación de impuestos (que establece además políticas, programas y proyectos).

Sobre los GAD de la provincia de Manabí, en la gestión financiera, inciden factores del macroentorno o variables del componente “fronteras” que se encuentran en permanente interacción con el proceso en sí, y que constituyen elementos de apoyo para la mejora de la recaudación de impuestos como son: las políticas nacionales y provinciales.

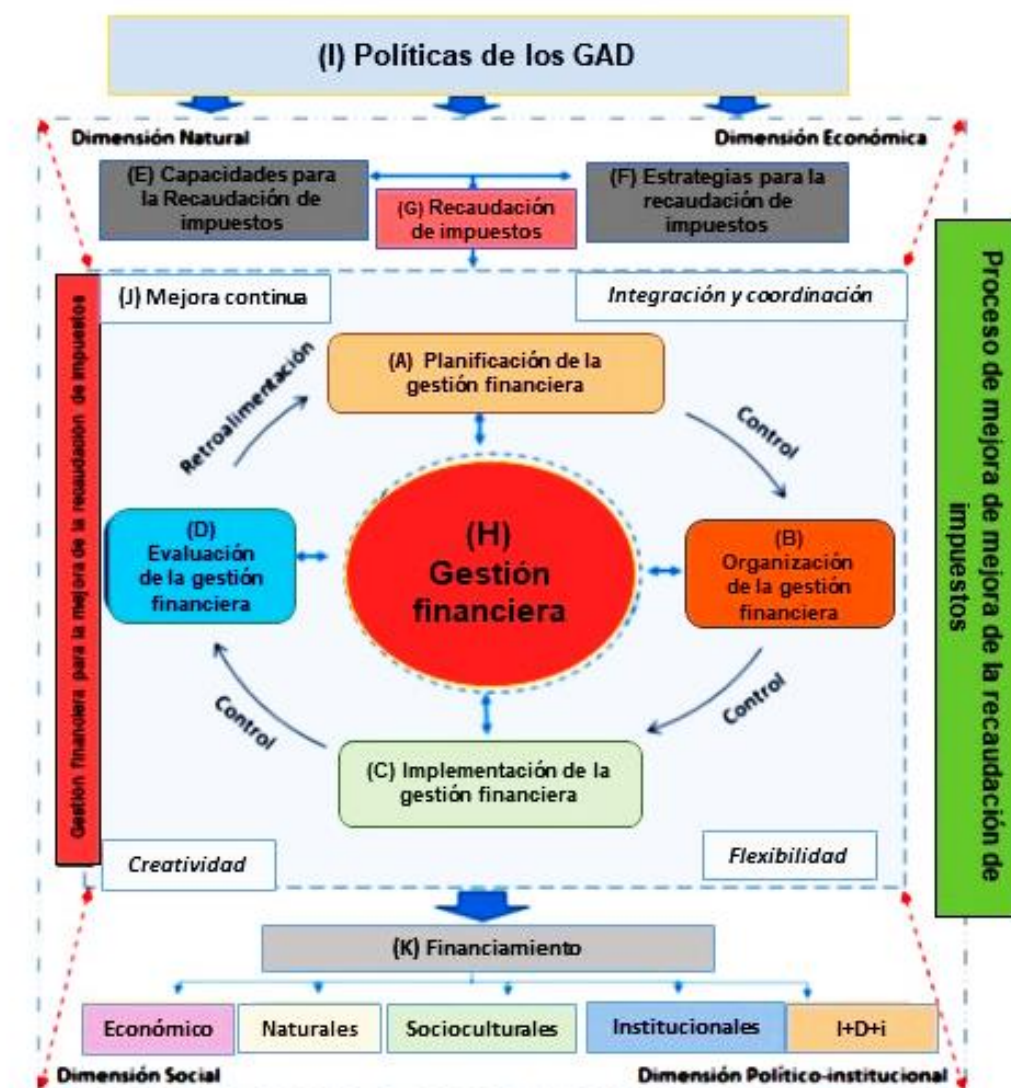


Figura 12. Modelo de Gestión financiera para la mejora de la recaudación de Impuestos.

Identificar y evaluar estos factores resulta de vital importancia en la gestión financiera para la mejora de la recaudación de impuestos en los GAD de la provincia de Manabí, ya que:

- Son ellos los que determinan las competencias de los GAD de la provincia con respecto a la gestión financiera para la mejora de la recaudación de impuestos.
- Marcan las tendencias del uso de las fuentes de financiamiento en determinados períodos de tiempo, teniendo en cuenta las prioridades, estrategias, establecidos por la dirección de los GAD provinciales.

- Regulan las relaciones que se pueden establecer entre los diferentes actores a cada nivel, en un ambiente participativo, lo que influye en el funcionamiento y eficiencia del modelo propuesto.
- Las políticas, de los GAD influyen en el funcionamiento de las entidades y determinan las relaciones que tienen presencia en los municipios, así como en su desarrollo económico, social, natural y político – institucional.

Paralelo a la valoración de las variables “fronteras” y como elementos previos al proceso de gestión financiera para la mejora de la recaudación de impuestos se deben analizar en un primer momento, las capacidades (traducidas en conocimientos, habilidades, aptitudes y técnicas), de los actores de los GAD de la provincia de Manabí, en materia de la recaudación de impuestos y las demandas de financiamiento para la construcción de estas. Debe tenerse en cuenta los criterios de que la construcción de capacidades es parte de la gestión financiera para la recaudación de impuestos y por ende para el mejoramiento de la calidad de vida de la ciudadanía.

Otro elemento previo que hay que asumir como herramienta de trabajo es la estrategia de desarrollo de los GAD de la provincia de Manabí, en la cual se diseñan políticas, líneas estratégicas, programas y proyectos, teniendo en cuenta sus potencialidades y limitaciones y que, para su diseño y materialización a través de proyectos, demanda de financiamiento para el logro de los objetivos planificados. En ese sentido, el modelo se basa en el desarrollo de un proceso de gestión financiera, la cual se enmarca en un ciclo básico que transcurre por la planificación de la gestión financiera, organización de la gestión financiera, implementación de la gestión financiera y la evaluación de la de la gestión financiera, con un proceso de monitoreo y control que es permanente en todas sus etapas.

Etapas 1.- Planificación de la gestión financiera

El objetivo de esta etapa es definir los proyectos de desarrollo para la recaudación de impuestos que se van a financiar y en que etapas. Para ello se diagnostican las demandas de financiamiento de los proyectos definidos en las estrategias de desarrollo de los GAD de la provincia de Manabí y las fuentes de financiamiento con que cuenta el GAD en estudio. Se evalúan los proyectos para su selección, teniendo en cuenta los criterios establecidos por tipología, además de su correspondencia con las líneas estratégicas del municipio que marcan las prioridades locales.

En paralelo, se evaluarán las proyecciones de cada una de las fuentes de financiamiento, el uso que se les puede dar y los objetivos que persiguen. Se identifican las brechas financieras a partir de las demandas de financiamiento que no pueden ser cubiertas con las fuentes disponibles, de lo cual resultará la identificación de los proyectos a financiar por etapas.

Etapas 2. Organización de la gestión financiera

Esta etapa parte de los resultados de la anterior. Tiene como objetivo, definir los mecanismos de la gestión financiera que se van a utilizar para responder a las demandas financieras para la mejora de la recaudación de impuestos. Para ello, se identifican los actores claves que van a intervenir, se establecen funciones y responsabilidades, se definen estrategias para la movilización y articulación de recursos y actores, y se instituyen las relaciones entre actores por proyecto, a los cuales se les asignan las tareas según su participación en el mismo.

Etapas 3. Implementación de la gestión financiera

Se refiere básicamente al proceso en el cual se entrega y ejecuta el financiamiento asignado para mejorar la recaudación de impuestos, teniendo en cuenta que esta entrega según las características del proyecto podrá realizarse según se cumplan sus etapas de desarrollo. Se realizará un monitoreo a la ejecución de los fondos transferidos con el objetivo de evitar la inmovilización de fondos en las cuentas.

Etapla 4. Evaluación de la gestión financiera

Se evalúa la gestión financiera y el impacto que ha provocado, en la recaudación de impuestos en los GAD de la provincia de Manabí. Todo ello, mediante el monitoreo y control permanente de cada una de sus fases lo que posibilita la retroalimentación y la mejora continua.

El modelo involucra a los actores de mayor influencia en la gestión financiera para la mejora de la recaudación fiscal, agrupándolos en tres grupos: (1) financistas, (2) ejecutores y (3) comunidad. Dentro de los actores financistas se complementan aquellos del sector empresarial (estatal y no estatal), el GAD provincial que contempla los GAD municipales, las agencias de cooperación, los inversionistas extranjeros, centros de investigación, entre otros que poseen un capital a invertir en para la mejora de la calidad de vida de la ciudadanía.

Por otra parte, los actores ejecutores, establecen las demandas de recursos financieros para poder desarrollar alguna de las etapas relacionadas con la recaudación de impuestos. Estos pueden ser: empresas estatales o no estatales, organizaciones no lucrativas (organizaciones de la sociedad civil con reconocimiento legal, las organizaciones de masas que caracterizan el entramado social ecuatoriano), y los organismos e instituciones de carácter social que por lo general forman parte del sector público presupuestado (dígase educación, salud, cultura, deportes, etc.), entre otros.

Por último, la comunidad como actor decisivo, al que van dirigido todos los esfuerzos. Participa en el proceso de recaudación de impuestos y en particular en el diseño de cómo hacerlo para la mejora de dicho proceso en función de perfeccionar la calidad de vida de la ciudadanía, misma que es demandante de recursos, y receptora de los impactos de la gestión financiera, respaldando o rechazando los resultados.

El modelo concibe la presencia e interacción de diferentes tipos de propiedad y gestión como debe ser característico en los procesos de transición que se dan en el GAD de la provincia de Manabí. Se reconoce el papel rector del GAD en estudio por ser el órgano que diseña, coordina

y regula las políticas y estrategias de la provincia de Manabí, articuladas a las de niveles de país y, por ende, está investido de la más alta autoridad para impulsar la recaudación de impuestos y con ello mejorar la calidad de vida de la ciudadanía.

De esa forma se pueden evaluar las mejores alternativas tanto de gestión financiera como los requerimientos concretos de propuestas para la recaudación de impuestos, su coherencia con las líneas estratégicas de desarrollo del GAD de la provincia de Manabí, la articulación con los intereses provinciales y municipales y los aspectos técnicos más especializados relativos a la factibilidad de la recaudación de impuestos, entre otros.

Resulta significativo acotar que la gestión financiera del GAD de la provincia de Manabí deberá estar sustentado en principios fundamentales como:

- **Integración y coordinación:** incluye la participación de los actores de los GAD de la provincia de Manabí que interactúan en el proceso de gestión financiera a partir del intercambio de información, conocimientos y experiencias basadas en la honestidad y la comunicación abierta.
- **Mejora continua:** mejora de los resultados obtenidos al basarse en el ciclo de Shewart, que representa el trabajo en procesos, en el cual, el GAD planifica el cambio con respecto a la gestión financiera para la mejora de la recaudación de impuestos, lo realiza, verifica los resultados y según sean estos, actúa para normalizar el cambio o para comenzar el ciclo de mejoramiento con nueva información (Shewart, 1980).
- **Flexibilidad:** adaptabilidad del modelo a las condiciones histórico-concretas donde se desarrolla.
- **Creatividad:** fomenta un ambiente que propicie el desarrollo de la creación y la innovación en materia de alternativas o mecanismos para la mejora de la recaudación de impuestos.

En este contexto las relaciones esenciales que fundamentan el diseño de un modelo se definen como las interrelaciones externas e internas de los elementos principales y decisivos que caracterizan la esencia del objeto y que lo sustentan teóricamente, en este caso: la gestión financiera para la mejora de la recaudación de impuestos. Teniendo en cuenta lo anterior, se han definido las siguientes relaciones esenciales en el modelo:

- Entorno – Proceso de gestión financiera – Gestión financiera para la mejora de la recaudación de impuestos.
- Planificación de la gestión financiera (entradas) – diseño e implementación de mecanismos de financiamiento (transformación) - Evaluación (salidas) y medición del impacto de la gestión financiera para la mejora de la recaudación de impuestos (efectos).
- Proyectos con necesidades de financiamiento – Gestión financiera en los GAD de la provincia de Manabí para la mejora de la recaudación de impuestos – Proyectos financiados.
- Equipo Técnico Asesor – Comunidad – Actores Ejecutores – Actores Financistas.

CAPÍTULO III.- MODELOS BASADOS EN PROCESOS Y PRODUCTOS

ACTORES EN LOS PROCESOS

Juan Miguel Moreira Largacha ³

Fortalecimiento financiero de la recaudación de impuestos de los Gobiernos Autónomos Descentralizados de Ecuador a través de un modelo de gestión

La propuesta de un modelo de gestión financiera para mejorar la recaudación de impuestos de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) de Ecuador, es una propuesta con un enfoque sistémico y con determinados elementos como:

- Interdisciplinariedad: el modelo propicia la integración de diferentes actores en la gestión del financiamiento para la recaudación de impuestos y reconoce la necesidad de la creación de grupos interdisciplinarios, no solo para el diseño de mecanismos de gestión financiera, sino para la confección de las estrategias, la formación de capacidades y el diseño de proyectos de desarrollo local.
- Organizado: se propone un procedimiento para la implementación del modelo, con la definición de las etapas y pasos que muestran la ruta crítica a seguir por sus usuarios. Además, para su fácil comprensión y aplicabilidad se definen por cada paso las actividades a desarrollar, insumos, técnicas, responsables, participantes y resultados esperados.
- Pragmático: los resultados del modelo están orientados hacia el la gestión financiera para la mejora de la recaudación fiscal, lo cual representa una acción.
- Propositivo: se define un objetivo del modelo.

³ Docente de la Universidad Laica Eloy Alfaro de Manabí. Ecuador. E-mail: miguel.moreira@uleam.edu.ec. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8107-3097>

- Teórico: las estructuras teóricas que representan las bases que fundamentan el modelo para la gestión financiera en función de mejorar la recaudación de impuestos en los GAD de Ecuador son las siguientes:
 - El análisis de los procesos de interrelación que se establecen entre las áreas conceptuales y teóricas vinculadas a la recaudación de impuestos y la gestión financiera, como sustento teórico para la modelación y sus particularidades en el ámbito de los GAD.
 - El análisis comparativo de diferentes procedimientos, instrumentos y mecanismos para la recaudación de impuestos que tributan al desarrollo y calidad de vida de la ciudadanía, donde se exponen limitaciones y aportes metodológicos, los cuales sirven de apoyo al modelo propuesto.
 - Los resultados obtenidos que argumentan:
 - Necesidad de ordenar la gestión financiera para la mejora de la recaudación de impuestos en los GAD de la provincia de Manabí; 2) los vacíos metodológicos en las herramientas para la planificación; 3) las carencias en el ámbito de la práctica en la instrumentación de la gestión financiera para la recaudación de los impuestos en el contexto ecuatoriano actual, tras la crisis agudizada por la Covid-19.
 - Reflexión grupal, el debate colectivo o individual y la consulta a especialistas, tomadores de decisión y otros actores, vinculados a la teoría y la praxis de la gestión financiera en la recaudación de impuestos.
 - La consulta y retroalimentación constante con los gestores financiera para la recaudación de impuestos.
- Totalidad: se establece la naturaleza de las relaciones esenciales del modelo y aquellas que se dan entre los diferentes componentes que integran el mismo, teniendo en cuenta

que cualquier estímulo, en cualquier unidad del sistema, afectará a todas las demás unidades debido a la relación causa – efecto que existe entre ellas.

Modelos de gestión y el enfoque basado en procesos

En la actualidad, es una cuestión innegable el hecho de que las organizaciones se encuentren inmersas en entornos y mercados competitivos y globalizados; entornos en los que toda organización que desee tener éxito o, al menos, subsistir) tiene la necesidad de alcanzar “buenos resultados empresariales”. (Beltrán, Car, Carrasco, Rivas, & Tejedor, 2009)

Para alcanzar estos “buenos resultados”, las organizaciones necesitan gestionar sus actividades y recursos con la finalidad de orientar hacia la consecución de los mismos, lo que a su vez se ha derivado en la necesidad de adoptar herramientas y metodologías que les permitan configurar su sistema de gestión. Un sistema de gestión, por tanto, ayuda a una organización a establecer las metodologías, las responsabilidades, los recursos, las actividades, que le permitan una gestión orientada hacia la obtención de esos “buenos resultados” que desea, o lo que es lo mismo, la obtención de los objetivos establecido.

La familia de normas ISO 9000

La familia de normas ISO 9000 fue establecida, en su primera versión, en 1987, con las revisiones más reseñables en 1994 y en 2000, y con una próxima revisión planificada para 2008. A nivel mundial estas normas se expandieron en una primera etapa por los países de la UE, y tomaron mucha importancia en el Reino Unido, algo que resulta a todas luces lógico debido a la experiencia previa de dicho país con la BS 5750. Hay que tener en cuenta, además que, desde las instituciones comunitarias, y en concreto, desde la Comisión Europea, se promovió de forma intensiva la adopción de este estándar por parte de las empresas europeas, en el proceso de armonización que se estableció para crear el mercado común europeo en 1992 (Tsiotras y Gotzamani, 1996; Crowe et al., 1998). De hecho, la norma incluso se llegó a incorporar a las directivas comerciales de lo que entonces era la UE (Mendel, 2002). Asimismo,

las Administraciones Públicas del Reino Unido y de otros países establecieron líneas de subvenciones para la implementación de las normas ISO 9000 en el sector industrial (Schuurman, 1997).

Una de las referencias más universalmente utilizada ha sido y es en la actualidad la familia de normas ISO 9000. Esta familia se compone de una serie de normas que permiten establecer requisitos y/o directrices relativos a los sistemas de gestión de la calidad (ISO 9000, que establece sus fundamentos y definiciones; ISO 9001, que establece requisitos para su implementación; ISO 9004, que establece directrices para mejorar el desempeño global y el éxito sostenido en la organización)..Dentro de esta familia, es la norma ISO 9001 la norma de referencia por la que principalmente las organizaciones establecen, documentan e implantan sus sistemas de gestión de la calidad con el objeto de demostrar su capacidad para proporcionar productos y/o servicios que cumplan con los requisitos de los clientes y orientarse hacia la satisfacción de los mismos. Asimismo, la adopción de los requisitos de esta norma les ha permitido y les permite en la actualidad la posibilidad de obtener un reconocimiento externo a través de entidades certificadoras acreditadas. (Beltrán, Car, Carrasco, Rivas, & Tejedor, 2009)

Por otra parte, la norma ISO 9004 establece directrices con el fin de ayudar a una organización a avanzar desde un sistema de gestión de la calidad orientado a la satisfacción del cliente hacia un sistema orientado a todos los grupos de interés de una organización (clientes, accionistas, aliados, personas y sociedad). Merece la pena mencionar que tanto ISO 9001 como ISO 9004 se fundamentan y estructuran considerando un conjunto de principios de gestión de la calidad, que le confieren una clara “orientación hacia los resultados”, evidentemente relacionados con el cliente y las otras partes interesadas (según sea el alcance del sistema). (Beltrán, Car, Carrasco, Rivas, & Tejedor, 2009)

Una vez más se ha de dejar claro que las ISO 9000 no son normas que hacen referencia al cumplimiento de un objetivo o un resultado determinado, es decir, no son normas de performance que miden la calidad de los productos o servicios de las empresas, sino que establecen la necesidad de sistematizar y formalizar toda una serie de procesos empresariales en una serie de procedimientos, y de documentar dicha implantación. Son los organismos certificadores acreditados para tal fin por los organismos nacionales de acreditación —en el caso español, la Entidad Nacional de Acreditación (ENAC) —, los que, una vez analizada la documentación utilizada por la empresa, otorga el certificado de cumplimiento con el estándar. En suma, cumplir con ISO 9000 supone tener documentada la implantación un Sistema de Gestión de la Calidad (SGC) que recoge en procedimientos estandarizados y documentados los procesos básicos para producir el producto o el servicio que el cliente adquiere. Esta herramienta de gestión tiene por tanto como base la sistematización y formalización de tareas para lograr la conformidad en el cumplimiento de las especificaciones establecidas por el cliente.

Dicha aclaración resulta del todo pertinente, ya que en no pocas ocasiones, y en ámbitos muy diversos, se han producido importantes malentendidos al respecto. Por ejemplo, no son pocas las empresas que, pese a que la propia norma ISO lo prohíba, han publicitado su certificado de empresa registrada como si de una etiqueta de calidad de producto se tratara. (Iñaki Heras, 2012)

También se ha de consignar que la implantación de este tipo de estándares o normas es voluntaria, si bien en determinados sectores se trata, de facto, de una norma obligatoria. En este sentido, y como se analizará más adelante, en los estudios que han analizado la motivación de las empresas a certificarse, se ha subrayado el papel «prescriptor» jugado por las grandes empresas constructoras, de la automoción, del sector energético y de las telecomunicaciones, que vieron en las normas ISO 9000 una forma de asegurar cierto nivel de calidad de sus

proveedores y subcontratistas, en el sentido de lograr cierta sistematización y formalización de los procesos clave de la empresa destinados al cumplimiento de los requerimientos que estas grandes empresas establecen. (Iñaki Heras, 2012)

Modelo de excelencia de la EFQM

Esta orientación hacia la obtención de resultados (que es para lo que verdaderamente deben servir los sistemas de gestión) se ve refrendada a su vez por los fundamentos de los modelos de excelencia empresarial, como el modelo de Excelencia de la EFQM.

Este modelo ofrece un marco de trabajo no-prescriptivo que reconoce que la excelencia en la gestión dentro de cualquier organización se puede lograr de manera sostenida mediante distintos enfoques. En esta línea, el modelo se fundamenta en que los resultados excelentes con respecto al rendimiento de la organización, a los clientes, las personas y la sociedad (en definitiva, los diferentes grupos de interés) se logran mediante un liderazgo que dirija e impulse la política y estrategia, las personas de la organización, las alianzas y recursos, y los procesos. El modelo se compone de nueve criterios, (Figura 13) como se puede observar en la figura adjunta. Además, ofrece una metodología de evaluación que permite a una organización reconocer su nivel de excelencia e identificar las oportunidades de mejora, favoreciendo de esta forma el cambio en las organizaciones, mediante la consideración de la innovación y el aprendizaje como aspectos claves para la obtención de resultados excelentes en todos los ámbitos.



Figura 13: Estructura del modelo de Excelencia de la EFQM. **Basado en:** Beltrán, Car, Carrasco, Rivas y Tejedor (2009).

Como ocurre con la familia de normas ISO 9000, el modelo EFQM también se soporta en una serie de fundamentos entre los que se puede destacar, nuevamente, la “orientación hacia los resultados”, considerando la satisfacción equilibrada de todas las partes interesadas. (Beltrán, Car, Carrasco, Rivas, & Tejedor, 2009).

Enfoque basado en procesos en los modelos de gestión

Los modelos o normas de referencia a las que se ha aludido anteriormente (familia ISO 9000 y modelo EFQM) promueven la adopción de un enfoque basado en procesos en el sistema de gestión como principio básico para la obtención de manera eficiente de resultados relativos a la satisfacción del cliente y de las restantes partes interesadas.

En este sentido, las organizaciones que deseen implantar un sistema de gestión de la calidad conforme a la norma ISO 9001 (orientado a la satisfacción de sus clientes), o ir más allá tratando de adoptar modelos de gestión más completos (ISO 9004 y/o modelo EFQM), deben reflexionar sobre este enfoque y trasladarlo de manera efectiva a su documentación, a sus metodologías y al control de sus actividades y recursos, sin perder la idea de que todo ello debe servir para alcanzar los “resultados deseados”. En la figura 14 se ilustra cómo la gestión por

procesos se implementa con la finalidad de redundar en la obtención eficaz y eficiente de resultados. (Beltrán, Car, Carrasco, Rivas, & Tejedor, 2009)

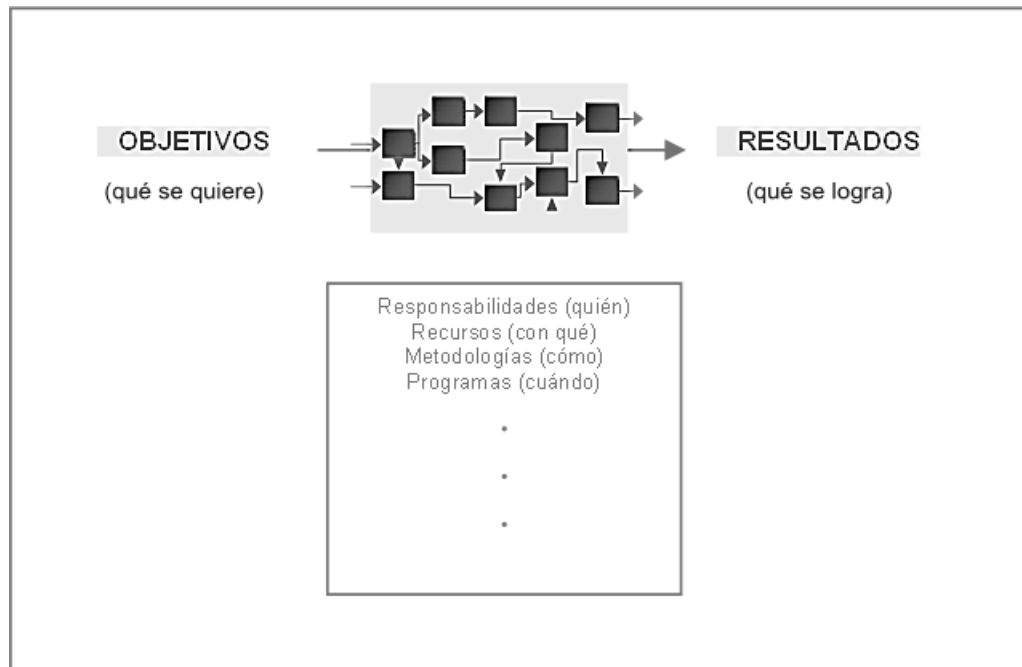


Figura 14. El sistema de gestión basado en procesos como vía para alcanzar los objetivos.
Basado en: Beltrán, Car, Carrasco, Rivas y Tejedor (2009)

Enfoque basado en procesos en como principio de Gestión

El enfoque basado en procesos es un principio de gestión básico y fundamental para la obtención de resultados, y así se recoge tanto en la familia de normas ISO 9000 como en el modelo EFQM.

Principio de “enfoque basado en procesos” en la familia ISO 9000

La familia de normas ISO 9000 se sustenta en ocho principios de gestión de la calidad, y constituyen una referencia básica necesaria para el entendimiento y la implantación adecuada de los requisitos de la norma ISO 9001 y/o las directrices de la norma ISO 9004. (Tabla 4)

Tabla 4. Principios de gestión de la calidad

Enfoque al cliente: Las organizaciones dependen de sus clientes y por lo tanto deberían comprender las necesidades actuales y futuras de los clientes, satisfacer los requisitos de los clientes y esforzarse en exceder las expectativas de los clientes. Liderazgo: Los líderes establecen la unidad de propósito y la orientación de la organización. Ellos	Enfoque de sistema para la gestión: Identificar, entender y gestionar los procesos interrelacionados como un sistema, contribuye a la eficacia y eficiencia de una organización en el logro de sus objetivos. Mejora continua: La mejora continua del desempeño global de la organización
--	---

deberían 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. Participación del personal: El personal, a todos los niveles, es la esencia de una organización y su total compromiso posibilita que sus habilidades sean usadas para el beneficio de la organización. Enfoque basado en procesos: Un resultado se alcanza más eficientemente cuando las actividades y los recursos relacionados se gestionan como un proceso.	debería ser un objetivo permanente de ésta. Enfoque basado en hechos para la toma de decisión: Las decisiones eficaces se basan en el análisis de los datos y la información. Relaciones mutuamente beneficiosas con el proveedor: Una organización y sus proveedores son interdependientes, y una relación mutuamente beneficiosa aumenta la capacidad de ambos para crear valor. ISO 9000-2005
---	--

Basado en: Beltrán, Car, Carrasco, Rivas y Tejedor (2009)

Las definiciones expuestas en la Tabla 4, ponen en relieve la importancia de considerar estos principios como pilares básicos a tener en cuenta si se quieren implantar sistemas de gestión orientados a obtener buenos resultados empresariales de manera eficaz y eficiente, en términos de satisfacción de los diferentes grupos de interés, según proceda (ISO 9001 o ISO 9004).

De entre estos principios, uno de los que más influyen en la forma de configurar un sistema de gestión de la calidad es precisamente el principio de enfoque basado en procesos. Este principio sostiene que “un resultado se alcanza más eficientemente cuando las actividades y los recursos se gestionan como un proceso”. Para poder comprender este principio, es necesario conocer qué se entiende por proceso.

Según la norma ISO 9000:2005 un proceso es “un conjunto de actividades mutuamente relacionadas o que interactúan, las cuales transforman elementos de entrada en resultados” (Figura 15). Con esta definición, se puede deducir que el enfoque basado en procesos enfatiza cómo los resultados que se desean obtener se pueden alcanzar de manera más eficiente si se consideran las actividades agrupadas entre sí, considerando, a su vez, que dichas actividades deben permitir una transformación de unas entradas en salidas y que en dicha transformación se debe aportar valor, al tiempo que se ejerce un control sobre el conjunto de actividades. (Beltrán, Car, Carrasco, Rivas, & Tejedor, 2009)



Figura 15. Proceso según la norma ISO 9000:2005. **Basado en:** Beltrán, Car, Carrasco, Rivas y Tejedor (2009)

El hecho de considerar las actividades agrupadas entre sí constituyendo procesos, permite a una organización centrar su atención sobre “áreas de resultados” (ya que los procesos deben obtener resultados) que son importantes conocer y analizar para el control del conjunto de actividades y para conducir a la organización hacia la obtención de los resultados deseados.

Este enfoque conduce a una organización hacia una serie de actuaciones tales como:

- Definir de manera sistemática las actividades que componen el proceso.
- Identificar la interrelación con otros procesos.
- Definir las responsabilidades respecto al proceso.
- Analizar y medir los resultados de la capacidad y eficacia del proceso.
- Centrarse en los recursos y métodos que permiten la mejora del proceso.

Al poder ejercer un control continuo sobre los procesos individuales, y sus interrelaciones dentro del sistema, se pueden conocer más fácilmente los resultados que obtienen cada uno de ellos y cómo contribuyen al logro de los objetivos generales de la organización. A raíz del análisis de los resultados de los procesos se permite, además, centrar y priorizar las oportunidades de mejora. (Beltrán, Car, Carrasco, Rivas, & Tejedor, 2009)

Gestión de calidad

En el sector privado y en el público se vive la época de la calidad, que se ha convertido en valor administrativo, principio de organización, requisito de operaciones y productos, lenguaje común, acaso cultura organizacional y estilo directivo gubernamental. Se habla de “la revolución de la calidad” para señalar la importancia dominante que la calidad ha alcanzado en

la manera de concebir la producción de manufacturas y la provisión de servicios, de estructurar la organización y de dirigir. Difícilmente se puede pensar en que una empresa privada subsista en la competencia sin productos de calidad y difícilmente un gobierno puede restablecer su reputación y confianza social perdida o disminuida si sus servicios públicos no aportan nada significativo a la vida personal y asociada de sus ciudadanos.

El propósito empresarial de mantenerse competitivos y obtener utilidades es inviable si se carece de bienes y servicios que respondan a necesidades y deseos de clientes, así como es imposible el propósito gubernamental de ser socialmente confiable y sostener su legitimidad si su actuación carece de calidad institucional y calidad de servicio, si no respeta las normas de la actuación pública ni responde a las expectativas ciudadanas básicas. Muchas sociedades han llegado al punto crítico de la desconfianza en la capacidad y relevancia de sus gobiernos debido a la mala calidad de las escuelas públicas, los costos y las precariedades de los servicios de salud, ciudades inseguras o sucias, infraestructura obsoleta, servicios judiciales atiborrados y sospechosos de corrupción, tramitología fiscal y administrativa absurda y hasta humillante. (Villanueva, 2008)

La calidad es primordialmente un atributo de los productos y servicios, pero causal y lógicamente es también un atributo de los procesos y actividades (que producen los bienes y prestan los servicios), de los insumos e instrumentos de producción, de las personas (directivos, productores, proveedores, prestadores) y hasta del ambiente organizacional, laboral, físico en el que tiene lugar la producción o la prestación del servicio. Por ese camino marcha la definición de calidad como “idoneidad para el uso” (J. Juran) o como “idoneidad para el propósito” (K. Ishikawa), un par de maestros en la gerencia de la calidad, cuya definición introduce un matiz importante y enriquecedor, en la medida en que la conformidad con los requerimientos y las especificaciones es sólo una condición necesaria o un fin intermedio para

que el producto satisfaga el propósito o el uso para el cual el consumidor lo encargó o adquirió y, de este modo, se sienta satisfecho.

La naturaleza intencional de la calidad, que existe y se define por su relación con las necesidades, usos, propósitos y expectativas de personas que en última instancia son los clientes, ha resaltado como núcleo del concepto su orientación al cliente (al consumidor, al usuario), de modo que su denotación incluye la “capacidad de satisfacer o exceder las expectativas del cliente” y sobre estos elementos se han construido los conceptos de calidad con variaciones innumerables según los énfasis e ideas de los autores. Los clientes y sus necesidades están en el centro de la definición de calidad y, por ende, en el centro de la acción de las empresas y gobiernos que aspiran a mostrarse como organizaciones de calidad.

Algunas definiciones acentúan adicionalmente que la calidad no es un sentimiento, una creencia o un juicio valorativo, sino que se trata de una propiedad mensurable de los productos, mientras otras dejan sin acento este punto clave. También algunas definiciones de calidad resaltan congruentemente que las expectativas y las especificaciones de los productos son establecidas desde afuera de la organización, desde las expectativas de los clientes y no desde las consideraciones de un staff técnico sin vinculación con ellos, o señalan que la calidad implica hacer correctamente bien las cosas desde la primera vez. Una definición precisa y generalizada de calidad es “la totalidad de propiedades y características de un producto o servicio que lo hacen capaz de satisfacer necesidades dadas, debido a que cumple con las especificaciones preestablecidas” (ANSI, ASQC). (Aguilar Villanueva, 1992)

Las numerosas definiciones que suscita el concepto de calidad han sido uno de los principales factores de resistencia a incorporarla como un principio directivo y operativo de las organizaciones privadas y públicas. Crosby, es uno de los teóricos más influyentes que, ha examinado los supuestos erróneos que con mayor frecuencia se tienen sobre la calidad en el medio organizacional. El mismo destaca que la calidad no es elegancia, belleza, bondad, lujo,

distinción, virtud; tampoco una magnitud imprecisa, intangible e inmensurable; ni tampoco algo irrealizable o algo costosamente realizable, pero de pobre utilidad para la organización y sus clientes.

La acertada observación crítica de Crosby, al señalar que en una organización lo costoso no es la calidad sino las actividades y productos que, por carecer de calidad, obligan a incurrir en costos varios por supervisión y control, retrabajos, reparaciones y reconstrucciones, reposición de productos, pago de garantías y hasta indemnizaciones... abre el camino a la definición de la calidad como “la conformidad con los requisitos” (conformance to requirements) o exigencias de un determinado producto, solicitud..., cuyas especificaciones deben ser definidas con precisión y claridad. En consecuencia, el problema de la calidad de ciertos productos y actividades consiste en su disconformidad con los requisitos específicos y explícitos deseados, demandados, contratados... por los solicitantes, clientes, compradores, derechohabientes de esos bienes y servicios. ... (Villanueva, 2008)

La calidad ha sacudido el arreglo tradicional de las organizaciones y ha inducido cambios en todas sus dimensiones. Cuatro cambios han sido centrales:

- a) el enfoque que privilegia los resultados financieros de las empresas y del gobierno mismo se ha desplazado hacia la calidad de los productos, que es el factor que hace posible obtener utilidades duraderas y el que justifica en el sector público el énfasis en la eficiencia económica de las operaciones y el equilibrio riguroso de las finanzas públicas
- b) el enfoque en la productividad, con frecuencia hostil o indiferente a la calidad, ha desplazado su atención de los productos hacia los clientes, con dos resultados: el producto pasa a ser un componente integrado del servicio y la productividad se eleva a la dimensión de la competitividad por la calidad de los productos

- c) el enfoque en las estructuras, sistemas, normas y procedimientos, que valora la impersonalidad como factor del éxito organizacional, con el efecto de provocar pasividades y desafecciones, ha desplazado su atención hacia las personas (empresarios y trabajadores; políticos, empleados públicos y ciudadanos; proveedores y clientes) y hacia la calidad intelectual, técnica y moral de las personas
- d) el enfoque introvertido de la administración se ha extrovertido hacia los usuarios de los bienes y servicios de la organización, poniendo un punto final a la empresa sin clientes, a la AP sin público y al gobierno sin ciudadanos.

Concentrar la atención en la calidad más que en las utilidades de corto plazo y concentrarse en las necesidades y aspiraciones del ciudadano o del cliente antes que en la producción son los principios básicos de “la revolución conceptual” de la gestión de calidad, que rematan en el principio supremo del valor/la calidad de la persona: “el respeto a la persona humana como filosofía administrativa” (K. Ishikawa). Calidad es, en su raíz, la calidad del ser humano, dentro y fuera de la organización. (Figura 16)

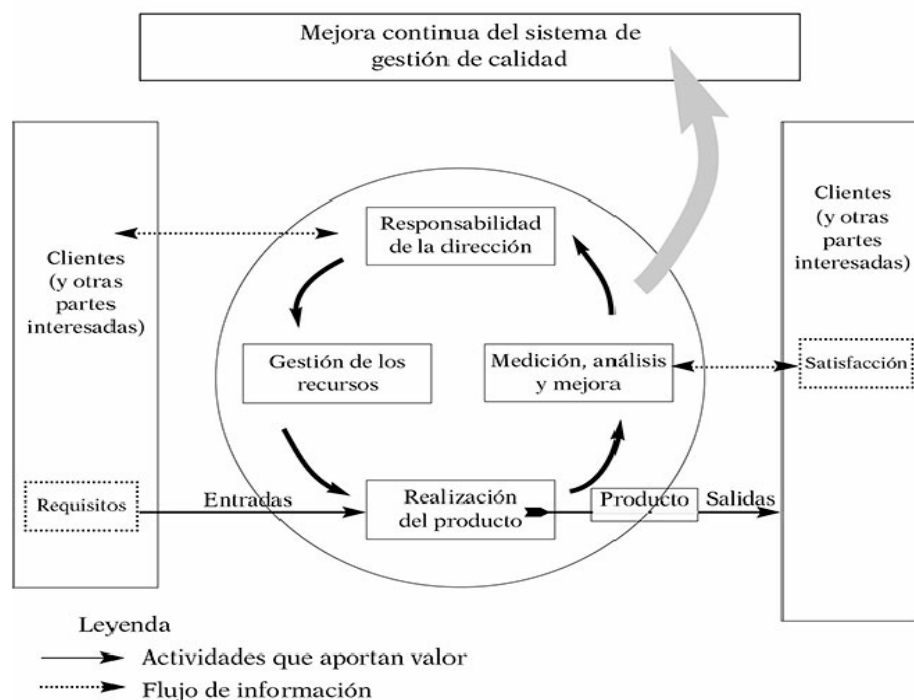


Figura 16. Modelo ISO de un sistema de gestión De calidad basado en procesos. Fuente: Villamar Luis (2008)

El enfoque total de la calidad y la insatisfacción por el pobre impacto que la lenta mejora continua de los productos tenía en un contexto aguerido de negocios de intensa competencia abrieron el camino a la beligerante propuesta de la reingeniería de los negocios o de las empresas (Business, Corporation Reengineering), que fue presentada como “un manifiesto para la revolución de los negocios” por sus autores M. Hammer y J. Champy.

Frente a las rudas “c” de la competencia, los clientes y el cambio, la reingeniería exige un reordenamiento radical y total de la organización a partir de sus procesos centrales, que han de ser rediseñados como si la empresa abriera de nuevo sus puertas e iniciara sus actividades. El rediseño de procesos, que constituye el eje de la reingeniería de negocios y alrededor del cual se modifican las unidades de trabajo, los trabajos, las mediciones de desempeño, los valores, el papel de los gerentes y ejecutivos, etc., tiene el propósito y resultado de lograr mejoras rápidas y considerables en los estándares de desempeño a fin de incrementar sensiblemente el valor de los bienes y servicios para los clientes y relanzar, en consecuencia, la posición de la empresa en su mercado y derrotar a competidores.

En este sentido, la reingeniería es diferente de la mejora continua y de la TQM, no obstante que compartan las mismas premisas de la gestión de calidad, tales como el enfoque hacia el cliente, la centralidad de los procesos, la generación de valor, el enfoque integral de la gestión. Sin embargo, mientras TQM y Kaizen tienen como “objetivo hacer lo que ya hacen, pero mejor, buscar mejorar de manera constante e incrementalmente el desempeño del proceso. La reingeniería, en cambio, busca rompimientos, no trata de mejorar los procesos existentes sino de descartarlos y remplazarlos enteramente con otros nuevos... Reingeniería es comenzar de nuevo con la hoja en blanco” (Hammer y Champy, 1993: 49).

Este principio significa interrumpir la rutina organizacional para recuperar autocrítica y creatividad, lo cual llevará muy probablemente a descartar las prácticas directivas y producciones del pasado que han dejado de funcionar, construirá una visión exigente del futuro y rediseñará de nuevo los procesos. Esta propuesta de liberarse de la historia organizacional ha obviamente generado un interminable debate sobre si sea algo posible y conveniente. (Villanueva, 2008)

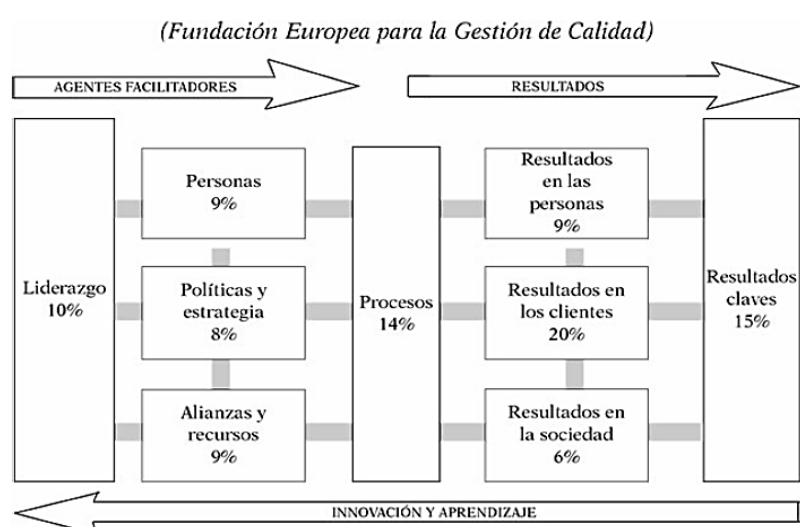


Figura 16: Modelo de excelencia. **Basado en:** Fundación Europea para la Gestión de la Calidad (1999).

Basado en lo antes definido, se muestra en la tabla 4 los nuevos modelos de gestión pública que con frecuencia se abordan para la gestión de la calidad.

Tabla 5: Nuevos modelos de gestión pública

	Pos-New Public Management	“Whole-of-government approach”	Politics and Management Deal
Configuración	Recentralización: coordinación horizontal y vertical	Respuesta a los efectos no esperados del NPM (debilitamiento control político, poca coordinación áreas gobierno, excesiva especialización)	Control político, modelo participativo y descentralizado
Concepción del ciudadano	Orientación al ciudadano: responsabilidad y	Revalorización idea del ciudadano Participación ciudadana	Revalorización idea del ciudadano. Inicio de la co-participación ciudadana

	redención de cuentas. Participación ciudadana organizada «desde arriba»	organizada «desde arriba»	(co-formulación políticas Públicas
Regulación	Ley administrativa: obertura y transparencia	Ley administrativa: obertura y transparencia	Ley administrativa: obertura, transparencia, participación
Procesos	Revisión y actualización de las prácticas del <i>Public Management</i> . Profesionalización de la gestión	Prestación de servicios públicos como respuesta a las limitaciones de la NGP Integración vertical y horizontal	Profesionalización de la gestión Integración vertical y horizontal
Estructura	Redes de trabajo. Cooperación entre organizaciones	Coordinación de diferentes sectores. Mayor cooperación mediante fortalecimiento de redes	Coordinación de diferentes sectores público-privado. Mayor cooperación mediante fortalecimiento de redes verticales y horizontales
Control y Evaluación	Control y evaluación de la gestión (<i>outcome</i>) Evaluación continua	Evaluación como herramienta de mejora Introducción de <i>accountability</i> Evaluación continua	Evaluación como herramienta de mejora Instrumento: <i>Balanced scorecard</i> Introducción <i>accountability</i> Evaluación continua
Personal	Profesionalización funcionariado Prácticas tercerización	Profesionalización funcionariado Prácticas tercerización	Profesionalización funcionariado

Fuente: Oszlak (2013); O'Donnell (1998).

Principio del enfoque “basado en procesos” en el modelo EFQM

Al igual que la familia ISO 9000, el modelo EFQM reconoce que existen ciertos conceptos fundamentales cuya aplicación es necesaria para alcanzar una gestión excelente. Estos fundamentos son la base de la estructura de este modelo (basada en la definición de nueve criterios, que se desarrollan en sub- criterios, que a su vez son desarrollados mediante elementos a considerar) así como del sistema de evaluación que en él se establece. En el cuadro adjunto se mencionan los conceptos fundamentales de la excelencia contemplados en el modelo EFQM. (Beltrán, Car, Carrasco, Rivas, & Tejedor, 2009)

Según los referidos autores el modelo EFQM, posee los siguientes enfoques que a su vez son los principales conceptos de la Excelencia:

- Orientación hacia los resultados
- Orientación al cliente
- Liderazgo y coherencia
- Gestión por procesos y hechos
- Desarrollo e implicación de las personas
- Proceso continuo de Aprendizaje, Innovación y Mejora.
- Desarrollo de Alianzas
- Responsabilidad Social

Entre todos ellos, cabe destacar el fundamento o principio de gestión por procesos y hechos, según el cual las organizaciones actúan de manera más efectiva cuando todas sus actividades interrelacionadas se comprenden y se gestionan de manera sistemática y las decisiones relativas a las operaciones en vigor y las mejoras planificadas se adoptan a partir de información fiable que incluye las percepciones de todos los grupos de interés.

El principio de gestión por procesos y hechos redunda en las ideas y conceptos introducidos anteriormente con ocasión del análisis realizado para el principio de enfoque basado en procesos en la familia ISO 9000. (Beltrán, Car, Carrasco, Rivas, & Tejedor, 2009)

Enfoque basado en procesos en la norma ISO 9001

La norma ISO 9001:2008 establece la promoción de la adopción de un enfoque basado en procesos en un sistema de gestión de la calidad para aumentar la satisfacción del cliente mediante el cumplimiento de sus requisitos. Cuando se adopta este enfoque, se enfatiza la importancia de:

- Comprender y cumplir con los requisitos.

- Considerar los procesos en términos que aporten valor.
- Obtener los resultados del desempeño y eficacia del proceso.
- Mejorar continuamente los procesos con base en mediciones objetivas.

El énfasis del enfoque basado en procesos por estos aspectos sirve de punto de partida para justificar la estructura de la propia norma y para trasladar este enfoque a los requisitos de manera particular. De hecho, la trascendencia del enfoque basado en procesos en la norma es tan evidente que los propios contenidos se estructuran con este enfoque.

Como muestra de lo anterior, en la siguiente figura se recogen gráficamente los vínculos entre los procesos que se introducen en los capítulos de la norma de referencia. (Beltrán, Car, Carrasco, Rivas, & Tejedor, 2009)



Figura 17: Modelo de un sistema de gestión de la calidad basado en procesos.

Esta estructura de procesos permite una clara orientación hacia los clientes, los cuales juegan un papel fundamental en el establecimiento de requisitos como elementos de entrada al sistema de gestión de la calidad, al mismo tiempo que se resalta la importancia del seguimiento y la

medición de la información relativa a la percepción de los clientes acerca de cómo la organización cumple con sus requisitos. Como consecuencia directa de todo lo anterior, la norma ISO 9001 establece los pasos que debe seguir una organización que desee establecer, documentar, implementar y mantener un sistema de gestión de la calidad y mejorar continuamente su eficacia. (Beltrán, Car, Carrasco, Rivas, & Tejedor, 2009)

Pasos para el establecimiento, implantación y mantenimiento de un S.G.C.

- Determinar los procesos necesarios para el sistema de gestión de la calidad y su aplicación a través de la organización.
- Determinar la secuencia e interacción de estos procesos.
- Determinar los criterios y métodos necesarios para asegurarse de que tanto la operación como el control de estos procesos sean eficaces.
- Asegurarse de la disponibilidad de recursos e información necesarios para apoyar la operación y el seguimiento de estos procesos.
- Realizar el seguimiento, la medición y el análisis de estos procesos, e
- Implementar las acciones necesarias para alcanzar los resultados planificados y la mejora continua de estos procesos.

La gestión por procesos es la base para el cumplimiento del conjunto de requisitos de un sistema de gestión de la calidad, por lo que una organización que desee implantarlo deberá centrar sus esfuerzos en dar respuesta a cada uno de los pasos anteriores.

Enfoque basado en procesos en el modelo EFQM

Como se ha comentado en anteriores apartados de esta guía, esta orientación hacia los resultados y la adopción de un enfoque basado en procesos son igualmente pilares esenciales y básicos en el modelo EFQM de Excelencia, siendo cada vez mayor el número de organizaciones que dirigen sus sistemas de gestión hacia la satisfacción equilibrada de todos los grupos de interés a través de este modelo. En la figura 13 se mostró la estructura del modelo

de Excelencia de la EFQM, según Beltrán, Car, Carrasco, Rivas y Tejedor (2009). Específicamente se aprecian nueve criterios que forman el modelo, agrupados en agentes facilitadores (que tratan sobre lo que la organización hace) y en resultados (que tratan de lo que la organización logra), de forma que estos últimos son consecuencias de los primeros según lo refieren los citados autores.

Las flechas que aparecen en el esquema (Figura 13), reflejan la naturaleza dinámica de este modelo, de manera que muestra cómo a través de la innovación y el aprendizaje se deben potenciar los agentes facilitadores en pro de una mejora de los resultados de la organización.

Para desplegar la estructura del modelo se desarrolla por cada criterio subcriterios; y cada subcriterio se fundamenta a través de una relación no exhaustiva de “elementos a considerar”, que sirven de ejemplo y referencia sobre lo que la organización puede considerar para entender y dar respuesta al subcriterio en cuestión (Tabla 1 que se acompaña al modo).

Norma ISO 9001:2015. Estándar internacional que establece los requisitos para un sistema de gestión de la calidad en una organización

La norma ISO 9001:2015 se centra en la mejora continua, la satisfacción del cliente y la eficacia de los procesos dentro de una organización. Al implementar un sistema de gestión de la calidad basado en esta norma, las organizaciones pueden establecer procesos claros, identificar y gestionar riesgos, mejorar la eficiencia operativa y garantizar la calidad de sus productos o servicios. A continuación, se describen y analizan algunos de los principales cambios de la norma ISO 9001:2015, y su contribución en organizaciones de países emergentes, entre las que se destacan los principios de gestión de calidad. En ese sentido, los modelos de gestión de la calidad de la ISO 9001:2015, se establecen sobre siete principios filosóficos definidos por el Comité Técnico de Normalización ISO/ TC 176 y descritos en la ISO 9000:2015.

1. Enfoque al cliente: el éxito sostenido de una organización se logra al satisfacer las necesidades del cliente (directo e indirecto) y superar sus expectativas. La interacción con el cliente proporciona una oportunidad de generación de valor.
2. Liderazgo: la unidad de propósito y el direccionamiento de la organización se constituye a partir del liderazgo en todos los niveles, lo cual propicia el logro de los objetivos
3. Compromiso de las personas: la organización debe contar con personas competentes, y proporcionarles empoderamiento para lograr mayor compromiso y motivación, para alcanzar los resultados previstos.
4. Enfoque a procesos: gestionar las actividades por procesos, asegurando su interacción y disponibilidad de los recursos para su operación, conducen a un sistema coherente para el logro de los resultados de una manera más eficaz y eficiente.
5. Mejora: es un proceso recurrente que permite mantener los niveles actuales desempeño, reaccionar a los cambios del contexto interno y externo, e identificar las oportunidades.
6. Toma de decisiones basada en la evidencia: la objetividad y confiabilidad de la toma de decisiones se basa en el análisis de los datos e información confiable y precisa del sistema.
7. Gestión de las relaciones: orientado a satisfacer las necesidades y expectativas no solo de los clientes y proveedores, sino de todas las partes interesadas, es decir que se gestionan las relaciones con el entorno interno y externo de la organización.

La certificación en ISO 9001:2015 es un reconocimiento externo que demuestra que una organización cumple con los requisitos de la norma y tiene un sistema de gestión de la calidad efectivo. Esto puede ayudar a mejorar la reputación, la competitividad y la confianza de los clientes en la organización.

ISO 9001:2015 base para la sostenibilidad de las organizaciones en países emergentes

La versión de la norma ISO 9001:2015 conserva el enfoque a procesos definido desde la versión del año 2000, e incorpora elementos de cumplimiento dentro del sistema de gestión como lo son la planeación estratégica, la gestión del riesgo y el seguimiento efectivo de las acciones realizadas para la contención y detección de oportunidades (Luna et al, 2015). En la Figura 18, se esquematizan los principales cambios del modelo del sistema de gestión de calidad basado en procesos de la norma ISO 9001: 2015 versus ISO 9001:2008.

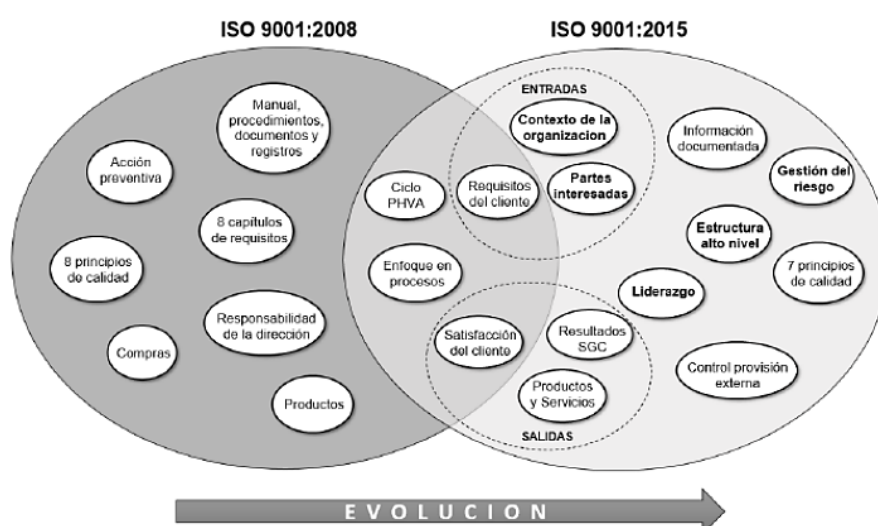


Figura 18. Evolución de los sistemas de gestión de calidad según la norma ISO 9001. Basada en la estructura de las normas ISO 9001:2008 e ISO 9001:2015

En esta figura 18, se muestra una intersección de los dos conjuntos que representa las características comunes del modelo de la versión 2008 y 2015. Este nuevo modelo o nueva versión presenta cambios en la información de entrada y salida del sistema de gestión de calidad. La información de entrada considera no solo los requisitos del cliente, sino la comprensión de la organización y su contexto, así como las necesidades y expectativas de las partes interesadas.

En salidas del sistema, además de la satisfacción del cliente, la norma involucra los resultados propios del sistema de gestión de calidad en función del cumplimiento de las necesidades y expectativas de las partes interesadas, y la entrega de un producto y/o servicio conforme. La

evolución de la norma a su vez presenta cambios en la estructura interna del sistema, involucrando una estructura que ha sido denominada de “alto nivel”, en la cual el liderazgo es el eje central del sistema de gestión, y se extiende a todos los niveles de la organización.

ISO 9001:2008 vs ISO 9001:2015

Como ya se ha mencionado, la norma ISO 9001 es un estándar de Sistema de Gestión de la Calidad que se reconoce de forma internacional, es un referente mundial a la hora de implementar el SGC y superando el millón de certificados en todo el mundo. Este estándar ayuda a realizar la mejora de los Sistemas de Gestión de la Calidad además de los procesos organizativos con los que cuenta la organización, incrementado la calidad de los productos y los servicios, además de cumplir con las exigencias comerciales y sociales de los clientes y de las personas interesadas. Aun siendo una norma voluntaria, las organizaciones que optan por la ISO 9001 pueden compararse con las demás por que aumentan los niveles de confianza de los clientes.

El Sistema de Gestión basado en la norma ISO 9001 permite que cualquier empresa demuestre su capacidad de administrar y mejorar la calidad de los productos o servicios de forma coherente, además de satisfacer los requisitos del cliente y los reglamentos que se pueden aplicar. Del mismo modo, facilita que las empresas avancen hacia otro tipo de certificaciones de Sistema de Gestión Ambiental, Sistema de Gestión de Seguridad de la Información, etc.

Comparación entre ISO 9001:2008 vs ISO 9001:2015

La norma tiene establecida una frecuencia de revisión de 5 años para mantener al día los contenidos y los requisitos, además de adaptarlos a las últimas tendencias. Al ser publicada la nueva ISO 9001:2015, se denotan una serie de cambios. La ISO 9001:2008 vs ISO 9001:2015 tienen diferencias entre sí, por lo que en primer lugar se analizan los cambios que trae la ISO 9001:2015 con ella, que son:

- Un nuevo esquema común para la organización y el contenido de la norma.

- Se elimina la necesidad que tiene de utilizar el manual de calidad y de representar a la dirección (la dirección debe participar en las auditorías).
- Se acentúan los términos “eficacia” y “riesgo”. Se pide que las empresas identifiquen el contexto en el que operan y localicen los riesgos y las oportunidades que tiene que ser tratadas.
- Se introduce el concepto de gestión de cambio.
- Los registros y los documentos pasan a llamarse “información documentada”.
- Se realiza un refuerzo en el enfoque por procesos. Por lo que se amplía el concepto de cliente.
- Se elimina el concepto de acción preventiva.
- Se empuja a las organizaciones para que aproveche las oportunidades de mejora que le ofrece la nueva norma.

A continuación, se presentan los cambios más significativos en cuanto a estructura entre ISO 9001:2008 vs ISO 9001:2015:

- **Cambios en la ISO 9001:2015**

Se cuenta con la publicación final de la norma ISO 9001:2015, en que las empresas mediante este marco normativo comenzaron el trabajo de transición, lo primero será identificar los cambios que puedan afectar al Sistema de Gestión de la Calidad. Las organizaciones contarían con un periodo de transición de 3 años, que comenzó el día de la publicación de la norma ISO 9001:2015 y concluye en septiembre de 2018

En este contexto la IAF (Foro Internacional de Acreditación) publicó la guía ID9 en enero de 2015, siendo un documento orientativo para realizar la transición. Se trata de un conjunto de instrucciones y recomendaciones que se pueden aplicar a los Organismos de Acreditación y a los Organismos de Certificación. Su alcance es muy amplio y de alto nivel, además proporciona más orientación que detalles.

El documento es orientativo y proporciona un marco que abarca todo el proceso de transición para una empresa certificada, el proceso de transición para los Organismos de Certificación, el proceso de transición para los Organismos de Acreditación, además de la cronología facilitada por ISO.

Además, las nuevas certificaciones que se emitieran de ISO 9001 se realizarían bajo la nueva ISO 9001:2015, aunque si la organización lo deseaba, hasta el año 2017 se podía certificar con la ISO 9001:2008.

La principal diferencia que existe entre ISO 9001:2008 vs ISO 9001:2015 son los cambios estructurales que se realizarán en ISO 9001:2015 adoptando la Estructura de Alto Nivel. La Estructura de Alto Nivel es una estructura genérica que puede ser aplicada a todos los Sistemas de Gestión y proporciona una estructura común para que la integración de diferentes normas ISO en la misma organización.

El contenido de la norma ha sido revisado, ya que existen definiciones que pueden cambiar su significado dependiendo de cada organización como pueden ser:

- **Enfoque basado en riesgos**

Se basa en el enfoque de procesos, en el liderazgo y la planificación, ya que son los lugares donde se pueden suceder ciertos riesgos.

- **Enfoque a procesos**

Los procesos tienen que encontrarse definidos de forma ordenada y clara.

- **Información documentada**

El término se refiere a lo que se conoce como documentos, registros y procesos documentados en el Sistema de Gestión de la Calidad.

- **Bienes y Servicios**

En la antigua norma se denominaban productos, pero se ha cambiado ya que de esta forma es un término mucho más claro a la hora de establecer o realizar comunicaciones con los

proveedores. Un resumen de los principales principios de la ISO 9001:2008 vs ISO 9001:2015 se muestra en la figura 19.

Concretamente, existen dos cambios principales en estos principios: el primero es que desaparece el principio de "Enfoque de sistema para la gestión", derivado de que la interrelación por sí misma transforma todos los elementos en un sistema de gestión, lo cual vuelve redundante este principio; así mismo se modifica el principio de "Relaciones mutuamente beneficiosas con el proveedor", para transformarse en el principio de "Gestión de las relaciones", esto debido a que dentro de esta revisión se buscará hacer un mayor énfasis a las "partes interesadas", cambiando la visión que se tenía en la que se incluía solo el cliente y los proveedores. A continuación, se realiza una reseña de lo que la Norma indicará con respecto a los principios de la calidad revisados para la ISO 9001:2015.

- **Enfoque al cliente**

El objetivo principal de la gestión de calidad es satisfacer las necesidades de los clientes y esforzarse en exceder las expectativas del cliente.

El éxito sostenido se logra cuando una organización atrae y retiene la confianza de los clientes y otras partes interesadas sobre los cuales depende. Cada aspecto de la interacción con el cliente proporciona una oportunidad para crear más valor para el cliente. Comprender las necesidades actuales y futuras de los clientes y otras partes interesadas contribuye al éxito sostenido de una organización

CAMBIO: El principal cambio en este principio es con respecto a la inclusión de las partes interesadas, mientras que anteriormente se hacía referencia únicamente al cliente.

- **Liderazgo**

Los líderes, en todos los niveles deben establecer propósitos y dirección únicos, así como crear las condiciones para que el personal pueda alcanzar los objetivos de calidad de la organización.

Esto permite a una organización alinear sus estrategias, las políticas, los procesos y los recursos para lograr sus objetivos.

CAMBIO: En este principio no se observan cambios relevantes.

- **Participación del personal**

Es esencial para la organización que todas las personas sean competentes, tengan el poder y estén comprometidos en la entrega de valor, lo cual. Esto mejora la capacidad de la organización para crear valor.

Para administrar una organización eficaz y eficiente, es importante hacer participar a todas las personas en todos los niveles y respetarlos como individuos. El reconocimiento, el empoderamiento y la mejora de las habilidades y conocimientos, facilita la participación de las personas en la consecución de los objetivos de la organización.

CAMBIO: En este principio se hace énfasis hacia: la creación de valor; la consecución de los objetivos de la Organización; y el empoderamiento y mejora de habilidades y conocimientos de los individuos. Se refuerza a los individuos y su relevancia en la Organización.

- **Enfoque basado en procesos**

Resultados consistentes y predecibles se logran con una mayor eficacia y eficiencia, cuando las actividades son entendidas y gestionadas como procesos interrelacionados que funcionan como un sistema coherente.

El Sistema de Gestión de Calidad se compone de procesos interrelacionados. La comprensión de cómo los resultados son producidos a través de este sistema, incluyendo todos sus procesos, recursos, controles e interacciones, permite a la organización optimizar su desempeño.

CAMBIO: En este principio no se observan cambios relevantes.

- **Mejora**

Las organizaciones exitosas tienen un enfoque continuo en la mejora.

La mejora es esencial para que una organización mantenga los niveles de desempeño, reaccionar a los cambios de las condiciones internas y externas y crear nuevas oportunidades.

CAMBIO: En este principio se elimina el concepto de "Mejora continua" y se hace referencia a un enfoque continuo en la mejora, lo cual implica el análisis de riesgo y de oportunidades basado en el entorno y no únicamente en problemas internos.

- **Toma de decisiones basada en evidencia**

Las decisiones basadas en el análisis y evaluación de datos e información son más propensas a lograr los resultados deseados. La toma de decisiones puede ser un proceso complejo y siempre implica cierto grado de incertidumbre.

A menudo implica múltiples tipos y fuentes de entrada de información, así como su interpretación, que puede ser subjetiva. Es importante entender las relaciones causa-efecto y las posibles consecuencias no deseadas. Los hechos, las pruebas y el análisis de datos conducen a una mayor objetividad y confianza en las decisiones tomadas.

CAMBIO: En este principio no se observan cambios relevantes, únicamente fortalece su entendimiento.

- **Gestión de las relaciones**

Para el éxito sostenido, las organizaciones deben gestionar sus relaciones con las partes interesadas, tales como los proveedores.

Las partes interesadas influyen en el desempeño de una organización. El éxito sostenido es más probable de alcanzar cuando una organización gestiona las relaciones con sus partes interesadas con el fin de optimizar el impacto de las mismas en el desempeño de la organización.

CAMBIO: En este principio propone el cambio de, no sólo mirar hacia nuestros proveedores, si no a las partes interesadas de las cuales los proveedores son solo una parte. Así mismo se hace hincapié a uno de los enfoques que busca la norma que es el éxito sostenido.

Como podemos observar los cambios en los principios atienden sobre todo el objetivo del éxito sostenido, realizar análisis que contemplen a las partes interesadas, el entorno, los riesgos y las oportunidades.



Figura 19. Cambio en los Principios de Calidad para la Norma ISO 9001:2015.
Basado en León-Rameto et. al, (2018).

Enfoque basado en procesos como estrategia de dirección para las empresas de transformación

La mejora continua de la calidad, la transparencia en el desarrollo de los productos, la integración de trabajo, la generación de ventajas competitivas. En este sentido, los modelos de gestión de calidad basado en la norma ISO 9001:2015 se enfocan en establecer un sistema de gestión de la calidad sólido y eficaz en una organización. Algunos aspectos clave de este modelo incluyen:

- Enfoque en el cliente: Identificar y satisfacer las necesidades y expectativas de los clientes es fundamental para el éxito de la organización.
- Liderazgo: Los líderes de la organización deben establecer una visión clara, comunicarla a todo el personal y asegurarse de que se cumpla.
- Participación del personal: Involucrar a todo el personal en la mejora continua y en la implementación del sistema de gestión de la calidad.
- Enfoque basado en procesos: Identificar, comprender y gestionar los procesos interrelacionados de la organización para lograr resultados consistentes y predecibles.
- Mejora continua: Establecer objetivos de mejora y realizar seguimiento regular para garantizar que se estén logrando.
- Toma de decisiones basada en evidencia: Utilizar datos y análisis para tomar decisiones informadas y mejorar el desempeño de la organización.
- Relaciones mutuamente beneficiosas con proveedores: Establecer relaciones sólidas con los proveedores para garantizar la calidad de los productos y servicios que se reciben.

Al implementar un modelo de gestión basado en la norma ISO 9001:2015, las organizaciones pueden mejorar su eficiencia, satisfacción del cliente y competitividad en el mercado. En este sentido las organizaciones obtienen una serie de beneficios que contribuyen a mejorar su desempeño y competitividad en el mercado. Algunos de los beneficios más destacados son:

- Mejora de la eficiencia operativa: Al establecer procesos claros y eficaces, se reducen los errores, los tiempos de producción y los costos operativos.
- Aumento de la satisfacción del cliente: Al centrarse en comprender y satisfacer las necesidades de los clientes, se mejora la calidad de los productos y servicios, lo que conduce a una mayor satisfacción del cliente y fidelización.

- Mejora de la imagen y reputación de la organización: Cumplir con los estándares de calidad establecidos por la norma ISO 9001:2015 demuestra el compromiso de la organización con la excelencia y la satisfacción del cliente, lo que mejora su reputación en el mercado.
- Acceso a nuevos mercados: La certificación ISO 9001:2015 es reconocida a nivel internacional y puede abrir puertas a nuevos mercados y oportunidades comerciales.
- Mejora de la toma de decisiones: Al basar las decisiones en datos y análisis, se reduce la incertidumbre y se toman decisiones más acertadas, lo que contribuye a la mejora continua de la organización.
- Mayor participación y compromiso del personal: Involucrar al personal en la implementación del sistema de gestión de la calidad aumenta su motivación, compromiso y sentido de pertenencia a la organización.

En resumen, un modelo de gestión basado en la norma ISO 9001:2015 ayuda a las organizaciones a mejorar su desempeño, aumentar la satisfacción del cliente y mantenerse competitivas en un mercado cada vez más exigente.

Introducción al modelo ecuatoriano de calidad y excelencia

Es notorio que la ciudadanía ecuatoriana ha desarrollado, en los albores del siglo XXI, un nivel superior de conciencia sobre el derecho que le asiste, de exigir la satisfacción de sus necesidades y expectativas que la conduzcan hacia el goce de alta calidad de vida. Por su parte, el estado se ha hecho eco de esta concienciación y ha desarrollado y promulgado varias normativas que, basadas en la experiencia internacional, crean un entorno apropiado para el mejoramiento continuo. (Ministerio del Trabajo, 2018)

En el ámbito latinoamericano, el Ecuador manifestó ya en 2008, su adhesión a la Carta Iberoamericana para la Calidad de la Gestión Pública, instrumento que fue diseñado por el CLAD (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo), con apoyo de las más

connotadas entidades de promoción de la calidad en el continente, en el cual se plantea un enfoque común latinoamericano sobre la calidad y la excelencia en la gestión pública y se ofrece instrumentos flexibles y adaptables para generar y fomentar una cultura de la calidad cuya mira permanente es la mejora continua de productos y servicios a la ciudadanía. (Ministerio del Trabajo, 2018)

Precisamente, el estado ecuatoriano ha sembrado un hito más en esta acertada trayectoria al decidir la aplicación de un modelo de excelencia en las instituciones públicas del Estado, siguiendo el ejemplo de estados y sociedades líderes en el ámbito mundial. La descripción de dicho modelo, de sus principios, de su estructura y de la metodología para implantarlo, constituye la razón de ser del presente documento. (Ministerio del Trabajo, 2018)

El Modelo Ecuatoriano de Calidad y Excelencia (MECE) plantea los lineamientos que al ser adoptados impulsan a una institución pública a su mejora permanente para satisfacer cabalmente las necesidades y expectativas de la ciudadanía de acuerdo con resultados cuantificables. El MECE plantea una aproximación holística e integradora de la gestión pública, buscando elevarla a niveles de excelencia, es decir obtener resultados sostenibles, con tendencias crecientes de mejora, y que tales resultados se comparen favorablemente con los más destacados referentes nacionales e internacionales. (Ministerio del Trabajo, 2018)

El Modelo Ecuatoriano de Calidad y Excelencia es una adaptación del Modelo CAF (Marco Común de Evaluación o Common Assessment Framework). Los lineamientos del MECE sustentan la mejora continua de las instituciones y las evaluaciones del Premio Ecuatoriano de Calidad y Excelencia en el Servicio Pública (PEE). (Ministerio del Trabajo, 2018)

Objetivo del modelo ecuatoriano de excelencia (MECE)

Brindar los lineamientos para que las instituciones desarrollen e implementen un sistema de gestión integrado, para alcanzar resultados excelentes en el desempeño de la institución, en los usuarios/ciudadanos, en el talento humano y en la sociedad, sirve como base para las

autoevaluaciones en el proceso de mejora continua y las evaluaciones para otorgar reconocimientos de los niveles de madurez alcanzados. (Ministerio del Trabajo, 2018)

El MECE adopta los objetivos del CAF:

- Introducir a la administración pública en la cultura de la Excelencia y de los principios del GCT (Gestión de la Calidad Total, TQM en sus siglas inglesas).
- Guiarla progresivamente hacia un auténtico ciclo PDCA: “Planificar, Desarrollar, Controlar y Actuar”.
- Facilitar la autoevaluación de una institución pública con el fin de obtener un diagnóstico y definir acciones de mejora.
- Hacer de puente entre los diferentes modelos que se usan en la gestión de la calidad, tanto en el sector público como en el privado.
- Facilitar el aprendizaje tomando como referencia a los mejores entre las instituciones del sector público. (Ministerio del Trabajo, 2018)

Principios

El MECE suscribe los conceptos fundamentales de excelencia definidos por la EFQM, los traduce al contexto del sector público con el fin de mejorar el rendimiento de una institución pública sobre la base de estos conceptos. Estos principios marcan la diferencia entre la tradicional institución pública burocrática y una orientada hacia la Calidad Total. (Figura 18)



Figura 18: Principios MECE. Fuente: Subsecretaría de Evaluación y Control del Servicio Público, MDT

- Principio 1: orientación a resultados. La institución se orienta hacia los resultados. Los resultados son alcanzados satisfaciendo a todos los grupos de interés de la institución (autoridades, usuarios/ciudadanos, socios/ colaboradores y servidores públicos), respetando los objetivos fijados.
- Principio 2: orientación al ciudadano/usuario. La institución se centra en las necesidades de ambos, no solo de los actuales sino también de los potenciales. Involucra a los usuarios y/o ciudadanos en el desarrollo de productos y servicios y en la mejora de su desempeño.
- Principio 3: liderazgo y coherencia en los objetivos. En este principio aúna el liderazgo con capacidad de visión y que sirve de inspiración a los demás, con la constancia en los objetivos en un entorno cambiante. Los líderes establecen una misión clara, junto con una visión y unos valores, crean y mantienen un ambiente interno dentro del cual las personas pueden involucrarse plenamente en el cumplimiento de los objetivos.

- Principio 4: Gestión por procesos y hechos. Este principio guía a las instituciones hacia la perspectiva de que un resultado deseado se alcanza con mayor eficiencia cuando los recursos destinados y las actividades propuestas están gestionados como un proceso y que las decisiones eficaces están basadas en el análisis de los datos y de la información.
- Principio 5: desarrollo e implicación de las personas. A todos los niveles, las personas son la esencia de una institución y su plena involucración permite que sus habilidades sean utilizadas para el beneficio de la institución. La contribución de los servidores públicos debería ser maximizada a través de su propio desarrollo y participación y mediante la creación de un entorno de trabajo que comparta valores y cultura de confianza, abertura, empoderamiento y reconocimiento.
- Principio 6: aprendizaje continuo, innovación y mejora. La Calidad Total consiste en desafiar el statu quo y hacer realidad el cambio aprovechando el aprendizaje para generar innovación y oportunidades de mejora. La mejora continua debería por lo tanto ser un objetivo permanente de la institución.
- Principio 7: desarrollo de alianzas. Las instituciones del sector público necesitan de otras para alcanzar sus metas y deberían por lo tanto desarrollar y mantener alianzas con valor añadido. Una institución y sus proveedores son interdependientes y una relación de mutuo beneficio aumenta las posibilidades de crear valor para ambas partes.
- Principio 8: responsabilidad social. Las instituciones públicas deben asumir la responsabilidad social, respetar la sostenibilidad ecológica e intentar alcanzar las mayores expectativas y exigencias de la comunidad local y global. (Ministerio del Trabajo, 2018)

Planificar, implementar y revisar la innovación y el cambio

Las instituciones públicas deben innovar y cambiar sus prácticas para ocuparse de las necesidades y expectativas de los usuarios / ciudadanos, mejorar la calidad de los servicios y reducir costos. La innovación se puede dar de varias formas:

- Implementando metodologías y procesos innovadores, ofreciendo servicios y productos, por ejemplo, fomentando la participación de los usuarios /ciudadanos en el proceso de diseño y ejecución.
- Con nuevos métodos de gestión de los programas de trabajo.
- Introduciendo servicios o bienes innovadores con valor agregado para los usuarios y/o ciudadanos. La fase de diseño es crucial para la toma de decisiones, en la entrega de los servicios y para la evaluación de las innovaciones. Una de las primeras responsabilidades de la alta dirección es crear y comunicar una actitud abierta y de apoyo hacia las sugerencias para la mejora. (Ministerio del Trabajo, 2018)

Ejemplos:

1. Crear y desarrollar una nueva cultura para la innovación a través de la formación, el benchlearning, y la creación de laboratorios del conocimiento que fomenten la investigación y desarrollo en los productos y / o servicios
2. Monitorear sistemáticamente los indicadores internos para el cambio y de la demanda externa en innovación.
3. Implementar la innovación, gestión del cambio y la modernización planificada, considerando las necesidades y expectativas de los grupos de interés relevantes. (Por ejemplo: gestión por proyecto, benchmarking, benchlearning, proyectos pilotos, informes de progreso, implementación del PDCA, etc.)
4. Asegurar la disponibilidad de los recursos necesarios para la implementación de los cambios planificados.
5. Promover el uso de herramientas tecnológicas para aumentar

la eficacia de la prestación de servicios y mejorar la transparencia e interacción entre la institución y los usuarios/ciudadanos. (Ministerio del Trabajo, 2018)

Enfoque de un sistema de gestión

Considerando todo lo anterior, las actuaciones a emprender por parte de una organización para dotar de un enfoque basado en procesos a su sistema de gestión se pueden agrupar en cuatro grandes pasos:

1. Identificación y secuencia de los procesos.
2. Descripción de cada uno de los procesos.
3. Seguimiento y la medición para conocer los resultados que obtienen.
4. Mejora de los procesos con base en el seguimiento y medición realizada.

La adopción de este enfoque siguiendo estos cuatro pasos no sólo facilita su entendimiento de cara a la aplicación de un sistema de gestión de la calidad, conforme a la familia de normas ISO 9000, sino que además permite alinear las actuaciones por parte de una organización con los diferentes criterios y subcriterios del modelo EFQM de Excelencia, según el cual se deberían abordar enfoques para el diseño y la gestión sistemática de los procesos (subcriterio 5a) y la introducción de las mejoras necesarias en los procesos (subcriterio 5b).

Identificación y secuencia de los procesos. Mapa de procesos

El primer paso para adoptar un enfoque basado en procesos en una organización, en el ámbito de un sistema de gestión, es precisamente reflexionar sobre cuáles son los procesos que deben configurar el sistema, es decir, qué procesos deben aparecer en la estructura de procesos del sistema.

Ni la familia de normas ISO 9000 ni el modelo EFQM establecen de manera explícita qué procesos o de qué tipo deben estar identificados, si bien inducen a que la tipología de procesos puede ser de toda índole (es decir, tanto procesos de planificación, como de gestión de recursos, de realización de los productos o de seguimiento y medición). Esto es debido a que estos

modelos no “pres-criben” la manera de adoptar este enfoque, de forma que incluso organizaciones similares pueden llegar a configurar estructuras diferentes de procesos.

Para resolver esta cuestión, es necesario en primer lugar recordar que los procesos ya existen dentro de una organización, de manera que el esfuerzo se debería centrar en identificarlos y gestionarlos de manera apropiada. Habría que plantearse, por tanto, cuáles de los procesos son los suficientemente significativos como para que deban formar parte de la estructura de procesos y con qué nivel de detalle. En este contexto se definen los principales factores para la identificación y selección de los procesos que son:

- Influencia en la satisfacción del cliente
- Efectos en la calidad de los productos/servicio
- Influencia en factores clave de éxito
- Influencia en la misión y la estrategia
- Cumplimiento de requisitos legales o reglamentarios
- Riesgos económicos y de insatisfacción

La identificación y selección de los procesos debe nacer de una reflexión acerca de las actividades que se desarrollan en la organización y de cómo éstas influyen y se orientan hacia la consecución de los resultados. Una organización puede recurrir a diferentes herramientas de gestión que permitan llevar a cabo la identificación de los procesos que componen la estructura, pudiendo aplicar técnicas de “Brainstorming” (tormenta de ideas), dinámica de equipos de trabajo, etc.

En cualquiera de los casos, es importante destacar la importancia de la implicación de los líderes de la organización para dirigir e impulsar la configuración de la estructura de procesos de la organización, así como para garantizar la alineación con la misión definida.

Una vez efectuada la identificación y la selección de los procesos, surge la necesidad de definir y reflejar esta estructura de forma que facilite la determinación e interpretación de las

interrelaciones existentes entre los mismos. La manera más representativa de reflejar los procesos identificados y sus interrelaciones es precisamente a través de un mapa de procesos, que viene a ser la representación gráfica de la estructura de procesos que conforman el sistema de gestión.

El mapa de procesos es la representación gráfica de la estructura de procesos que conforman el sistema de gestión.

Para la elaboración de un mapa de procesos, y con el fin de facilitar la interpretación del mismo, es necesario reflexionar previamente en las posibles agrupaciones en las que pueden encajar los procesos identificados. La agrupación de los procesos dentro del mapa permite establecer analogías entre procesos, al tiempo que facilita la interrelación y la interpretación del mapa en su conjunto.

El tipo de agrupación puede y debe ser establecido por la propia organización, no existiendo para ello ninguna regla específica. No obstante, y sin ánimo de ser exhaustivos, en la figura 20, se presentan dos posibles tipos de agrupaciones:

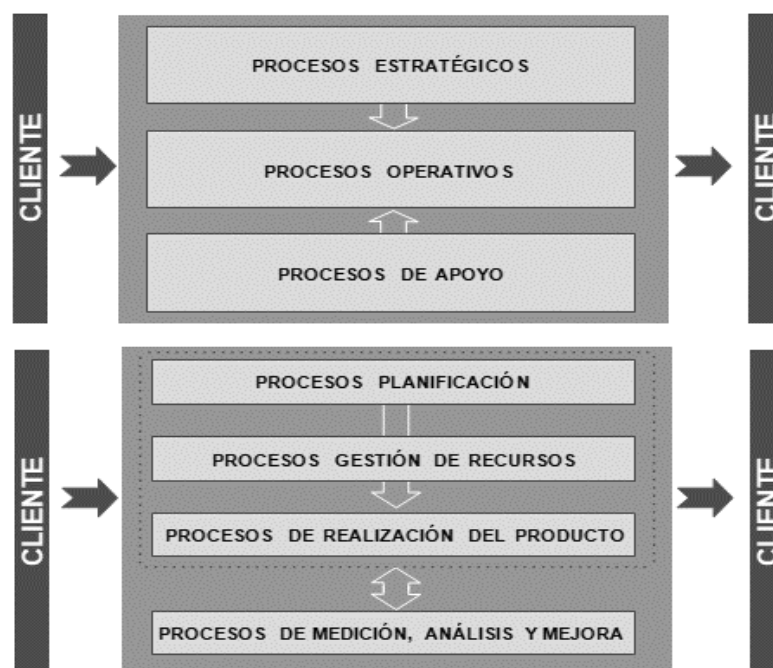


Figura 20. Modelo para la agrupación de procesos en el mapa de procesos.

Una organización puede elegir como modelo de agrupación el que considere más adecuado (pudiéndose incluso diferenciarse de los propuestos anteriormente).

La agrupación de los procesos permite establecer analogías entre los mismos, al tiempo que facilita la interrelación y la interpretación del mapa en su conjunto.

El primero de los modelos propuestos (según figura 5) diferencia entre:

- Procesos estratégicos como aquellos procesos que están vinculados al ámbito de las responsabilidades de la dirección. Se refieren fundamentalmente a procesos de planificación y a otros que se consideren ligados a factores clave o estratégicos.
- Procesos operativos como aquellos procesos ligados directamente con la realización del producto y/o la prestación del servicio.
- Procesos de apoyo como aquellos procesos que dan soporte a los procesos operativos. Se suelen referir a procesos relacionados con la gestión de los recursos y de las actividades de seguimiento y medición.

Por otra parte, el segundo de los modelos propuestos (según figura 5) está en línea con los cuatro grandes capítulos de requisitos de la norma ISO 9001, y son los siguientes:

- Procesos de planificación como aquellos procesos que están vinculados al ámbito de las responsabilidades de la dirección y se encuentran en consonancia con el capítulo 5 de la norma de referencia.
- Procesos de gestión de recursos como aquellos procesos que permiten determinar, proporcionar y mantener los recursos necesarios (recursos humanos, infraestructura y ambiente de trabajo) y se encuentran en consonancia con el capítulo 6 de la norma de referencia.

- Procesos de realización del producto como aquellos procesos que permiten llevar a cabo la producción y/o la prestación del servicio, y se encuentran en consonancia con el capítulo 7 de la norma de referencia.
- Procesos de medición, análisis y mejora como aquellos procesos que permiten hacer el seguimiento de los procesos, medirlos, analizarlos y establecer acciones de mejora. Se encuentran en consonancia con el capítulo 8 de la norma de referencia

Considerando la agrupación elegida por la organización, el mapa de procesos debe incluir de manera particular los procesos identificados y seleccionados, planteándose la incorporación de dichos procesos en las agrupaciones definidas.

Para establecer adecuadamente las interrelaciones entre los procesos es fundamental reflexionar acerca de qué salidas produce cada proceso y hacia quién van, qué entradas necesita el proceso y de dónde vienen y qué recursos consume el proceso y de dónde proceden.

Como se observa en la figura 21, las agrupaciones permiten una mayor representatividad de los mapas de procesos y además facilita la interpretación de la secuencia e interacción entre los mismos. Las agrupaciones, de hecho, se pueden entender como macroprocesos que incluyen dentro de sí otros procesos, sin perjuicio de que, a su vez, uno de estos procesos se pueda desplegar en otros procesos (que podrían denominarse como subprocesos, o procesos de 2º nivel), y así sucesivamente.

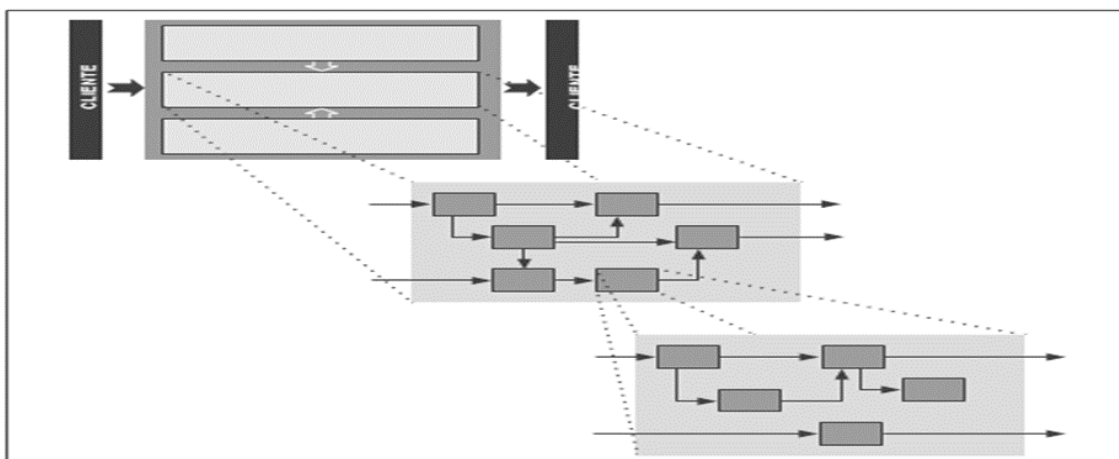


Figura 21. Representación gráfica de procesos en cascada.

En función del tamaño de la organización y/o la complejidad de las actividades, las agrupaciones y la cantidad de procesos (así como los posibles niveles) serán diferentes.

Si fuese necesario, se podrían emplear mapas de proceso “en cascada”, en soportes diferentes, pero vinculados entre sí (ver figura 6). No obstante, hay que tener cuidado cuando se utiliza este tipo de “representación en cascada”, ya que se puede caer en un exceso de documentación, que además puede dificultar la interpretación de los mapas. Hay que tener presente que los mapas de procesos son un instrumento para la gestión y no un fin en sí mismo.

El nivel de detalle de los mapas de proceso dependerá del tamaño de la propia organización y de la complejidad de sus actividades.

En la figura 22, se presentan algunos ejemplos de mapas de procesos en los que se han empleado las agrupaciones anteriormente indicadas.

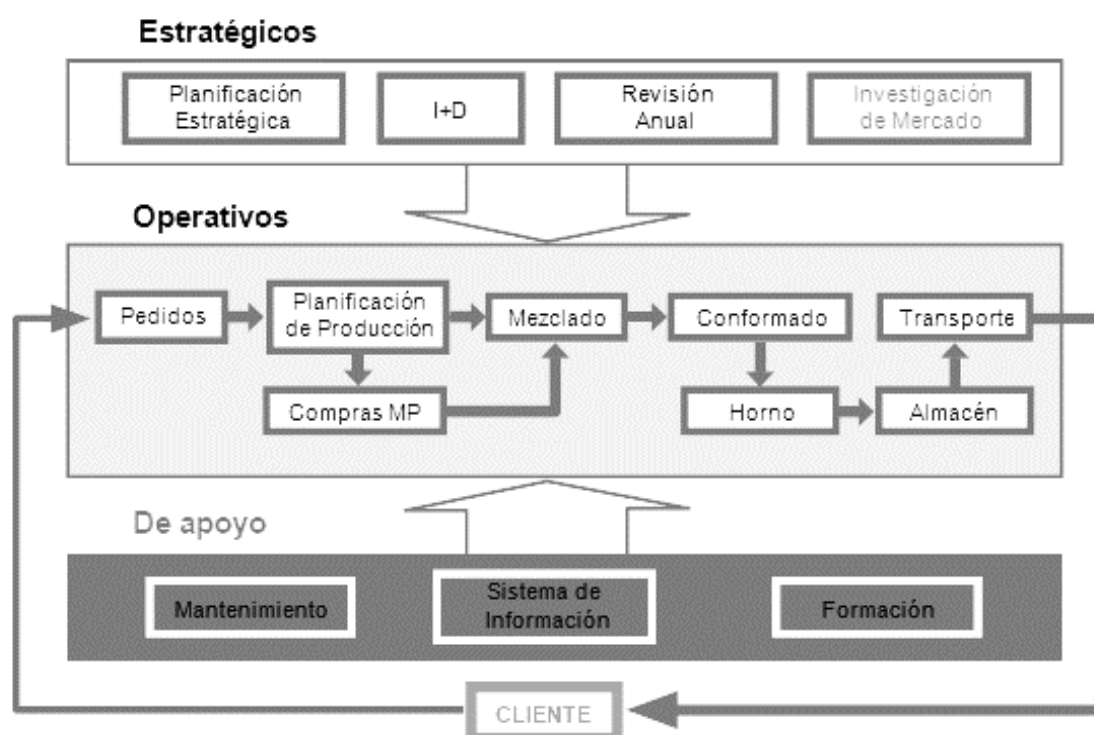


Figura 22. Ejemplo de mapa principal de procesos con tres agrupaciones.

En función del tamaño de la organización y/o la complejidad de las actividades, las agrupaciones y la cantidad de procesos (así como los posibles niveles) serán diferentes. Si fuese

necesario, se podrían emplear mapas de proceso “en cascada”, en soportes diferentes, pero vinculados entre sí. No obstante, hay que tener cuidado cuando se utiliza este tipo de “representación en cascada”, ya que se puede caer en un exceso de documentación, que además puede dificultar la interpretación de los mapas.

Hay que tener presente que los mapas de procesos son un instrumento para la gestión y no un fin en sí mismo. En la Figura 23, se muestra un ejemplo de mapa de proceso con cuatro agrupaciones.

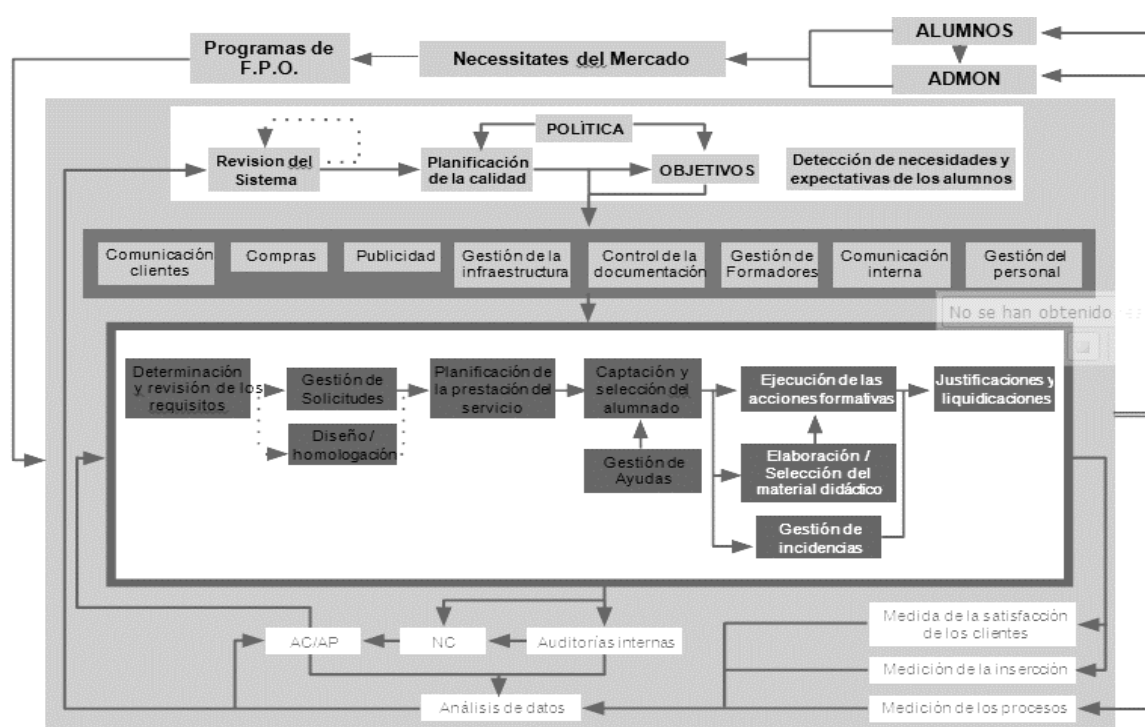


Figura 23. Ejemplo de mapa de proceso con cuatro agrupaciones.

De la organización por funciones a la organización por procesos

En la Tabla 6 se muestran las diferencias en la organización por funciones y la organización por procesos

Tabla 6: Nuevos modelos de gestión pública

Gestión funcional	vs	Gestión por procesos
Organización por departamento o áreas especializadas		Organización orientada a los procesos
Los departamentos condicionan la ejecución de las actividades		Los procesos de valor añadido condicionan la ejecución de las actividades

Autoridad basada en jefes funcionales o departamentales	Autoridad basada en los responsables del proceso
Principios de jerarquía y de control	Principios de autonomía y de autocontrol
Orientación interna de las actividades hacia el jefe o hacia el departamento	Orientación externa hacia el cliente interno o externo.
Principio de burocracia, formalismo y centralización en la toma de decisiones	Principio de eficiencia, flexibilidad y descentralización en la toma de decisiones.
Ejercicio del mando por el control basado en la vigilancia	Ejercicio del mando por excepción basado en el apoyo o la supervisión.
Principio de eficiencia: ser más productivos	Principio de eficacia: ser más competitivos.
La cuestión es cómo hacer mejor lo que venimos haciendo	La cuestión es para quién lo hacemos y qué debemos hacer
Las mejoras que se logran tienen un ámbito funcional limitado: el departamento.	Las mejoras que se logran tienen un ámbito transfuncional y generalizado: El proceso
Diseño del trabajo	
Estrecho, segmentado, con poco control sobre el trabajo propio o las decisiones tomadas.	Amplio, equipos multifuncionales, individuos capacitados que ejercen intenso control sobre los procesos de trabajo y las decisiones
Medición del desempeño	
Basado en el uso de insumos y en el tamaño del presupuesto ejercido y del personal a disposición	Basado en impactos y en la satisfacción del usuario o beneficiario
Tecnología	
Usada para controlar y centralizar las actividades	Usada para permitir la realización descentralizada de actividades
Organización interna	
Departamentalización, fragmentación funcional orientada a satisfacer las necesidades organizativas internas.	Equipos de procesos integrados para generar resultados que satisfacen las necesidades de los usuarios/beneficiarios/clientes
Sensibilidad al tiempo	
Baja. Trabaja mejor cuando es capaz de sostener su propio ritmo. Lentitud para responder a las demandas y oportunidades externas.	Alta. Organización por equipos que desempeñan varias funciones internamente. Los servicios se prestan con oportunidad.
Claridad de los papeles por realizar	
Alta. División interna del trabajo precisa distinción clara entre la organización, sus consumidores y sus proveedores.	Baja. Organización por equipos que desempeñan varias funciones internamente. Los proveedores y los consumidores comparten tareas antes realizadas por la organización.
Naturaleza de los productos o servicios	
Estandarizados, orientados hacia lo que la organización es capaz de producir sistemáticamente. Poca variedad, alto volumen y poca adaptación a las necesidades del usuario.	Específicos y singularizados. “Cortados a la medida”, orientados hacia las necesidades del usuario con gran variedad y alto volumen.

Fuente: Linden (1994, p. 50)

Modelos de gestión basados en productos

La gestión de productos es una función de ciclo de duración de la organización dentro de una empresa que se ocupa de la planificación, previsión y producción, o comercialización de un producto o productos en todas las etapas del ciclo de duración del producto. De manera similar, la gestión del ciclo de trabajo del producto (PLM en inglés)¹ integra personas, datos, procesos y sistemas empresariales. Proporciona información de productos para empresas y su empresa de cadena de suministro extendida. (Kurkin & Januslka, 2010)

El papel puede consistir en el desarrollo de productos y la comercialización de productos, que son esfuerzos diferentes (pero complementarios), con el objetivo de maximizar los ingresos de ventas, la cuota de mercado y los márgenes de ganancia. La gestión de productos también implica decisiones de eliminación.

La eliminación del producto comienza con la identificación de los candidatos de la eliminación, el producto con la consideración de acciones correctivas, continúa con una proyección del impacto en el negocio en su totalidad si un producto del candidato se elimina eventual, y concluye con la etapa de implementación, donde la administración determina la estrategia de eliminación de un elemento. (Argouslidis & Baltas, 2007). El jefe de producto es a menudo responsable de analizar las condiciones del mercado y de definir características o funciones de un producto y de supervisar la producción del producto.

El papel de la gestión de productos abarca muchas actividades desde lo estratégico hasta lo táctico y varía en función de la estructura organizativa de la empresa. Para maximizar el impacto y los beneficios para una organización, la administración del producto debe ser una función independiente por separado.

Mientras que está implicado con el ciclo de vida entero del producto, el foco principal de la gerencia del producto está en la conducción del desarrollo de nuevos productos. Según la Asociación de Desarrollo y Gestión de Productos (ADGP), los nuevos productos superiores

y diferenciados, que ofrecen beneficios únicos y un valor superior para el cliente, son el principal impulsor del éxito y la rentabilidad del producto.

Dependiendo del tamaño de la empresa y la historia, la gestión de productos tiene una variedad de funciones y roles. A veces hay un gestor de producto, y a veces el rol de Product Manager es compartido por otros roles.

Con frecuencia hay responsabilidad de Ganancias y Pérdidas (G&P) como una métrica clave para evaluar el rendimiento del gestor de productos. En algunas empresas, la función de gestión de productos es el eje de muchas otras actividades en torno al producto.

En otros, es una de las muchas cosas que tienen que suceder para llevar un producto al mercado y monitorear y gestionar activamente en el mercado. En las empresas muy grandes, el Gerente de producto puede tener un control eficaz sobre las decisiones de envío a los clientes, cuando las especificaciones del sistema no se cumplen.

La gestión de productos a menudo cumple un papel interdisciplinario, tendiendo un puente entre las brechas dentro de la empresa entre equipos de diferentes conocimientos, entre los que destacan los equipos orientados a la ingeniería y los equipos orientados comercialmente. Por ejemplo, los administradores de productos a menudo traducen objetivos de negocio establecidos para un producto mediante marketing o ventas en requisitos de ingeniería (a veces denominados Especificaciones Técnicas).

Por el contrario, pueden trabajar para explicar las capacidades y limitaciones del producto terminado de nuevo a la comercialización y las ventas (a veces llamado una Especificación Comercial). Los administradores de productos también pueden tener uno o más informes directos que administren tareas operacionales y/o un gestor de cambios que puedan supervisar nuevas iniciativas. La fabricación es separada de la función de la investigación, el encargado del producto tiene la responsabilidad de tender un puente sobre los boquetes si cualesquiera existen.

La administración del producto es una de las funciones más importantes de la actividad empresarial, implica la definición de las características y beneficios de los productos o servicios mediante procesos de desarrollo, fabricación, y diseño de productos, marketing, ventas y el servicio post venta adecuado al cliente final.

El administrador del producto es equivalente al gerente de cuentas en una empresa de servicios, los roles de la administración del producto, en ambos casos son similares, con la única diferencia que existe en cuanto al producto, (que es físico) en relación al servicio (que es intangible).

Modelos basados en los actores

La identificación en modelos que proponemos nos permite una aproximación a la comprensión de la lógica de las reformas. En estas no se trata de un proceso lineal de reformas constantes, sino que aparecen algunas discontinuidades en las que, en especial a partir de la irrupción de la crisis del año 2008, es posible verificar un nuevo periodo o «universo de discurso».

Siendo así, nos encontramos hoy por hoy en un espacio temporal de transición y de substitución entre diferentes modelos en la gestión y administración pública. Identificamos entre el modelo de continuidad y el innovador.

El modelo de continuidad, comprende tiene sus inicios en la década de 1990. La relación Estado/mercado se manifiesta por prácticas de externalización de los servicios, mientras que la relación Estado/ciudadano se inspira en las prácticas de gestión empresarial que definen a los destinatarios como «clientes».

Bajo la denominación de modelo innovador debe contemplar como mínimo las tres siguientes características: 1) que se fundamenten o impulsen un nuevo tipo de gobernanza (gobernanza en red); 2) que contemplen la rendición de cuentas (accountability) (horizontal y vertical); 3) que incluyan medidas de transparencia como práctica emergente y estratégica. (Pont Vidal, 2016)

Es evidente que como sucede en estos casos, no existe una línea clara delimitadora entre los diferentes modelos, como tampoco es posible establecer si los modelos emergentes pos-2008 vienen a ser realmente innovadores en sus prácticas. Tampoco es posible establecer unas líneas claras diferenciadoras entre el Post New Public Management y el Whole-of-government approach, al poseer ambos modelos poseen conceptos similares.

No todos los considerados «nuevos» enfoques y corrientes son realmente nuevos o innovadores. Algunos son meramente prácticas aplicadas para resolver problemas muy concretos a corto plazo, derivadas de marcos más amplios de reformulación de la gestión pública como son adaptaciones del New Public Management. (Pont Vidal, 2016)

Se trata de acciones concretas adaptadas a las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC's) y que pueden subsidiar el inicio de nuevos modelos y formas de gestión pública y social, cuyas posibilidades y dudas ya han sido expuestas (Subirats, 2012). Hay que hacer mención a las acciones y estrategias de planificación y de gestión direccionadas para el ámbito económico, que si bien no se trata de nuevos modelos de reformulación de la Administración pública en su totalidad en un sentido amplio, se trata de prácticas más o menos exitosas e innovadoras y que se han aplicado durante algún tiempo con éxito y que se limitan a diferentes niveles o campos específicos de la administración pública general y local como el caso del Common Assessment Framework (CAF). (Pont Vidal, 2016)

La perspectiva sistémica que utilizamos se reproduce en la configuración en que se señalan las contingencias a la que está sometido el entorno definido como: estable (con pocos cambios sustanciales), inseguro (expectativas diferentes a las esperadas) y de riesgo (entorno contingente) (Cuadro 1).

Criterios de resultados de acuerdo con el modelo ecuatoriano de calidad y excelencia

Criterio de resultados orientados a los usuarios/ciudadanos

La calidad en la gestión pública constituye una cultura transformadora que impulsa al sector público a su mejora permanente para satisfacer cabalmente las necesidades y las expectativas de la ciudadanía con justicia, equidad, objetividad y eficiencia en el uso de recursos públicos. La calidad en la gestión pública debe medirse en función de la capacidad para satisfacer oportuna y adecuadamente las necesidades y expectativas de los ciudadanos, de acuerdo a metas preestablecidas alineadas con los fines y propósitos superiores del sector público y de acuerdo a resultados cuantificables que tengan en cuenta el interés y las necesidades de la sociedad.

A su vez el ciudadano también tiene que ser considerado como un usuario, no solo en el contexto de la prestación de servicios, donde adopta el papel de beneficiario del servicio, sino también en un contexto donde tiene que cumplir con sus deberes (pago de impuestos o multas), y donde tiene derecho a ser tratado con equidad y cortesía, sin dejar de lado los intereses de la institución. (Ministerio del Trabajo, 2018)

En este criterio describe los resultados alcanzados por la institución en relación con la satisfacción de sus usuarios/ciudadanos con la institución y con los productos y servicios prestados. El MECE diferencia entre los resultados de percepción y desempeño. Es importante para cualquier tipo de institución del sector público medir directamente la satisfacción de sus usuarios/ciudadanos (resultados de percepción) sobre los cuales se puedan generar planes y acciones de mejora. Adicionalmente los resultados de desempeño también deben ser medidos. La información sobre la satisfacción de los usuarios/ciudadanos se recoge midiendo indicadores internos. Trabajar para mejorar los resultados de los indicadores internos, incide directamente en una mayor satisfacción de usuario/ciudadanos. Considerar qué resultados ha

alcanzado la institución en sus esfuerzos para satisfacer las necesidades y expectativas de los usuarios/ciudadanos, mediante los subcriterios que se exponen a continuación.

Subcriterio. Mediciones de la percepción

La medición directa de la satisfacción o percepción de los usuarios/ciudadanos es de vital importancia. Medir la percepción de los usuarios/ciudadanos significa preguntarles directamente y obtener una retroalimentación, así como información sobre distintos aspectos del desempeño de la institución. Siguiendo el principio de gestión basada en las pruebas, no nos encontramos con una institución que supone cual es el nivel de satisfacción de sus usuarios/ciudadanos, sino que cuenta con información objetiva, facilitada directamente por los propios ciudadanos.

En la mayoría de los casos, esto se hace mediante encuestas a los usuarios/ciudadanos. Aunque también se usan herramientas complementarias como los grupos focales o paneles de consumidores. Este subcriterio evalúa si la institución realiza estas mediciones y difunde los resultados de estas. Ejemplos: Resultados de mediciones de percepción en cuanto a:

1. La imagen global de la institución y su reputación (por ejemplo: amabilidad, trato equitativo, abierto, claridad de la información facilitada, predisposición de los servidores públicos a escuchar, recepción, flexibilidad y capacidad para facilitar soluciones personalizadas, etc.)
2. Involucración y participación de los usuarios/ciudadanos en los procesos de trabajo y de toma de decisiones de la institución.
3. Accesibilidad (acceso con transporte público, acceso para personas con discapacidad, horarios de apertura y de espera, ventanilla única, costo de los servicios, etc.)
4. Transparencia (en el funcionamiento de la institución, en la explicación de la legislación aplicable, en los procesos de toma de decisiones, etc.)

5. Productos y servicios (calidad, confianza, cumplimiento de los estándares de calidad, tiempo para asesorar, calidad de las recomendaciones dadas a los ciudadanos, enfoque medioambiental, etc.)
6. La diferenciación de los servicios de los usuarios/ciudadanos en relación con las diferentes necesidades de los usuarios/ciudadanos (género, edad, etc.)
7. La información disponible: cantidad, calidad, confianza, transparencia, facilidad de lectura, adecuada al grupo de interés, etc.
8. La correcta recepción de la información por los usuarios/ciudadanos.
9. La frecuencia de encuestas de opinión a los usuarios/ciudadanos en la institución.
10. Nivel de confianza hacia la institución y sus productos/ servicios. (Ministerio del Trabajo, 2018)

Subcriterio: Mediciones de desempeño.

Además de la medición directa de la percepción de los usuarios/ciudadanos, la calidad de los servicios prestados puede ser medida por indicadores internos. En este caso, se usan indicadores de medición de desempeño de la gestión interna (por ejemplo: tiempo empleado, tiempo de espera, número de reclamaciones, etc.). Gracias a estas mediciones, se pueden extraer enseñanzas sobre la calidad en la prestación del servicio. El MECE da una visión general de ejemplos de indicadores internos para medir los resultados con el fin de cumplir con las necesidades y expectativas de los usuarios y ciudadanos.

Ejemplos: Resultados en relación con la participación de los usuarios/ciudadanos de acuerdo con:

1. Grado de implicación de los grupos de interés en el diseño y la prestación de los servicios y productos o en el diseño de los procesos de toma de decisiones.
2. Sugerencias recibidas e implementadas.
3. Grado de utilización de métodos nuevos e innovadores para atender a los ciudadanos.

4. Indicadores de cumplimiento en relación al género y a la diversidad cultural y social de los ciudadanos.
5. La revisión periódica realizada con los grupos de interés para supervisar sus necesidades cambiantes y el grado en que se cumplen.
6. Resultados de accesibilidad de los usuarios/ciudadanos:
 - a) Horarios de atención de los diferentes servicios
 - b) Tiempo de espera. Tiempo para prestar el servicio.
 - c) Costo de los servicios.
 - d) Disponibilidad de información acerca de las responsabilidades de gestión de los distintos servicios. (Ministerio del Trabajo, 2018)

Resultados en relación con la transparencia de la prestación de servicios y productos.

1. Número de canales de información y su eficiencia.
2. Disponibilidad y precisión de la información.
3. Disponibilidad de los objetivos de la institución.
4. Número de actuaciones del Defensor del Pueblo.
5. Eficacia de los esfuerzos para mejorar la disponibilidad, precisión y transparencia de la información.

Resultados de los indicadores sobre la calidad de los productos y la prestación de servicios:

1. Número y tiempo de procesamiento de las quejas.
2. Número de formularios devueltos con errores o casos que necesiten repetir el proceso/compensación.
3. Cumplimiento de los estándares de servicio publicados (por ejemplo, requerimientos legales). (Ministerio del Trabajo, 2018)
4. Resultados clave del desempeño institucional

Los resultados clave del desempeño se refieren a todo aquello que la institución haya determinado como logros esenciales y medibles para el éxito de la institución, a corto y largo plazo. Representan la capacidad de las políticas y de los procesos para alcanzar los fines y objetivos, definidos en la misión, visión y plan estratégico de la institución.

Este criterio se centra en las capacidades de la institución de alcanzar estos resultados claves de rendimiento. Los resultados clave del rendimiento pueden dividirse en:

2. Resultados externos: resultados (servicios y productos) e impacto a conseguir, centrándose en el vínculo entre la misión y la visión, la estrategia y la planificación, los procesos y los resultados alcanzados de cara a los grupos de interés externos.
3. Resultados internos: nivel de eficiencia, centrándose en la relación entre el agente del talento humano, las alianzas y recursos y los procesos y los resultados alcanzados para llevar a la institución hacia la excelencia. (Ministerio del Trabajo, 2018)

Criterios de resultados

De acuerdo con el Ministerio del Trabajo (2018), los RESULTADOS Miden la excelencia de la Institución en la función de aportar valor a sus grupos de interés y denotan su eficacia y eficiencia. Los logros se miden en función de la percepción que tienen los grupos de interés y el desempeño que alcanza la institución:

Tendencias

En todos los criterios de resultados se presentan las “Tendencias” de los datos relativos a los diversos parámetros utilizados para medir los resultados de ciudadanos, de Talento Humano, etc. Una tendencia positiva es aquella que muestra una mejoría general a lo largo del tiempo. Naturalmente, el desempeño en relación con algunos parámetros puede ser bueno ya desde el comienzo de la tendencia. En estos casos, la Institución tratará de mantener el buen comportamiento ya conseguido.

Objetivos

Refiere a las propias metas internas de la Institución. Para cada tendencia de resultados presentada deberá especificarse el objetivo interno, también como una tendencia del objetivo a lo largo del tiempo. La información presentada en los criterios de resultados debe indicar las razones que justifican los objetivos fijados, de modo que pueda juzgarse si los objetivos son estimulantes y desafiantes.

Comparaciones

Realizadas con instituciones internas y/o externas del sector, Instituciones concretas determinadas, promedios del sector, o bien Instituciones reconocidas como “mejores en su clase”. “Mejor en su clase” significa que los resultados obtenidos son los mejores de su especie, aunque la Institución de que se trate pueda operar, naturalmente, en una línea de actividad distinta de la que trabaje la Institución objeto de evaluación. Si esta última es de ámbito nacional, “mejor en su clase” puede ser entre las Instituciones nacionales. Si la Institución objeto de evaluación aspira a ser global, el ámbito en que debe buscarse la “mejor en su clase” habrá de ser más amplio.

Alcance

Abarca la extensión en que las áreas relevantes son afectadas. Es necesario mostrar resultados de todos los sectores, direcciones, zonas, distritos dentro del ámbito de la evaluación y cubrir todas las facetas del criterio. Es importante destacar que se distinga una fuerte relación entre los resultados y los métodos descriptos en los criterios de los agentes facilitadores.

CAPÍTULO IV.- MULTIPLICIDAD DE MODELOS DE GESTIÓN PARA EL FORTALECIMIENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Variedad de los modelos de gestión

Geomayra Katherine Cevallos Ponce⁴

Pluralidad en los esquemas de gestión pública moderna

La globalización económica ha introducido cambios significativos en la producción, distribución y también en la comunicación en todas sus formas. Asimismo, los efectos de la globalización se sienten en el ámbito personal incluso sobre las opciones que tomamos en nuestra vida cotidiana —como lo que nos ponemos que forman parte del proceso de creación de nuestra propia identidad. Todas estas transformaciones nos están obligando a redefinir la validez de los modelos de difusión de la moda en las sociedades postmodernas.

Son muchas las personas, profesionales del ámbito empresarial o no, que asocian el paradigma de la Gestión de la Calidad o el movimiento de la calidad a una moda, una moda que, tarde o temprano, remitirá. Así lo hemos constatado, una vez más, en el transcurso del trabajo de campo realizado en el marco de este Informe. Desde el ámbito académico se ha estudiado con interés la difusión de este paradigma de la calidad desde la perspectiva de las modas del management. ¿Cuáles son las conclusiones? ¿Corresponde el auge vivido por el movimiento de la calidad al patrón de una «moda de gestión»? Las conclusiones no son concluyentes, y varían además de un espacio geográfico a otro.

⁴ Docente de la Universidad Estatal del Sur de Manabí, Ecuador. E-mail: cevallos-geomayra2603@unesum.edu.ec, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7751-5411>

Sobre lo antes subrayado es posible afirmar que algunas herramientas y técnicas concretas asociadas a la calidad han vivido periodos de auge y de declive muy acentuados, muy característicos de dichas modas. Podríamos referirnos, por ejemplo, a los círculos de calidad, que tanto eco tuvieron a mediados y finales de los ochenta. En la actualidad prácticamente no tienen consideración alguna, aunque, ahora bien, ¿qué son muchos grupos de mejora de la calidad sino círculos de la calidad? Habrá quienes afirmen que no son exactamente lo mismo, pero a nuestro entender la analogía se puede establecer a grandes rasgos.

También se podría hacer referencia al auge y declive sin precedentes vivido por la propia isonomía en algunos sectores de servicios determinados. Bien, puede que haya algo de efecto moda en todo ello, pero no todo parece que sea una moda.

Gestión pública orientada a resultados

Una gestión pública orientada a resultados efectiva se alcanzará cuando las entidades estén en capacidad de:

- Establecer objetivos claros y articulados, a nivel sectorial, así como territorial (nacional, regional y local), expresados en metas de producción (cantidades de servicios de una determinada calidad) que brindarán como resultado un mayor nivel de satisfacción al ciudadano.
- Reasignar los recursos presupuestales para maximizar los niveles de producto y resultados esperados. Es decir, formular el presupuesto en función de los objetivos establecidos en los planes.
- Desarrollar y optimizar los procesos de producción o trabajo (la “cadena de valor”) y los de soporte (que alimentan a los anteriores), con el fin de alcanzar los niveles de producción de bienes y servicios públicos de calidad esperados por la población, con la mayor eficacia y eficiencia posibles en el uso de los recursos.

- Reordenar o reorganizar a nivel nacional, regional y local, las competencias y funciones contenidas en la estructura funcional actual adecuándolos a una organización basada en procesos de la cadena de valor.
- Establecer un sistema de indicadores de desempeño y resultados que le permitan monitorear y evaluar si los insumos se están transformando en los productos cuyos resultados son los que los ciudadanos demandan, y si están aplicando los procesos más eficaces y eficientes. La información que provea el monitoreo y desempeño deberá capitalizarse en un sistema de Gestión del Conocimiento que permita establecer procesos de Cambio Cultural o de Mejora Continua de la Calidad, sobre la base de las mejores prácticas internacionales (“benchmark”) y nacionales, y a través de la sistematización y el almacenamiento de la información relativa a los estándares de trabajo que mejor funcionaron o los procesos más eficaces y eficientes, de los formatos más amigables, los términos de referencia o el alcance de los proyectos, los contratos más seguros, los precios y costos pactados, los perfiles profesionales que mejor se desempeñaron, las empresas consultoras con las que se trabajó y una evaluación de su desempeño y otros aspectos recogidos durante la gestión.

Asimismo, para lograr una gestión pública moderna orientada a resultados, las entidades deben:

- Desarrollar canales para lograr mayor transparencia, accesibilidad y participación de todos los ciudadanos y rendición de cuentas por el Estado;
- Desarrollar y emplear intensivamente tecnologías de información y comunicación (TIC) que permitan acercar los servicios del Estado a los ciudadanos y empresas, y optimizar los procesos de todos y cada uno de los organismos que conforman la Administración Pública;
- Coordinar y cooperar entre sí, a fin de articular y complementar objetivos, acciones, recursos y capacidades institucionales en función de maximizar el rendimiento de

dichos recursos y capacidades y a través de estos, el desempeño y los servicios del Estado a favor de los ciudadanos; y finalmente;

- Fomentar un cambio cultural en las instituciones públicas que permita sostener el esfuerzo de modernización, el cual deberá partir por entender la necesidad de cambiar la gestión pública hacia una gestión por resultados. En ese sentido, la gestión del cambio constituye el motor que hará posible sostener este salto de una gestión centrada en sí misma a una que enfoque su accionar en el ciudadano. (Secretaría de Gestión Pública , 2013)

En base a lo abordado se concluye que, el modelo de gestión orientada a resultados es un proceso sustentado en cinco componentes, los cuales posteriormente, servirán de pilares para la propuesta central de la política de modernización de la gestión pública. (Secretaría de Gestión Pública , 2013)

Modelos de difusión de la moda

Hoy en día, las imágenes, los artículos y los estilos se crean y se dispersan por el mundo con mucha mayor rapidez que nunca, gracias al comercio internacional, a las nuevas tecnologías de la información, a los medios de comunicación internacional y a la emigración global. De alguna forma, todos estos factores han contribuido con éxito a que las modas tengan tal libertad de movimientos que se les permite cruzar fronteras con facilidad.

La globalización ha cambiado fundamentalmente el carácter de nuestra experiencia cotidiana; por consiguiente, se hace necesario también abordar el tema de la difusión de la moda desde una perspectiva diferente; sobre todo se hace preciso examinar si el modelo de «filtrado descendente» mantiene su vigencia o si, por el contrario, le sustituyen con ventaja otros modelos que aparecen tras el impacto de la globalización. Uno de los principales interrogantes en torno a la difusión cultural de la moda es el camino que ella sigue en su itinerario social.

A este interrogante, la sociología moderna ha dado dos respuestas: según la primera, las innovaciones en el campo de la moda y de los consumos en general se dirigen esencialmente a las clases superiores para difundirse en sentido vertical desde las clases más altas a las bajas; esto valdría para las sociedades preconsumistas, investigadas por Veblen (1974), pero también para las consumistas, investigadas por Baudrillard (1974) y Bourdieu (1991) , al tratarse de fenómenos dependientes de la estructura de clase en la sociedad capitalista. Este fenómeno se conoce también con la denominación *trickle-down effect*²; se trata de un mecanismo que permite la difusión «gota a gota» de las modas, de los nuevos estilos de vida y del consumo en general, por el efecto que sobre los comportamientos tiene el sistema jerárquico de los estatus. Otra de las respuestas pone de manifiesto que, dentro de las sociedades de masas, las innovaciones ya no tienen sólo como referencia a las elites, sino también a las clases medias: las auténticas innovadoras y protagonistas de la vida económica contemporánea. Y, partiendo de este centro propulsor, las modas culturales se difunden tanto hacia arriba como hacia abajo en la jerarquía social.

En este contexto de una mayor democratización de los procesos económicos y culturales, surge la perspectiva pluralista de los modelos de difusión que nos aportan Ragone (1986) y otros, considerando que los consumos innovadores nacen ahora en una zona intermedia o mercado medio, sustrayéndose del mecanismo de innovaciones que era típico del periodo anterior, en el cual las modas se formaban en las zonas de altos ingresos, para trasladarse después, por un fenómeno de atracción, al nivel de masas. De acuerdo con esta última postura, Wiswede (1971), propone el modelo de la «virulencia».

La palabra virulencia, en castellano, alude al poder que tienen las bacterias para reproducirse y segregar sustancias tóxicas y que transmiten a otros seres. Por consiguiente, se trata de un esquema de difusión de la moda «por contagio» y de una forma de propagación como la del sida o las epidemias.

En los últimos años, se ha observado un gran interés científico por los procesos de contagio en la moda o en la difusión cultural. El hito indiscutible de este nuevo campo de estudio llamado memética es Richard Dawkins (2000), que introduce el concepto de meme. Un meme es la unidad mínima de transmisión cultural. Una canción o una moda como la minifalda en los años setenta o el piercing en los años noventa pueden ser considerados memes, como los virus informáticos o una idea científica, desde la perspectiva semiótica, introduce la distinción entre los memes basados en la reproducción de un producto (copy the product) y los memes basados en la difusión de instrucciones (copy the instruction).

La memética se presenta como una perspectiva aplicable a cualquier fenómeno cultural y, por consiguiente, a los fenómenos de difusión y a las modas. Tal como se desprende de lo anterior, la moda es el resultado de una serie de prácticas interconectadas: prácticas de mercado y económicas, desarrollos tecnológicos y una serie de prácticas más culturales, como el marketing y el diseño. Hasta hace nada, los conceptos de «negocio» y «cultura» eran incompatibles. No obstante, a partir de los años ochenta, la conexión entre negocio y cultura es un medio esencial para asegurar el éxito empresarial.

En la actualidad, se emplea el término «economía cultural» para describir el modo en que la cultura y la economía se relacionan de una forma tan compleja que ninguna esfera determina a la otra. Ninguna actividad es puramente económica, todas las decisiones económicas implican otras de carácter más cultural.

La cultura está, a su vez, afectada por manifestaciones y decisiones económicas. El significado cultural es creado con frecuencia en lugares económicos, en el trabajo y en las tiendas. Desde esta perspectiva, podemos observar una serie de prácticas que vienen a aclarar más la relación entre economía y cultura cuando éstas se unen en la experiencia de los lugares de venta como las tiendas y los centros comerciales. Estos espacios anulan la diferencia entre lo cultural y lo económico, ya que comprar es tanto una actividad económica como cultural.

Estos lugares no son sólo espacios para el consumo de artículos e imágenes, sino que desempeñan un papel esencial en la expresión de la identidad y de la subjetividad de la cultura postmoderna. El espacio nunca es inerte, sino que está activo en la constitución de las relaciones sociales.

La organización espacial de las calles y los edificios produce un impacto en los movimientos de los cuerpos y organiza el flujo de las masas hacia ciertos tipos de actividades y de relaciones. Al parecer, el diseño, la luz, el mobiliario y los materiales que se emplean desempeñan un papel esencial en conjugar la producción con el consumo, al asociar los bienes y los servicios con significados culturales particulares y enfocados a los posibles compradores» (Dugay, 1997, pág. 5).

Emergencia de un nuevo modelo: El igualitario/participativo

En base a las afirmaciones anteriores, podemos concluir que, la reacción frente al péndulo de la historia, parece estar encaminándose hacia la emergencia de un nuevo modelo de gestión pública: aquel en el cual el Estado interactúa con el mercado y la sociedad civil, a los fines de formular políticas públicas fuertemente articuladas entre los dos mencionados sectores (con la intervención del propio Estado), para luego implementarlas de manera efectiva mediante programas, procesos y tecnologías de gestión pública que, en muchos casos, incluirán la participación activa de los propios actores sociales organizados. En términos de aportar a esta búsqueda, parecería ser que, el viejo modelo jerárquico Weberiano tan denostado en las últimas décadas por los defensores del mercado y el New Publica Management, no resultaría ser tan disfuncional, al menos en algunos de sus rasgos constituyentes. (Pollit & Bouckaert, 2004)

En este sentido, hay que reconocer que el modelo burocrático-weberiano tradicional, garantiza principios básicos en cuanto al rol del Estado como facilitador de procesos sociales integrativos, la democracia representativa como método central para la toma de decisiones públicas, y la ley administrativa para garantizar la igualdad ante la ley, la seguridad jurídica y

el control sobre acciones y decisiones de los funcionarios públicos. Pero al mismo tiempo, también deberíamos aceptar que el Estado jerárquico tiene a su vez rasgos disfuncionales para una gestión pública efectiva: la gestión formal, la gestión por normas, y la “buropatología” son algunos buenos ejemplos.

Lo mismo podríamos decir del modelo individualista (veremos más detalles sobre esto en el próximo capítulo), orientador de la corriente del New Public Management (NPM) que instaló fuertemente la idea del emprendedor individual, la negociación entre actores individuales siguiendo las reglas de mercado y la elección racional como motor del cambio. La cultura del emprendimiento individual fue (y quizá todavía es) conceptual e ideológicamente interesante para “sacudir” las viejas estructuras burocráticas del modelo weberiano clásico; claro está que ahora tenemos evidencia empírica respecto de donde terminan estas experiencias de libre mercado y emprendimiento individual, cuando sus fuerzas “emprendedoras” se desatan sin control ni regulación.

Sumando y combinando elementos para el nuevo modelo

Siguiendo lo anterior, la idea predominante parece ser la construcción de un nuevo modelo de gestión pública, más orientado hacia el estilo Igualitario o Participativo, que deje de lado (20):

- Del modelo de gestión weberiano tradicional: la jerarquía paralizante, la gestión formal, la gestión por normas, la impersonalidad decisoria.
- Del modelo individualista: la baja participación social, la performance individual, el costo beneficio de criterios empresariales por encima del interés social, los actores que actúan como individuos que solo persiguen el beneficio y orientan sus comportamientos por el interés egoísta del cálculo racional económico.
- Del modelo fatalista: la gestión por aleatoriedad, por azar, y por imprevisibilidad.

Pero también el nuevo modelo podría adoptar rasgos positivos del modelo tradicional:

- Reafirmación del rol de Estado como principal facilitador de soluciones a los nuevos problemas de globalización, cambio tecnológico, cambio demográfico, desarrollo social y amenazas al medio ambiente
- Reafirmación del rol de la democracia representativa (central, regional, y local) como valor esencial en cuanto a toma de decisiones dentro del Estado.
- Reafirmación de la ley administrativa (convenientemente modernizada) en todo lo vinculado a la preservación de los principios básicos de la relación Estado-Sociedad, incluyendo la igualdad ante la ley, la seguridad jurídica, y la existencia de un escrutinio legal especializado e independiente para controlar las decisiones y acciones del Estado
- Preservación de la idea de servicio público con reconocimiento de un status distintivo, una cultura particular, y términos y condiciones especiales en las cuestiones contractuales y laborales.

Finalmente, el nuevo modelo también debería tomar rasgos positivos del modelo individualista: la creatividad, la innovación, la orientación al emprendimiento, la orientación a resultados y la motivación de logro pueden ser algunos ejemplos de los más relevantes.

Sobre el modelo participativo, hay algunos aportes y rasgos adicionales que merecen ser agregados. Los modelos igualitarios han sido impulsados por diferentes vías. Una de ellas, que surge como reacción a los enfoques de libre mercado impulsados en los años 80, es la del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDP) y otras agencias internacionales para el desarrollo, mediante la instalación de programas de desarrollo de comunidades en países emergentes durante los años 90 (Speth, 1994).

Sus planteos pueden conocerse a partir del enfoque denominado del “Desarrollo Humano Sustentable”, que apunta, entre otros aspectos, al “empowerment” de las comunidades a través de la participación y la toma de decisiones desde la base hacia la cúpula (bottom up). Si bien este tipo de doctrinas tuvo mayor preponderancia en países emergentes donde los proyectos de

tales organizaciones internacionales se fueron instalando, también en países desarrollados fueron surgiendo voces autorizadas en el mismo sentido. Se puede citar aquí como ejemplo a Amitai Etzioni quien en su libro *The Spirit of Community* (Etzioni, 1993) impulsa el enfoque de la alta participación de la comunidad en la vida pública: “Votar no es suficiente. Los derechos civiles deben ser equiparados con las responsabilidades sociales”.

Hoy día también escuchamos con mayor frecuencia que la democracia representativa es condición necesaria pero no suficiente. En este marco, el comunitarismo de Etzioni no debe catalogarse como una forma radical de igualitarismo, sino más bien como defensa de la mutualidad, la participación y el rechazo hacia los gobiernos que “usurpan” funciones comunitarias, violando un principio básico de subsidiariedad del Estado. Cuando las cosas “van mal” en la gestión pública, los que abogan por el modelo comunitario, consideran que el origen de los problemas está en la utilización de lo público en beneficio propio que exhiben los que gobiernan. Las soluciones que se proponen son siempre más participación comunitaria para limitar los errores gubernamentales que se cometen en la cúpula. La solidaridad social y el accionar de la comunidad es preferida a las estrategias, programas y orientaciones que bajan “top Down”. (House, Hanges, Javidan, Dorfman, & Gupta, 2004) En cuanto a ejes instrumentales para la instalación de modelos de gestión participativos, se pueden mencionar principalmente tres: la gestión participativa, el control por mutualidad y la rendición de cuentas (accountability) cara a cara. Sobre estos ejes instrumentales haremos un desarrollo más exhaustivo en próximos trabajos.

Cómo construir un nuevo modelo: Cultura y el Liderazgo

Así planteadas las cosas, y si bien el diseño todavía aparece solo esbozado en sus ideas estratégicas más generales, está claro que el modelo emergente está impulsando emprendimientos fuertemente participativos que, no solo requerirán definiciones ideológicas, formulaciones conceptuales, metodologías precisas y tecnologías de gestión apropiadas, sino

también líderes efectivos capaces de conducirlos exitosamente y culturas organizacionales que los respalden, que los legitimen en su rol de liderazgo. Pero también habrá que tener en cuenta que, estos líderes efectivos, lo serán en la medida que tengan sus mentes excepcionalmente abiertas a la diversidad que requiere un trabajo de articulación de intereses de organizaciones públicas, del mercado y de la sociedad civil, con culturas y subculturas divergentes. Hacer converger lo divergente: esa es la cuestión. (Zapata, 2008)

Así como la globalización entre países muestra la necesidad de contar con líderes capaces de reconocer las diferencias culturales, una transformación compleja de la gestión pública, (que al mismo tiempo impulse cambios en el rol del Estado, en sus modelos de gestión y en la modernización tecnológica de la gestión pública, incluyendo en dicho proceso a la sociedad civil y el mercado), requiere de líderes innovadores, emprendedores, autónomos pero a la vez capaces de trabajar en red, orientados a resultados pero gestionando con ductilidad las diferencias culturales y subculturales entre el Estado, sus organizaciones componentes, el mercado y la sociedad civil con su multiplicidad de expresiones e intereses.

Dichos líderes, a su vez, serán efectivos en la medida que existan culturas nacionales y organizacionales que los reconozcan como tales; de lo contrario, los líderes seguramente se convertirán en contraculturales (aunque veremos después que líderes contraculturales perseverantes pueden a la larga provocar cambios en las culturas nacional y organizacional). (House, Hanges, Javidan, Dorfman, & Gupta, 2004) Por eso es que la cuestión no solo gira en torno a conseguir líderes efectivos, sino también a diagnosticar y operar sobre las culturas que los sostienen. Por eso también, trabajar en procesos de transformación de las organizaciones públicas, requiere considerar dos ejes clave para el éxito: cultura y liderazgo.

Complejidad en el modelo de gestión

La variedad y complejidad de las tareas o del trabajo en la organización producen incertidumbre en ella, e imponen condiciones a las variables de diseño organizativo, y, en consecuencia, al

tipo de forma organizativa. La teoría general de sistemas ha representado un marco de referencia de suma importancia para comprender y explicar algunos fenómenos que ocurren dentro de la organización tales como su estabilidad, adaptación y complejidad (Kast & Rosenzweig, 1974), en su trabajo clásico, manifestaron que el modelo de sistema abierto ha estimulado numerosos conceptos en la teoría de la organización y en las prácticas de la dirección.

En este sentido, Morgan (1990: 34) señala que, a nivel teórico, los sistemas abiertos han generado muchos nuevos conceptos acerca de las organizaciones presentándose como unos principios generales aplicables a toda clase de sistemas, y como un medio para unir diferentes disciplinas científicas. (Zapata, 2008)

Dentro de la tradición de la teoría de sistemas abiertos, Ackoff (1971, pág. 662) indica que un sistema constituye un conjunto de elementos interrelacionados, formado al menos por dos elementos y con una relación establecida entre ellos ya sea directa o indirectamente, y que su complejidad aumenta con el incremento del número de sus componentes. Asimismo, Kast y Rosenzweig (1974, 1996) lo definen como un todo unitario organizado, compuesto por dos o más partes, componentes o subsistemas interdependientes, y delineado por límites identificables de su suprasistema entorno.

Por otro lado, Anderson (1999) ve a los sistemas complejos en términos de un todo compuesto por un gran número de partes con muchas interacciones, estas partes son interdependientes entre sí y con su contexto. Entre tanto, Nadler y Tushman (1999: 24) caracterizan a los sistemas complejos como un conjunto de elementos interrelacionados, donde un cambio en alguno de ellos puede afectar a los demás. Siendo además un conjunto que interacciona con su entorno, capta aportaciones de fuentes externas y las transforma en algún tipo de producción.

Se denota que la mayoría de esas definiciones asocian a la complejidad del sistema con un número de partes o componentes interdependientes con gran necesidad de relacionarse entre

sí, en el cual durante ese proceso de intercambio cada componente puede verse afectado en forma individual y al sistema como un todo. (Zapata, 2008)

Por otra parte, en el marco de la clásica definición de complejidad que subyace a los planteamientos de la teoría de sistema, Thompson (1967) aborda la complejidad como un resultado de la cantidad de elementos que componen a la organización, del grado de interdependencia existente entre ellos y de las acciones tomadas para la adecuada coordinación e integración entre esas partes constitutivas. En este sentido, Thompson (1967, pág. 80) apunta: una organización compleja está determinada por su diseño, que invariablemente se segmenta o se departamentaliza y se establecen conexiones en el interior de los departamentos y entre ellos. Subyace de sus ideas el hecho de que la complejidad de la estructura, el número y la variedad de las unidades reflejan el grado de complejidad del entorno. (Zapata, 2008)

Bajo la misma idea de Thompson, Lawrence y Lorsch (1967a, 1967b) definen a la organización en términos de un sistema abierto donde la conducta de sus miembros se encuentra enmarcada dentro de un conjunto de tareas diferenciadas en los distintos subsistemas que la conforman diferenciación horizontal y vertical, con el propósito de satisfacer las demandas de los subentornos a los cuales se encuentra vinculada la organización. Cada subsistema o unidad organizativa, por tanto, ejecuta una parte del trabajo o un conjunto de tareas con diferentes grados de complejidad, cuyos esfuerzos son integrados a través de distintos mecanismos de coordinación integración vertical y horizontal que ayudan a alcanzar el desempeño efectivo de la organización como un todo.

Es decir, la idea fundamental de los autores radica en el hecho de que mientras más complejo es el entorno enfrentado por la organización, más diferenciada será su estructura organizativa y más importantes serán sus mecanismos de coordinación entre sus partes constitutivas. Por consiguiente, el éxito de la organización depende, en gran parte, de los niveles adecuados de

diferenciación e integración necesarios para ajustarse a las demandas del entorno. Situación que conduce, en muchos casos, al diseño de organizaciones más complejas.

En síntesis, de los planteamientos de Lawrence y Lorsch (1967) surge la idea de complejidad cuando definen a la organización en términos de diferenciación e integración en respuesta al carácter más o menos complejo y dinámico del entorno. Casi simultáneamente a Thompson y Lawrence y Lorsch, los investigadores Hall et al. (1967) en su trabajo clásico indicaban que la definición de complejidad normalmente abarca el grado de segmentación interna, el cual incluye el número de partes separadas de la organización que reflejan la división del trabajo, el número de niveles jerárquicos y su ámbito de dispersión. (Hall, Hass, & Johnson, 1967). Estos autores, sugirieron un conjunto de indicadores de la complejidad que han servido como bases fundamentales para posteriores trabajos e investigaciones relacionadas con el diseño organizativo. (Zapata, 2008)

Tabla 7: Indicadores de complejidad

División general del trabajo.	1) El número de múltiples objetivos que reflejan una necesaria división del trabajo más allá de los requeridos por un único objetivo. 2) La presencia de más de una actividad principal en la organización.
División específica del trabajo	1) El número de departamentos –diferenciación horizontal–. 2) La especialización de los departamentos –constituido por la cantidad de especialidades que tiene un departamento principal–.
Diferenciación jerárquica	1) Número de niveles de una sola unidad. 2) La media del número de niveles jerárquicos en toda la organización –el número de niveles jerárquicos dentro de cada departamento dividido por el número de departamentos–.
Dispersión espacial	1) El grado en el que las instalaciones están localizadas y dispersas física o espacialmente. 2) La localización y dispersión física del personal de la empresa.

Fuente: Elaborada a partir del trabajo de Hall *et al.* (1967).

En la terminología de los autores anteriores, y dentro de la definición clásica de la complejidad, Hall (1996), Daft (2000), Hodge et al. (1998), Gibson et al. (2001), Robbins y Coulter (2002), De la Fuente et al. (1997) y Robbins (2005), la han igualado también al número de actividades

y subsistemas existentes en una organización y a sus problemas de coordinación e integración. Notando que la complejidad puede ser estimada bajo la misma idea de Hall et al. (1967), a lo largo de tres dimensiones: vertical, horizontal y espacial.

La idea central en los autores citados es que la complejidad resulta fundamentalmente de la presencia de una gran cantidad de elementos y de la intensidad de sus relaciones de interdependencia entre ellos. No obstante, esto constituye sólo una parte del fenómeno de la complejidad.

En la observación de la realidad de la empresa, subyace otro tipo de complejidad que no necesariamente es consecuencia directa del factor numérico –unidades, personas y bienes físicos–, de las relaciones entre ellos y de sus inconvenientes para coordinarse. Hay otra clase de complejidad ligada con la comprensión y la dificultad de entender los problemas enfrentados por la organización, con una repercusión muy importante en la definición del contenido y naturaleza del trabajo que debe llevarse a cabo en ella y, por consiguiente, en su nivel de complejidad. (Zapata, 2008)

Por ejemplo, a modo de interpretación, se percibe que en las ideas de Hage (1965) subyace un tipo diferente de complejidad. El autor, en principio, apunta algo no muy distinto a lo conocido como especialización horizontal, pero hace un especial énfasis en la formación del individuo en relación al tipo de tarea o trabajo que debe realizar. Explica, entonces, que las organizaciones dividen el trabajo empleando individuos en ocupaciones específicas, tales como profesionales o personas con habilidades o experiencia en un oficio determinado, con un largo y profundo entrenamiento –especialización de las personas; y asimismo, pueden dividir el trabajo en tareas específicas las cuales necesitan de poca formación y habilidad especialización de tareas–De esta manera,

Hage (1965) nos indica que la complejidad es medida por dos elementos esenciales:

- a) Número de especialistas en las diferentes tareas, asociado con el concepto clásico de la complejidad
- b) Entrenamiento y cualificación que cada uno de esos especialistas deben poseer para poder entender y realizar su trabajo.

Tabla 8: Modelo Teórico sobre la Complejidad de la Organización

Percepción del Entorno por el Directivo	Tipos Básicos de Trabajo	Comportamiento de las Variables de Diseño: Centralización y Formalización	Complejidad Cognitiva	Estilo del Líder
Sencillo y Estable	Trabajo analizable o poco complejo con pocas excepciones o estable.	• Alta centralización • Alta formalización organizativa (Teoría orgánica: forma mecánica)	Baja	Alto control sobre las actividades y las decisiones, y poca tendencia a la búsqueda de nuevos retos y desafíos.
Sencillo y Dinámico	Trabajo analizable o poco complejo con muchas excepciones o dinámico	• Media-alta centralización • Nivel medio-bajo de formalización (Teoría burocrática: burocracia simple).	Media-Baja	Alto control sobre las actividades y las decisiones, y una actitud positiva hacia la búsqueda de nuevos retos y desafíos.
Complejo y Estable	Trabajos no analizables o muy complejo con pocas excepciones o estable	• Media-baja centralización • Nivel medio de formalización (Teoría burocrática: forma burocrática)	Media-Alta	Bajo control sobre las actividades y las decisiones, y poca tendencia por la búsqueda de nuevos retos y desafíos.
Complejo y Dinámico	Trabajos analizables o muy complejo con muchas excepciones o dinámico	• Baja centralización. • Baja formalización organizativa (Teoría orgánica: forma orgánica)	Alta	Bajo control de las actividades y decisiones, y una actitud positiva por la búsqueda de nuevos retos y desafíos.

Fuente: Zapata, R. y Caldera, J. (2008)

En resumen, la variedad y complejidad de las tareas o del trabajo en la organización producen incertidumbre en ella, e imponen condiciones a las variables de diseño organizativo, y, en consecuencia, al tipo de forma organizativa. En resumen, la variedad y complejidad de las

tareas o del trabajo en la organización producen incertidumbre en ella, e imponen condiciones a las variables de diseño organizativo, y, en consecuencia, al tipo de forma organizativa. En la Figura 24, se ilustra el modelo teórico contextual de complejidad de las organizaciones en el que se ofrece la secuencia explicativa de la formación estructural de la organización y de su complejidad. (Zapata, 2008)

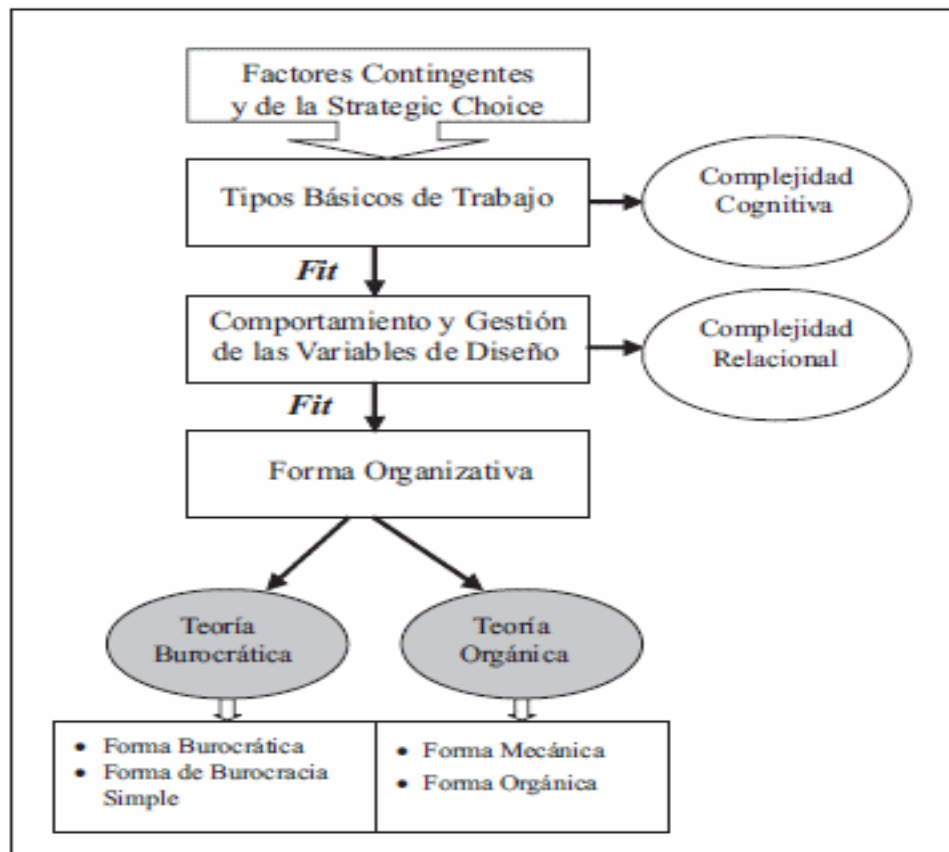


Figura 24. Modelo contextual de la complejidad de las organizaciones. Basado en: Zapata y Caldera, (2008)

Por último, de los planteamientos y discusión teórica que sustentan al modelo se desprenden tres proposiciones generales refutables en un estudio empírico según los postulados de (2008):

- Proposición P1: En las organizaciones existen diferentes tipos básicos de trabajo cuya naturaleza compleja o variada está relacionada con la percepción de complejidad o dinamismo del entorno por parte de los directivos o gerentes de la empresa.
- Proposición P2: Los diferentes tipos básicos de trabajo generan diferencias en las características y comportamiento de las variables de diseño organizativo (formalización

y centralización). Ese comportamiento produce, a su vez, distintos grados de complejidad relacional, así como de una determinada forma organizativa que debe adoptar la empresa, bien sea esta mecánica, orgánica o burocrática.

- Proposición P3: Existe una relación entre la naturaleza de los tipos básicos de trabajo con la complejidad cognitiva y el estilo de liderazgo de los directivos o gerentes de la organización.

Se espera que el modelo se constituya en un instrumento teórico, dentro del marco de la teoría de la organización, que aporte ideas al esfuerzo de seguir comprendiendo el diseño de las organizaciones y su comportamiento frente a determinadas situaciones contingentes, y, por tanto, a favor de la formulación de nuevas soluciones a sus problemas.

Referencias Bibliográficas

- Aberbach, J., Putnam, R., & Rockman, A. (1981). Bureaucrats and politician in Western Democracies. Cambridge: Harvard University Press.
- Ackoff, R. (1971). Towards a System of Systems Concepts. . Management Science. Vol. 17, No. 11., 661-671.
- Aguilar Villanueva, L. (1992). ED. y estudio introductorio, Problemas públicos y agenda de gobierno, políticas públicas. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Anderson, P. (1999). Complexity Theory and Organization Science. Organization Science. Vol. 30, No. 3, 216-23.
- Argouslidis, C., & Baltas, G. (2007). Structure in product line management: The role of formalization in service elimination decisions». . Journal of the Academy of Marketing Science (en inglés) 35 (4), 475-491.
- Ayala Espino, J. (1996). Mercado, elección pública e instituciones. . México: Facultad de Economía – Miguel Ángel Porrúa.
- Bárcena Ibarra, A. (2015). Discurso en Ceremonia de Inauguración de la III Conferencia Regional de Datos Abiertos para América Latina y el Caribe, Centro Cultural Gabriela Mistral, Santiago de Chile. Recuperado el 9 de octubre de 2019, de <https://www.cepal.org/es/discursos/iii-conferencia-regional-de-datos-abiertos-para-america-latina-y-el-caribe>
- Baudrillard, J. (1974). La sociedad de consumo: sus mitos, sus estructuras. Barcelona: Plaza & Janés.
- Beltrán, J., Car, p. A., Carrasco, R., Rivas, M., & Tejedor, F. (2009). Guía para una gestión basada en procesos. Andalucía, España: Instituto Andaluz de Tecnología.
- Bourdieu, P. (1991). La distinción. Madrid: Taurus.

- Cabrero, E. (1997). *Del Administrador al Gerente Público*, México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Cabrero, E. (2005). *Acción pública y desarrollo local*, México DF, México: Fondo de Cultura Económica.
- Chica, S. (2011). Una mirada a los nuevos enfoques de la gestión pública. *Administración y desarrollo*. Vol 53(30), 57-74.
- Conference on Business & Finance Proceedings, Vol.10, No. 1, pp 921-929.
- Constitución del Ecuador. (2008). Capítulo segundo. Planificación participativa para el desarrollo ART. 280.
- Constitución Del Ecuador. (2008). Título VI. Régimen De Desarrollo. Capítulo Primero. Principios Generales. Art. 277 no. 3.
- Coraggio, J. (s/p). *Crítica de la política social neoliberal: Las nuevas tendencias*.
- Dearing, J., & Rogers, E. (1996). *Agenda-Setting*. Thousand Oaks, CA. Sage Publications. INC.
- Drucker, P. (1986). *Administración por resultados. La era de la discontinuidad: las Pautas a Nuestra Sociedad Cambiante*. USA.
- Dugay, P. (1997). *Production of Culture, Cultures of Production*. Londres: Sage.
- Escalante Ampuero, P. (2015). *Introducción a la Administración Pública*. Miraflores, Lima: Universidad Continental.
- Escribano, A., & Del Valle, A. (2015). *El aprendizaje basado en problemas. Una propuesta metodológica en Educación Superior*. Madrid, Reino de España: Narcea, S. A Ediciones.
- Etzioni, A. (1993). *The Spirit of Community*. New York: Crown Publishers.
- Fefer, J. (2000.). *Nuevos rumbos en la teoría de las organizaciones*. México.
- Felcman, I. (2011). *Nuevos modelos de gestión pública. La relación entre cultura, liderazgo y tecnologías de gestión, después del “big bang” paradigmático. Aportes para el debate*, (págs. 87-98). Argentina.

- Felcman, I. (2012). Nuevos Modelos de Gestión Pública. La relación entre cultura, liderazgo y tecnologías de gestión, después del “big bang” paradigmático. Aportes para el debate, 87-98.
- Flecman, I. (2015). Nuevos modelos de gestión pública: tecnologías de gestión, cultura organizacional y liderazgo después del "Big Bang" paradigmático. Buenos Aires, República de Argentina: Universidad de Buenos Aires.
- Foro nacional de Juventudes. (2000). Marco para Iniciativas de Políticas Públicas. Propuestas de Jóvenes a favor de la Juventud Hondureña. Recuperado el 1 de octubre de 2019, de <http://www.bvs.hn/bva/fulltext/PoliticaspUBLICAS.pdf>
- Gómez, R. (2012). Gestión de políticas públicas: aspectos operativos. Rev. Fac. Nac. Salud Pública Vol. 30 N.º 2, 224-236.
- Gómez, R., Orozco, D., Rodríguez, F., & Velásquez, W. (2006). Políticas públicas y salud: relación entre investigación y decisión. Rev. Fac. NAc. Salud Pública; 24(2), 105-118.
- Gómez, R., Yepes, C., Rodríguez, F., Roldán, P., Velásquez, W., & Martínez, O. (2009). Manual de gestión de Proyectos. Medellín: Universidad de Antioquia.
- Guerrero Ramos, A. (1983). A modernizacao en nova perspectiva: Em Busca do modelo da possibilidade. Revista de administração pública.
- Guerrero, Ó. (1999). Del Estado gerencial al Estado cívico. México: UNAM.
- Guerrero, O. (2001). Nuevos Modelos de Gestión Pública. Revista Digital Universitaria.
- Guerrero, O. (2002). Gerencia pública cataláctica: romance sin política. Colombia: ESAP.
- Hall, R., Hass, E., & Johnson, N. (1967). Hall, Richard; Hass, Eugene y Johnson, Norman. “Organizational Size, Complexity, and Formalization. American Sociological Review. Vol. 32, No. 6. Pp., 903-912.

- House, R., Hanges, J., Javidan, M., Dorfman, P., & Gupta, V. (2004). Culture, Leadership, and Organizations, The Globe Study of 62 Societies, Thousands Oak. California, U.S.A. Sage Publications,
- International Organization for Standardization (2015a), ISO 9001: 2015 Quality Management Systems – Requirements.
- International Organization for Standardization (2015b), ISO 9000: 2015 Quality Management Systems –Fundamentals and vocabulary.
- International Organization for Standardization (2015c), The ISO Survey of Management System Standard Certificacions - 2014. Executive summary. Obtenido de http://www.iso.org/iso/iso-survey_2014.zip
- International Organization for Standardization (2016), The ISO Survey of Management System Standard Certificacions - 2015. Executive summary. Obtenido de http://www.iso.org/iso/iso_9001_iso_survey2015.xls
- Iñaki Heras, S. (2012). Nuevos modelos de gestión.
- Jobert, B. (2004). Estado, sociedad, políticas públicas. Santiago, Chile: LOM.
- Kast, F., & Rosenzweig, J. (1974). General Systems Theory: Applications for Organization and Management”. Academy of Management Journal. Vol. 15, No. 4. Pp. 447-465.
- Krugman, P. (2008). Reportaje en la BB. Londres.
- Kurkin, O., & Januslka, M. (2010). Product Life Cycle in Digital factory. In Knowledge management and innovation: a business competitive edge perspective. Cairo: International Business Information Management Association (IBIMA)., 1881-1886.
- Lascoumes, P., & Le Galès, P. (2014). Sociología de la acción pública. México DF, México: El Colegio de México A.C.

- Lawrence, P., & Lorsch, J. (1967). *Organization and Environment. Managing Differentiation and Integration*. Las citas y referencias corresponden a la versión en castellano. “. *Organización y Ambiente*. Editorial Labor, S.A. 3er. Edición.
- León-Ramentol, Cira Cecilia, Menéndez-Cabezas, Arturo, Rodríguez-Socarrás, Isis Patricia, López-Estrada, Belkis, García-González, Mercedes Caridad, & Fernández-Torres, Sandra. (2018). Importancia de un sistema de gestión de la calidad en la Universidad de Ciencias Médicas. *Revista Archivo Médico de Camagüey*, 22(6), 843-857. Recuperado en 12 de febrero de 2024, de http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1025-02552018000600843&lng=es&tlng=es
- Lewis, J., & Considine, M. (1999). Medicine, economics and agenda-setting. *Social Science & Medicine* 48(3): 393-405.
- Lora, E. (2006). *El Estado de las reformas del Estado en América Latina*. Washington, D.C., Estados Unidos: Banco Mundial-BID-Mayol.
- Luna Gutiérrez, Carlos, Ibarra Morales, Luis Enrique, y Velázquez Castellanos, Jesús Manuel (2015), H-OTPOT herramienta de convergencia en el sistema de gestión de la calidad basado en la Norma ISO 9001:2015. Global.
- Marin, S. (2016). Modelos de gestión como estrategia innovadora para la toma de decisiones en la gerencia pública moderna en Colombia. Recuperado el 4 de octubre de 2019, de <https://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/handle/10654/14437/MarinNi%F1oSergioDavid2016.pdf;jsessionid=0C55BBE0FF314CE9B71A90AFB7525821?sequence=1>
- Mejía Jiménez, J. (2012). Modelos de implementación de las políticas públicas en Colombia y su impacto en el bienestar social. *Analecta Poliit*. Vol 2. N° 3. Medellín- Colombia, 141-164.

- Ménard, C. (1997). Economía de las organizaciones. Grupo Editorial Norma. Colombia.: Editorial Universidad Nacional.
- Mendieta, M. (2009). Documentación sobre Gerencia Pública. Toledo, España: Escuela de Administración Regional.
- Ministerio del Trabajo. (2018). Modelo Ecuatoriano de Calidad y excelencia, PROEXCE. Recuperado el 17 de octubre de 2019, de <http://www.trabajo.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/08/MODELO-ECUATORIANO-DE-EXCELENCIA-MDT.pdf>
- O'Donnell, G. (1998). "Accountability Horizontal", Agora. Cuaderno de Estudios Políticos, 8(4), 5-34.
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1994). La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público. Buenos Aires, República de Argentina: Pidos.
- Oszlak, O. (2013). Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública. Red REALC/OEA/BID. Recuperado el 10 de septiembre de 2019, de <https://www.oas.org/es/sap/dgpe/pub/coleccion5RG.pdf>
- Plan Nacional de Desarrollo. Plan Nacional para el Buen Vivir (PNBV). (2009). República del Ecuador.
- Pollit, C., & Bouckaert, G. (2004). Public Management Reform, A Comparative Analysis, Oxford, U.K. Oxford. University Press.
- Pont Vidal, J. (2016). Modelos innovadores de administración y gestión pública: Hacia la emergencia de nuevos paradigmas. Gestión y Análisis de Políticas Públicas, núm. 16, 1-22.
- Ragone, G. (1986). Sociología dei fenomeni di moda. . Milán: Franco Angeli.
- Romero, B. (1996). Manual para la toma de decisiones multicriterio. . Santiago: ILPES.

- Roth, A. N. (2006). Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación. . Bogotá, Colombia: Aurora.
- Ruiz, D. (2004). ¿QUÉ ES UNA POLÍTICA PÚBLICA? Revista Jurídica, 1-26.
- Salinas Falquez, S. M. (2012). Políticas del Estado ecuatoriano y su relación con el desarrollo del emprendimiento. Recuperado el 6 de octubre de 2019, de [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/C27BED4F5174C58605257C85006EEDDF/\\$FILE/Ponencia-Ecuador-Pol%C3%ADticas-del-Estado-ecuatoriano-Autores-varios.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/C27BED4F5174C58605257C85006EEDDF/$FILE/Ponencia-Ecuador-Pol%C3%ADticas-del-Estado-ecuatoriano-Autores-varios.pdf)
- Schroder, P. (2016). Nueva Gestión Pública: Aportes para el buen gobierno. México: Fundación Friedrich Naumann para la Libertad.
- Secretaria de Gestión Pública. (2013). La apuesta central: Una gestión pública orientada a resultados al servicio del ciudadano. Lima: Casa de Gobierno.
- SENPLADES. (2009-2013). Plan Nacional de Desarrollo. Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013. Objetivo 11. Pág.85.
- Speth, J. (1994). Initiatives for Change: The future of the United Nations Development Programme, report of the Administrator. Executive Board of the United Nations Development Programme and the United Nations Population Fund DP/1194/39.
- Suarez, F., & Felcman, I. (1974). Tecnología y Organización. Buenos Aire: Ed. El Coloquio.
- Sutcliffe, S., & Court, J. (2006). Toolkit for Progressive Policymakers in Developing Countries. London: Research and Policy in Development. Overseas Development Institute's Research and Policy in Development.
- Thompson, J. .. (1967). Organizations in Action. Las citas y referencias corresponden a la versión en Castellano de Organización en Acción". McGraw-Hill, New York.: McGraw-Hill Interamericana, S.A.
- Veblen, T. (1974). Teoría de la clase ociosa. México: Fondo de Cultura Económica.

- Villanueva, L. (2008). Gobernanza y gestión pública. México: Fondo de Cultura Económica.
- Waissbluth, M. (2009). Modelos de gestión pública: implicaciones para la planificación, evaluación y control de gestión del Estado. Santiago de Chile: Consorcio para la Reforma del Estado.
- Waissbluth, M., & Larrian, F. (2009). Modelos de gestión pública y sus implicancias para la planificación, evaluación y control de gestión del estado. Recuperado el 28 de agosto de 2019, de https://www.mariowaissbluth.com/descargas/gestion_publica_larrain_waissbluth.pdf
- Walt, G. (1994). Health policy: an introduction to process and power. Johannesburgo: Witwatersrand University Press.
- Wiswede, G. (1971). Theorien der Mode aus soziologischer Sicht», en Jahrbuch der Absatz und Verbräuforschung, 1.
- Zapata, R. y. (2008). La complejidad de las organizaciones: aproximación a un modelo teórico. Revista de Ciencias Sociales v.14 n.1 Marcaibo.

ISBN: 978-9942-7272-5-1



9 789942 727251



EDITORIAL
ALEMA