

Un Sistema de Directorios para la Gestión de los Servicios Públicos en Chile*

CARLOS PORTALES

Doctor en Economía y Negocios (Ph.D.) por el IESE de Barcelona,
además de Ingeniero Comercial de la Universidad Católica,
Magister en Ciencia Política de la Universidad Católica, y
M.A. in International Business en Georgetown University.
Profesor e investigador de la Escuela de Administración,
Pontificia Universidad Católica de Chile.

ANDRÉS RAINERI

Doctor en Psicología por la State University of New York,
además de Master en Ciencias de la Administración por la
State University of New York y Psicólogo por la
Universidad Católica de Chile.
Profesor e investigador de la Escuela de Administración,
Pontificia Universidad Católica de Chile.

* Trabajo encargado por la Comisión de Reforma del Estado del CEP. Agradecemos los valiosos comentarios de Salvador Valdés, Claudio Orrego, Luis Hernán Cubillos y los demás participantes del Seminario Público realizado en el Centro de Estudios Públicos el 19 de marzo de 2001.

Índice de Materias

Introducción	289
I. Algunos Problemas de Gestión Pública en Chile	293
II. Síntesis de la Teoría y la Mejor Práctica en el Sector Privado	297
1. La determinación de los objetivos en una organización: ¿Quiénes y Cómo?	299
2. Gestión de competencias: ¿Cómo conseguir las personas más idóneas para llevar adelante los objetivos planteados?	309
3. ¿Cómo evaluar el desempeño y controlar la gestión de las personas en una organización?	312
4. Sistemas de incentivo: ¿Cómo promover comportamientos y desempeños alineados con la estrategia de la organización?	317
III. Proposiciones para el sector público chileno	321
1. Algunos Ejemplos de Modernización de la Gestión Pública en otros Países	322
2. Directorios para los Servicios Públicos	325
Apéndices	335
Teorías y Herramientas de Gestión Utilizadas en la Empresa Privada	335
1. Herramientas de gestión provenientes de la ciencia económica: Teoría de Agencia	335
2. Herramientas para la gestión provenientes de la Teoría de Administración de Empresas	336
3. Las investigaciones en psicología aplicada como origen y fundamento de las herramientas de gestión	341
Referencias bibliográficas	344

INTRODUCCIÓN

Existe en Chile una preocupación creciente por los diversos problemas de gestión que enfrenta el sector público. Así lo demuestran las recientes denuncias aparecidas en diversos medios de comunicación y el debate sobre el particular que desde distintos sectores de opinión se ha promovido en el último tiempo. Se critica muchas veces la falta de claridad en la definición de objetivos, la falta de criterios profesionales para seleccionar a sus altos directivos (desde jefes de servicios hasta gerentes de empresas públicas) y a veces se cuestionan las capacidades de éstos para ejercer con eficiencia los cargos que ocupan. También en el último tiempo se ha generado una gran polémica respecto a la forma en que los funcionarios públicos de mayor nivel deberían ser evaluados, cómo debiera controlarse su comportamiento y desempeño y las remuneraciones que ellos debieran recibir.

Las dificultades en la gestión pública no son exclusivas de nuestro país. Basta leer los titulares de la prensa internacional para observar que muchos otros países enfrentan desafíos similares en la administración del Estado. Afortunadamente, en Chile la gestión pública no sólo presenta algunas dificultades sino que también evidencia una serie de elementos positivos, que hacen pensar que ella puede lograr avances sustantivos hacia una mayor calidad y eficiencia durante los próximos años. En particular, se observa la participación cada vez más extendida de profesionales universitarios, muchos de ellos con estudios de postgrado, ejerciendo funciones de importancia dentro de la administración pública.

En otras palabras, el Estado cuenta hoy dentro de su organización con capital humano de alto nivel. Un buen número de estos profesionales, muchos de ellos jóvenes inspirados por una fuerte vocación de servicio público, están dando muestras concretas¹ de que cuando los organismos

¹ Como evidencia de lo anterior sólo basta revisar la prensa de los últimos meses y observar la cantidad de artículos que describen la magnífica labor realizada por una serie

públicos son bien administrados ellos pueden convertirse en instrumentos eficaces para responder a las necesidades y problemas de la ciudadanía.

A las dificultades propias que enfrenta la gestión de cualquier empresa se suma una serie de condiciones particulares que rigen el accionar de las entidades públicas. Es por ello que el esfuerzo de los profesionales que se desempeñan en la administración pública debe ser doblemente valorado a la hora de analizar la situación y progresos del manejo de los organismos del Estado. La propia institucionalidad que rige las funciones de los servicios públicos, así como también las facultades de que disponen dichas entidades, los escasos recursos con que cuentan y, por último, la presencia del Estatuto Administrativo que determina buena parte de las condiciones laborales al interior de esas reparticiones, agrega una serie de limitaciones a la gestión que realizan dichos profesionales. Así, los buenos resultados en la administración de los servicios del Estado deben ser doblemente reconocidos, considerando las limitaciones regulatorias y la siempre presente escasez de recursos que enfrenta la gestión pública en nuestro país.

Si bien las dificultades anteriormente señaladas son características del sector público, las organizaciones del Estado enfrentan, muchas veces, problemas similares a los que afectan a las empresas privadas. Esta situación haría relevante entonces la comparación entre ambos tipos de organización y, lo que es clave, permitiría considerar el traslado de algunas buenas prácticas de gestión del sector privado al mundo de la administración pública, con las debidas adaptaciones, para intentar resolver problemas similares que afectan a ambos tipos de entidades.

Algunos autores argumentan que existen diferencias tan significativas entre el sector privado y el sector público, que impedirían las comparaciones entre ambos tipos de organización, y que harían imposible el traspaso de procedimientos de gestión desde un tipo de organización al otro. Por ejemplo, se suele destacar que el sector público tiene objetivos y clientes múltiples y muy diversos. Pero esto ocurre de igual forma en muchas empresas del sector privado, las que también deben responder a un sinnúmero de demandas provenientes de diversos actores.

Por ejemplo, se ha visto en el último tiempo como las empresas forestales han debido considerar en su gestión intereses tan diversos como sus accionistas, grupos ecologistas, agrupaciones indígenas y partidos políticos, además de sus empleados. Este tipo de empresa busca conciliar equilibradamente estos diversos intereses. Más allá de ser una situación particular

de profesionales de la administración pública, muchos de ellos bastante jóvenes, en áreas tan diversas como superintendencias, el Servicio Nacional del Consumidor (Sernac), intendencias y varios ministerios, por mencionar algunos ejemplos.

que afecta sólo a empresas forestales chilenas, esta diversidad de objetivos y clientes parece ser más bien una característica de todo tipo de organizaciones que operan en entornos complejos.

Otra supuesta diferencia entre las organizaciones privadas y públicas es que en estas últimas la propiedad es difusa, por lo que no es posible administrarlas como una organización donde la propiedad está concentrada. Este argumento tampoco es convincente. Las organizaciones del sector público tienen un dueño muy claro: los ciudadanos. Éstos, por votación popular, designan a sus representantes políticos, como el Presidente de la República, parlamentarios y alcaldes, quienes a su vez seleccionan a los ejecutivos que deben dirigir las organizaciones estatales. En las organizaciones privadas de mayor tamaño —por ejemplo, en muchas de las sociedades anónimas abiertas— también existe un número significativo de dueños (accionistas), que votan para elegir a sus representantes en el gobierno de la organización (directores), quienes a su vez seleccionan al ejecutivo principal. La propiedad es similarmente difusa en ambos tipos de organización, por lo que esto no haría gran diferencia.

La administración del desempeño laboral es un desafío de toda organización del trabajo humano. Asuntos como la definición de objetivos estratégicos, la selección y posterior gestión de las competencias de sus ejecutivos, el control de la gestión de dichos funcionarios y la definición e implementación de un sistema de incentivos adecuado, presentan un sinnúmero de complejidades que las organizaciones privadas también enfrentan y deben resolver eficazmente.

Si bien es cierto entonces que se observan diferencias entre las instituciones públicas y las organizaciones privadas, también es verdad que existe una serie de similitudes en aspectos esenciales como la multiplicidad de clientes y la propiedad difusa. De allí que consideremos interesante plantear modelos y herramientas de gestión utilizadas en empresas privadas exitosas para la solución de problemas de administración en organizaciones públicas. Tanto desde una perspectiva académica como empírica, se han acumulado sistemáticamente experiencias e investigaciones sobre los mecanismos, procedimientos y políticas que facilitan la gestión adecuada de empresas.

Ello no quiere decir que estas prácticas estén ampliamente extendidas en el sector privado, mucho menos en Chile. El uso de estas herramientas de administración, como lo demuestra la investigación empírica de esta última década, tiende a concentrarse en un grupo de organizaciones que logra rendimientos y rentabilidades por sobre los que obtienen sus respectivos competidores. Incluso, algunas de estas prácticas pueden encontrarse en organizaciones del sector público que han vivido intensos pro-

cesos de modernización, y que constituyen un ejemplo para muchas empresas del sector privado, como es el caso del Servicio de Impuestos Internos (SII) y Televisión Nacional de Chile (TVN), llegando incluso esta última a posicionarse por delante de sus competidores.

El propósito de este trabajo es analizar algunos de los instrumentos de gestión utilizados con mayor frecuencia en la dirección de empresas privadas exitosas. Al mismo tiempo, se plantea su posible aplicación en la esfera de la administración pública, de manera de resolver algunos de sus problemas de gestión. En particular, nos interesa estudiar y proponer algunas ideas en el ámbito del establecimiento de objetivos para las reparticiones públicas, el control de dichos objetivos y la selección de quienes tienen a su cargo la implementación de acciones conducentes al logro de los objetivos planteados para los servicios públicos en Chile.

Nuestro análisis se centra en los niveles directivos y ejecutivos del sector público. Esto se debe a diversas razones. Primero, los directivos y ejecutivos tienen un rol crítico en la gestión de cualquier organización. Segundo, los casos de una gestión inadecuada por parte de los directivos superiores de organizaciones públicas son los que, sin duda, han causado mayor preocupación y malestar en la opinión pública. Baste sólo mencionar los escándalos de las operaciones a futuro en Codelco (Corporación del Cobre) y las indemnizaciones en Correos de Chile y Enap (Empresa Nacional del Petróleo), los cuales han sido duramente criticados desde todos los sectores. En este trabajo no se quiere desmerecer la importancia de otros niveles de la organización, específicamente los cuadros administrativos y profesionales no directivos. Lo que ocurre es que estos otros empleados públicos están sujetos a normas diferentes, incluyendo el Estatuto Administrativo y aquellas que rigen a los empleados a contrata, las que requieren de un análisis separado que no corresponde a los objetivos aquí perseguidos.

En la sección I, este trabajo presenta cuatro áreas de problemas que enfrenta la gestión pública en Chile. En la sección II, se muestra cómo han abordado los problemas mencionados las organizaciones privadas más exitosas. En la sección III, se discute cómo los principales elementos del modelo anterior podrían aplicarse concretamente a la gestión del sector público chileno. Se propone reorganizar al personal asesor de ministros y subsecretarios en la forma de directorios especializados, encargados de fijar objetivos específicos para los servicios, de controlar el desempeño de los distintos jefes de estos servicios y de ser un ente asesor en materia de contratación y despido de los responsables de dichos organismos. Estos directorios tendrían a su cargo el gobierno de los servicios públicos. Su buen funcionamiento, al igual que en el sector privado, contribuiría a maximizar

los intereses de los ciudadanos, considerando siempre las restricciones de recursos a las que se ven enfrentadas dichas entidades.

I. ALGUNOS PROBLEMAS DE GESTIÓN PÚBLICA EN CHILE

Una diferencia importante entre las organizaciones del sector privado y público es que la mayoría de las primeras han vivido en un ambiente de creciente competencia. Esto las ha obligado a buscar y desarrollar mecanismos que les permitan ser más eficientes para poder sobrevivir. Cuando ocurren cambios en el entorno de las organizaciones privadas, éstas se ven motivadas a adaptarse a esas nuevas condiciones de la manera más rápida y eficiente que les sea posible. Si no lo hacen es probable que sus clientes o usuarios ya no sigan comprando sus productos, disminuyan sus ingresos, y que sus miembros pierdan sus empleos y, finalmente, dichas organizaciones vayan a la quiebra.

Los organismos del sector público no sufren presiones de la misma intensidad, pues no tienen competidores cercanos. Sus objetivos, plantas de personal, presupuestos y su propia existencia están muchas veces determinados por mecanismos legales que en la práctica son independientes de su desempeño y resultados. Lo mismo ocurre con muchos de sus procedimientos y con sus prácticas de administración de recursos humanos, incluidos el tema de remuneraciones, evaluación del desempeño, desarrollo de carrera e inamovilidad de funcionarios. Como confirmación de lo anterior basta inspeccionar el Estatuto Administrativo del Sector Público (Ley 18.834) que predetermina la administración de personal en estas organizaciones. Lamentablemente, muchos de estos determinantes legales que existen en las organizaciones públicas se pueden transformar en obstáculos que restringen las posibilidades de gestionarlas con eficiencia. Por ejemplo, la planta de personal para una institución pública, como la Subsecretaría de Telecomunicaciones (Subtel) o la Superintendencia de Valores y Seguros, definida por ley hace varios años atrás, suele quedar obsoleta con el paso de los años. Lo mismo suele ocurrir con sus procedimientos, rutinas de trabajo y normas de conducta. De hecho, existe evidencia estadística que indica que efectivamente en Chile, las formas de operar y la cultura de trabajo del sector público son significativamente más burocráticas, lentas e ineficientes que en el sector privado (Raineri, 1998). A través de definiciones legales no actualizadas en relación a las demandas de la ciudadanía, las organizaciones del sector público tienden a mantenerse en un *statu quo* operacional que ha significado bajos niveles de eficacia y eficiencia y que, en definitiva, no responde a las actuales necesidades de sus diversos “clientes”.

Uno de los principales problemas de gestión que enfrenta el sector público chileno se refiere a la fijación de objetivos de cada organización. Esto se debe a que en diversas ocasiones es difícil establecer con cierta exactitud los objetivos y funciones que un determinado organismo público debiera cumplir (Wilson, 1989). En el caso de empresas privadas, estos objetivos generalmente se refieren a la “creación de valor económico o valor para el accionista”. En los organismos públicos, sin embargo, el objetivo puede ser tan difuso como “promover y apoyar los intereses de Chile”, siendo difícil a veces llegar a definiciones más precisas y, por lo mismo, evaluar el desempeño de quienes trabajan en esos organismos.

Por otra parte, en el aparato estatal, la existencia de sus organizaciones debe ser definida por ley, incluidos sus ámbitos de acción, responsabilidades y estructura organizacional (por ejemplo, el ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción se rige por el decreto N° 747 del 3 de julio de 1953; otro decreto ley de 1975 define las funciones, administración interna y organismos dependientes del ministerio de Salud; mientras que las funciones y organización del ministerio de Obras Públicas fueron establecidas en el DFL N° 850 de 1997). Esta situación genera una dificultad importante a los administradores públicos, que es la predeterminación del ámbito de acción y la estructura organizacional con que deberán operar. Estas definiciones emanadas de alguna ley o decreto suelen generar restricciones que dificultan el logro de los objetivos principales a los cuales el organismo público se debería abocar.

Por ejemplo, en 1976, el ministerio de Economía acoge nuevas tareas, con la creación de la Subsecretaría de Pesca, trasladadas desde el ministerio de Agricultura. Esto obliga a este ministerio a definir prioridades y dedicación de sus funcionarios a actividades que, en el actual entorno, quizás deberían ser ejecutadas desde otra organización del Estado. De esta misma manera, las dotaciones de personal de la mayoría de las instituciones públicas nacionales han sido definidas para satisfacer necesidades que corresponden muchas veces a diagnósticos que representan realidades de décadas pasadas (en la época en que esas dotaciones fueron definidas por ley). Esto último ha llevado a que en muchas oportunidades estas instituciones deban recurrir a personal a contrata y a honorarios, utilizando diversas “maniobras” para justificar el personal que realmente necesitan para llevar a cabo sus funciones hoy (diario *El Mercurio*, domingo 24 de marzo de 1996. Cuerpo B, página 1).

En definitiva, es claro que quienes gobiernan estas instituciones tienen menos libertad para identificar e implementar las mejores estrategias y estructuras necesarias para alcanzar los objetivos organizacionales que los ejecutivos de organizaciones privadas. A pesar de que se pueden plantear

reformas al ministro, éste a La Moneda y ésta al Congreso, y a veces se aprueban, la mayoría de estos cambios suelen ser mucho más lentos, en comparación con un *holding*, donde esta decisión queda delegada al gerente general o al directorio de la empresa, gracias a lo cual puede ser adoptada con mayor agilidad.

Además, los directivos del sector público deben definir sus objetivos más específicos de trabajo sin una contraparte independiente y especializada, que controle de manera efectiva la idoneidad de esos objetivos, y mucho menos, que evalúe la calidad del desempeño dedicado a lograrlo. No existen en los ministerios unidades independientes y especializadas en las materias afines al quehacer de los diferentes organismos públicos de su dependencia, que determinen sus objetivos con conocimiento de causa enfatizando las demandas reales que deben ser atendidas por parte de dichos organismos, los objetivos específicos que debieran regir la actividad de esas reparticiones, los recursos necesarios para lograrlos y los sistemas retributivos a implementar para motivar adecuadamente a los funcionarios que se desempeñan en ellos.

En muchas organizaciones privadas, en cambio, estas tareas son ejecutadas por un directorio, en el cual están representados los intereses de los propietarios, accionistas o responsables de la organización, lo que facilita la formulación e implementación de los objetivos. En el sector público la figura de los directorios no existe. Esto puede generar definiciones ambiguas respecto a cuáles son los objetivos a alcanzar por cada organismo. Puede haber también contradicciones o superposición de objetivos con otras reparticiones del Estado. La ausencia de directorios puede disminuir además la racionalidad en la determinación de los recursos necesarios para conseguir las metas planteadas. Por último, la evaluación y control del desempeño de los funcionarios que trabajan en una determinada repartición pública puede simplemente no existir o regirse por variables no relacionadas con los objetivos que tenga el organismo.

A pesar de lo anterior algunas reparticiones públicas han efectuado avances significativos para corregir algunas de estas deficiencias. Por ejemplo, la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda ha desarrollado en su interior un sistema de evaluación del desempeño basado en indicadores de gestión. Sin embargo, en este esfuerzo el control es efectuado por una unidad centralizada –por ejemplo, la Dirección de Presupuestos o la Secretaría General de la Presidencia–, lo que dificulta cumplir el requisito de especialización, que es crucial para poder desempeñar esta tarea con efectividad.

Otra crítica efectuada en forma reiterada a las prácticas de gestión del sector público se refiere a los criterios y métodos de selección de quienes

ocupan puestos directivos de alta responsabilidad en la administración pública. A pesar de no existir información de dominio público sobre estos procesos de selección y designación, es ampliamente conocido y abiertamente discutido en los medios de comunicación el hecho de que el proceso de distribución de los cargos de la alta dirección del sector público estaría sometido a demasiado influencia de los partidos de la coalición gobernante.

Rara vez el reclutamiento y selección de este tipo de funcionarios son discutidos en la prensa en función de las competencias, habilidades, conocimientos y otras condiciones necesarias para ocupar determinados cargos. Es más, a veces no se cuenta con una descripción adecuada de las funciones del cargo, ni con un perfil claro de la persona que debiera seleccionarse para desempeñar dicha posición. Con frecuencia la discusión parece centrarse en identificar al partido al que le corresponde llenar el cargo, y buscar a los candidatos con mayor poder dentro de este partido y que, además, ojalá cumplan con algunas capacidades mínimas. Este mecanismo de selección introduce distorsiones a un proceso que, por el contrario, debería apuntar esencialmente a determinar las condiciones requeridas por los diferentes cargos a ocupar y, al mismo tiempo, a privilegiar competencias técnicas en la selección de quienes los ocupen.

Existen, además, problemas especiales con la evaluación del desempeño y el control de la gestión de los altos directivos públicos. En numerosas ocasiones se observa un conflicto a la hora de evaluar el desempeño de estos funcionarios, puesto que son ellos mismos, o quienes los designaron políticamente, los que deben determinar la calidad de su desempeño. Los problemas y conflictos de interés son claros: si el evaluador califica mal a quien antes había designado políticamente, parte de la responsabilidad de ese mal desempeño puede ser atribuida al evaluador mismo, o al partido político de origen por designar una persona incompetente, esto es, por haber elegido a sujetos “políticamente” correctos pero “técnicamente” inadecuados.

Algunos partidos políticos no quisieran desprestigiar el sistema de designación que les permite colocar a sus miembros en el poder gubernamental y, por ende, acceder a espacios en los medios de comunicación social que les hacen posible mantener su imagen ante el electorado. Por lo anterior, la tendencia a que se distorsionen estas evaluaciones son relevantes de considerar. Este problema se agudiza si se considera lo mencionado más arriba: el hecho de que son ellos mismos, o sus correligionarios políticos, los que han establecido previamente los objetivos y metas específicas de desempeño tanto para sí mismos como para sus reparticiones.

Un último problema observado en la administración pública que abordamos en este trabajo dice relación con la fijación de las remunera-

ciones y compensaciones para los directivos de mayor jerarquía. En este tema existe consenso de que las remuneraciones fijadas por ley para estos cargos son insuficientes y significativamente inferiores a las de cargos equivalentes en el sector privado. Algunos sostienen que, como al pagar solamente las remuneraciones fijadas por ley sería imposible atraer, motivar y retener a personal altamente calificado para ocupar esos cargos, resulta comprensible que muchas instituciones públicas recurran a mecanismos no previstos para cubrir esas diferencias con el mercado laboral correspondiente. Si esto fuera efectivo, la poca transparencia con que se definen esos ajustes salariales y los orígenes de sus fondos también cooperaría a la existencia de una baja relación entre compensación y desempeño.

II. SÍNTESIS DE LA TEORÍA Y LA MEJOR PRÁCTICA EN EL SECTOR PRIVADO

Como veremos, los problemas que se discuten en este trabajo no son en ningún caso exclusivos del sector público chileno. También ocurren en el sector privado, donde las organizaciones más avanzadas han desarrollado herramientas de gestión para enfrentarlos y solucionarlos exitosamente.

En los Apéndices hemos resumido las principales teorías provenientes de las ciencias económicas, administrativas y psicológicas, las que han sido llevadas a la práctica en las empresas privadas líderes, aunque desgraciadamente no alcanzan todavía a muchas organizaciones privadas. La cuantiosa evidencia empírica indica que los conceptos y herramientas provenientes de estas disciplinas tienen un impacto importante en los niveles de eficiencia que dichas organizaciones pueden alcanzar para lograr sus objetivos.

Como la realidad lo muestra, estas prácticas no se usan en todas las empresas privadas y organizaciones privadas sin fines de lucro, ni siquiera en la mayoría de éstas. Tampoco se pretende que su uso sea exclusivo de este sector, ni mucho menos que su uso sea frecuente y común en las empresas chilenas. La investigación empírica internacional indica además que existe una amplia diversidad en el grado de uso de estas prácticas en diversas industrias, sectores y economías. Sin embargo, lo que también demuestra esta literatura es que las organizaciones que utilizan estas prácticas logran rendimientos y rentabilidades por sobre los de sus competidores en los mercados que operan (Huselid, 1995; Delery y Doty, 1996).

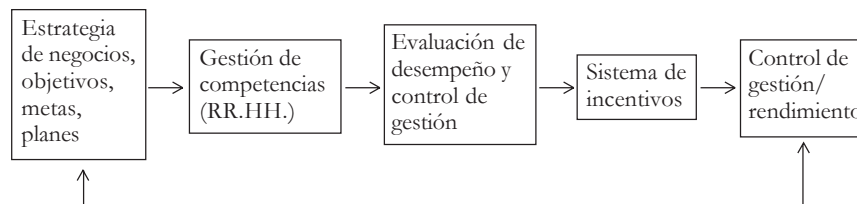
Incluso, muchas de estas prácticas avanzadas de gestión pueden observarse en organizaciones del sector público que han emprendido un proceso sostenido de modernización. El Servicio de Impuestos Internos, Televisión Nacional de Chile y Codelco, en algunas de sus áreas, muestran

cómo las organizaciones públicas también pueden lograr altos niveles de eficiencia y, en algunas situaciones, han llegado a posicionarse incluso por delante de su competencia del sector privado.

En esta sección sintetizamos los conceptos del modelo de gestión analizado en el anexo y que ha permitido una profesionalización de la gestión en el sector privado en las últimas décadas. Simultáneamente, se discutirá la factibilidad de usar este modelo, o una adaptación de él, en el sector público. En primer lugar, desarrollamos algunas ideas respecto a quiénes y cómo debieran fijar los objetivos estratégicos de una organización. En segundo lugar, se indican formas mediante las cuales se deberían obtener los recursos humanos que posean las competencias estratégicas clave para tener éxito en los objetivos definidos, con énfasis en aquellos de mayor responsabilidad. Posteriormente, abordamos el tema de la evaluación del desempeño y el control de la gestión de estos empleados. En particular, interesa analizar quién debe evaluar a los ejecutivos de una empresa, especialmente los de mayor jerarquía, de manera de diferenciar entre las funciones de determinación de objetivos y el posterior control de su gestión. También en relación a la evaluación de su desempeño, es necesario discutir cuáles debieran ser las variables a considerar en la evaluación de modo de hacer compatibles las metas individuales con los objetivos de la organización en la que se desempeñan. Finalmente, se discute el sistema de incentivos a implementar de tal modo de poder inducir los comportamientos deseados por la organización.

En términos esquemáticos el modelo que presentamos es el siguiente:

FIGURA 1 MODELO DE GESTIÓN PROPUESTO



Este modelo incorpora cinco elementos principales: Primero, toda organización debería tener una estrategia o conjunto de objetivos que dirijan su quehacer. En función de esos objetivos las organizaciones deberían seleccionar al personal y desarrollar las competencias y capacidades de sus miembros para alcanzar dichas metas. Además, se hace necesario desarrollar los mecanismos de evaluación del desempeño que permitan identificar los avances y logros que las personas y los equipos de trabajo realizan y

que, desde luego, deben estar ligados a los objetivos estratégicos de la empresa. Al mismo tiempo, los mecanismos de evaluación del desempeño deberían servir para incorporar las debidas correcciones para enmendar rumbos, cuando esto sea necesario. Nada de lo anterior funciona si además no se incorporan sistemas de incentivos que premien a esas personas o equipos por sus contribuciones a la empresa. Finalmente, se requiere un segundo sistema de evaluación, esta vez de la organización como un todo que permita identificar si ésta ha logrado avances en sus objetivos estratégicos. Es con estos últimos indicadores que la empresa puede cerrar el círculo de gestión y redefinir sus objetivos estratégicos si es necesario. Podemos entonces concluir que este es un sistema circular, donde la secuencia comienza por la definición de objetivos.

Toda organización existente tiene algún grado de desarrollo del sistema, con fortalezas y debilidades identificables, en cada uno de los elementos. Sin embargo, las necesidades de desarrollo de un sistema eficiente de gestión de una organización pueden ser múltiples y en diversas etapas del modelo pueden darse simultáneamente, sin seguir necesariamente este orden secuencial. Una organización puede alcanzar un buen nivel de maduración y desarrollo en sus objetivos, pero no contar con las competencias, habilidades y personas necesarias, o, por el contrario, puede tener un vasto *pool* de competencias, habilidades y personal humano, sin haber desarrollado una estrategia y objetivos coherentes. En las próximas páginas desarrollaremos una discusión sobre cómo las empresas más exitosas del sector privado han desarrollado soluciones para los diferentes elementos de este sistema de gestión.

1. La determinación de los objetivos en una organización: ¿Quiénes y Cómo?

Antes de contestar estas preguntas es necesario distinguir entre el concepto de gobierno y el de dirección de una compañía. En las empresas que superan un tamaño mínimo, las tareas de dirección de los negocios ordinarios son responsabilidad del equipo directivo, cuyo responsable es el gerente general o ejecutivo principal. Por su parte, las funciones de gobierno corresponden al directorio —órgano que representa a los accionistas—, cuya misión principal es asegurar la viabilidad de la empresa en el largo plazo. El cumplimiento de esta tarea se verifica en dos dimensiones: i) defender los intereses de todos los accionistas, maximizando la capacidad de la empresa para generar riqueza en el tiempo y ii) armonizar los intereses de la empresa con los de todos aquellos grupos de interés que se relacionan con ella (los denominados *stakeholders*).

1.1. Los directorios

La literatura que estudia los órganos de gobierno en las empresas ha clasificado las principales funciones de un directorio en cinco ítemes:

1. Formulación de la estrategia que define el futuro de la empresa.
2. Provisión de los medios económicos para la ejecución de la estrategia; vale decir, debe aprobar las políticas de inversión y financiamiento, así como todos aquellos otros aspectos que afecten el patrimonio de la empresa.
3. Apoyo a la labor del ejecutivo principal y su equipo en la implementación de la estrategia
4. Tutelar el desarrollo del equipo de gerentes y directivos de la empresa. Debe asegurarse de que el grupo de directivos sea adecuado para el momento que vive la empresa y que se está preparando para el futuro elegido para la organización.
5. Obligaciones legales, de auditoría y de control de gestión.

No hay duda que la formulación de objetivos de carácter específico y su posterior evaluación se hace más fácil, y a veces sólo es posible, cuando los resultados que debe obtener un organismo público son de carácter cuantitativo (por ejemplo, el monto de impuestos recolectados, en el caso del SII, o el tiempo que deben esperar los pacientes en los hospitales y consultorios públicos). En general, se observa que los resultados de las dependencias públicas con funciones eminentemente ejecutivas tienen una dimensión cuantitativa dominante. Pensamos, por lo tanto, que es en este tipo de instituciones donde los directorios independientes debieran jugar un papel más relevante, especialmente en lo referido a la determinación de objetivos y el posterior monitoreo del nivel de logro de los mismos por parte de los funcionarios designados para ello. Por ejemplo, en servicios de salud y de educación es más fácil medir cuantitativamente los logros alcanzados que organismos como la Subsecretaría del Interior, o algunas áreas de la Cancillería, con funciones esencialmente políticas. En estas últimas, la existencia de directorios independientes que fijen las metas a lograr y evalúen el desempeño de sus funcionarios se hace menos factible y, por lo mismo, menos necesaria, ya que sólo agregaría burocracia y complejidad innecesarias a la conducción de este segundo tipo de organismos.

Existe, eso sí, una “zona gris”, constituida por organizaciones públicas cuyos resultados son principalmente cualitativos, como las instituciones reguladoras (por ejemplo, la Subsecretaría de Telecomunicaciones o la Su-

perintendencia de AFP), en donde la definición de sus objetivos y estrategias es parcialmente política pero también parcialmente técnica y de un alto grado de complejidad. En estas situaciones, la factibilidad de constituir un directorio, determinar su papel y atribuciones, debería estudiarse caso a caso. Los resultados del trabajo de este tipo de instituciones, a pesar de tener componentes políticos importantes, pueden ser catastróficos si las decisiones se toman sólo con criterios políticos. Quizás sea conveniente pensar en directorios, u otros órganos similares, que vigilen el carácter técnico y la idoneidad ética de las decisiones y acciones que se tomen desde estas instituciones.

Ahora bien, para que un directorio pueda cumplir su objetivo y realizar las funciones que ello implica, se deben generar ciertas condiciones. En primer lugar, los estudios demuestran que el ejercicio de un buen gobierno por parte del directorio de una organización depende fundamentalmente de las cualidades de las personas que lo integran (Coombes y Watson, 2000). Si estas personas no poseen los conocimientos de dirección estratégica y de conducción de equipos directivos —adquiridos ya sea en la experiencia del ejercicio profesional o bien en la formación teórica—, difícilmente podrán llevar a cabo su tarea satisfactoriamente.

Sin embargo, lo anterior no es suficiente. Se requiere además que los directores conformen un consejo de administración activo, es decir, que actúen con un nivel bajo de delegación de sus derechos y obligaciones. Un directorio activo es distinto de aquel que se establece sólo para cumplir con las formalidades legales (directorio “legal”) y también del que por tener poca influencia en la marcha de la empresa suele calificarse de “nominal”.

Lo anterior es consistente con las recomendaciones de la teoría de agencia (ver Apéndices), la que sugiere tener socios que conozcan el negocio, estén involucrados en la marcha de la empresa y tengan a su cargo la definición de objetivos estratégicos y la posterior auditoría de su cumplimiento por parte de la gerencia. La experiencia práctica confirma que cuando se dan estas condiciones los directorios funcionan mejor que en situaciones en las que este órgano no tiene las personas idóneas, no hace un seguimiento adecuado del negocio, o simplemente abdica y deja en manos de los gerentes tanto la formulación de objetivos como su implementación y posterior evaluación (Coombes y Watson, 2000).

Es en las empresas privadas de propiedad no familiar donde más frecuentemente se dan las condiciones para la existencia de un directorio activo. Aquí los directores, como propietarios o representantes directos de la propiedad, acostumbran a ejercer sus derechos libremente, sin sujetarse a intentos de coacción de eventuales figuras de poder (por ejemplo, el pro-

pietario fundador, en el caso de las empresas familiares) u otras limitaciones externas. También acostumbran a estar motivados por el sentido de propiedad dado que, en general, son remunerados según los resultados económicos de la empresa.

Otro elemento importante relacionado con el nivel de actividad del directorio dice relación con la composición del mismo, en términos de la existencia de directores internos y externos. Son directores internos aquellas personas que trabajan a tiempo completo en la empresa o que son accionistas significativos, dada la importancia de su participación en el capital. Los directores externos son aquellos que no trabajan en la empresa y que tampoco son accionistas significativos.

Diversos estudios demuestran que los directorios activos tienden a tener un número comparativamente muy superior de directores externos. En particular, en Estados Unidos, en los últimos diez años, la participación de los directores externos ha subido desde el 66% hasta el 78% del total de miembros que componen los directorios (Coombes y Watson, 2000). Los aportes de estos directores son diversos:

- Suponen un contrapeso importante a los ejecutivos de la empresa, dado su alto grado de independencia.
- Poseen esquemas de pensamiento distintos a los utilizados en la compañía. Un grupo de personas que trabaja conjuntamente de manera continua tiende a compartir el lenguaje y los puntos de vista; esto genera una inercia que muchas veces inhibe la capacidad de evolución y cambio de la empresa. Los directores externos aportan nuevas ideas, puntos de vista y maneras de interpretar los acontecimientos del entorno.
- Aportan fuentes de información y contactos más amplios, dada la diversidad de su procedencia.

Aparte de las características comunes que deben buscarse a la hora de incorporar un nuevo miembro a cualquier directorio, muchas de las cuales pueden parecer obvias (honestidad, valores personales, laboriosidad, competencia, capacidad de trabajo en equipo y dedicación, entre otras), los directores externos deben cumplir con ciertas características específicas que respondan a necesidades concretas de la organización.

Dichas características son:

- Formación previa y campo de especialidad: De los directores se debe esperar una visión global pero también debe buscarse que tengan un campo de especialidad concordante con la situación que aborda

o desea abordar la empresa. Se espera de los directores externos que ayuden a cubrir necesidades clave en términos de tecnologías, información, distribución, experiencia internacional, etc.

- Prestigio: Es importante como aporte a la legitimidad y credibilidad de la organización frente a su entorno.
- Conocimiento del sector donde opera la organización.
- Conocimiento previo de la historia de la empresa (éxitos, fracasos, principales condicionantes e inercias).

La creciente importancia de que los directorios cuenten con directores externos ha sido puesta de manifiesto recientemente por un estudio de la revista *The Economist* (2001), en el cual se destaca el papel cada vez más fundamental que cumplen los directores externos, específicamente en dos áreas: contribuir al diseño de la estrategia corporativa y monitorear a los ejecutivos. Al mismo tiempo existe evidencia reciente que indica que la presencia de directores externos marca una diferencia importante en los resultados de las compañías en donde están presentes (Coombes y Watson, 2000). Los resultados de estas investigaciones muestran que los inversionistas institucionales están dispuestos a pagar un *premium* de hasta un 28% por compañías caracterizadas por su buen gobierno, el que para los propósitos del estudio fue definido por la presencia sustantiva de estos directores externos.

También se debe analizar el tema de la distribución de responsabilidades entre el directorio y el ejecutivo principal, con miras a entender la importancia de que el primero sea activo en su quehacer. Una menor actuación decisoria del directorio provoca un aumento en la importancia del ejecutivo principal en la resolución de asuntos tales como el análisis del entorno, la estrategia de la empresa, la contratación y evaluación de ejecutivos, entre otros temas.

Esta acumulación de poder por parte de una persona lleva anexa ciertos riesgos (desde el punto de vista de la racionalidad en la toma de decisiones, si se subordina el interés de la empresa respecto a los objetivos particulares del gerente) que podrían provocar una serie de problemas si el directorio no desempeña su papel crítico como contrapeso de poder.

Algunas investigaciones han analizado el equilibrio de poderes entre el directorio y el ejecutivo principal. En particular, Pearce y Zahra (1991) han propuesto una tipología de directorios combinando las dimensiones de poder del propio directorio y el poder del ejecutivo principal. De esta clasificación surgen cuatro tipos diferentes de directorios (ver Figura 2):

El directorio participativo es el modelo a seguir. Es el que mejor responde a una fórmula en la que se separan gobierno y dirección. Aquí el

FIGURA 2 TIPOS DE DIRECTORIO

Poder del ejecutivo principal	+	Conformista	Participativo
	-	Custodio	Intervencionista
		-	+
		Poder del directorio	

directorio, nombrado por la junta de accionistas, es amplio, muy activo y con alta participación de directores externos. Más aún, existe evidencia de que este tipo de directorios está fuertemente asociado a mayores niveles de productividad de las empresas en donde operan. En España, por ejemplo, la productividad de compañías con directorios participativos es aproximadamente el doble de aquellas organizaciones con otro tipo de directorios (Álvarez, Gallo y Ricart, 1998).

La experiencia internacional muestra que es en las empresas públicas en donde con menor frecuencia se presentan directorios participativos. A modo de ejemplo, se puede indicar que en España, con datos tomados en 1995, sólo el 5% de las compañías en manos del Estado cuentan con directorios participativos (Álvarez, Gallo y Ricart, 1998). Es en este tipo de empresas donde se da un mayor desequilibrio de poder, en algunas ocasiones a favor del directorio (intervencionista) y en otras a favor del ejecutivo principal (conformista). Este último caso parece ser el de muchas empresas públicas en Chile.

La existencia de directorios en las empresas también plantea el problema de quién debe elegir a dichas personas. Se podría pensar que cuando los distintos accionistas de una compañía son los que eligen a sus respectivos representantes en el directorio, las personas designadas tenderían a responder a los intereses particulares e inmediatos de quienes los nombraron y a no velar por la buena marcha de la organización en general y en el largo plazo. Más arriba, sin embargo, se ha mostrado evidencia que indica que los directorios más activos y efectivos son aquellos que muestran mayor diversidad de sus miembros e incluso aquellos que contienen un mayor número de directores externos no vinculados a la gestión de la

compañía ni a accionistas importantes. Por lo tanto, el argumento muchas veces esgrimido de que un directorio con una diversidad de intereses individuales llevaría a su paralización pues sus miembros se anularían mutuamente, no ocurre necesariamente. Por el contrario, dichas diferencias individuales son aprovechadas positivamente.

De hecho, la evidencia de numerosas empresas recogida en los estudios antes mencionados indica que aquellas que muestran una mayor valorización de sus acciones están gobernadas por directorios diversos en su composición. Esto indicaría que la diversidad genera creatividad en el proceso de diseño estratégico y aumenta los controles cruzados, lo que fomenta que la maximización de los objetivos corporativos se imponga por sobre los intereses individuales, que llevaría a menores niveles de desempeño corporativo.

Se ha demostrado que cuando es la propia junta de accionistas la que nombra o influye fuertemente en la nominación de los directores, es cuando se constituyen directorios más activos. Por el contrario, cuando la elección queda fundamentalmente en manos del gerente general o del equipo gerencial, los directorios tienden a ser cooptados por los ejecutivos de la empresa y se obtienen directorios pasivos (Álvarez, Gallo y Ricart, 1998). Esto estaría indicando que a pesar de que la elección de directores por parte de la junta de accionistas podría generar directorios cuyos miembros respondieran a intereses particulares e inmediatos, ocurre justamente lo contrario: dichos directores tienden a componer directorios activos preocupados por el buen desempeño de las empresas, dejando a un lado objetivos específicos que pueda tener quien haya nombrado a algunos de esos directores. Lo anterior es especialmente cierto para empresas cuya concentración de la propiedad se encuentra diluida en una diversidad de accionistas. Distinto es el caso de una empresa familiar, en donde el jefe de familia, a través de la designación del directorio, podría presionar a este cuerpo a promover en exceso los intereses particulares e inmediatos del mismo jefe de familia.

La forma en que se genera un directorio y su composición son, también, relevantes para el sector público y en este sentido la experiencia en empresas privadas puede aportar ciertas ideas a la elección de directorios en instituciones públicas. Los organismos del Estado deben responder asimismo, al igual que las empresas privadas, a una multiplicidad de intereses. El gobierno es quien representa a buena parte de esos intereses, por lo que le correspondería designar a un importante número de los directores que compondrían los directorios en instituciones públicas. Sin embargo, está en el propio interés del gobierno el crear la diversidad necesaria en los directorios —cuando se estime conveniente su existencia—, de forma de lo-

grar mayor creatividad en los procesos de planificación estratégica y un mejor control de gestión que elimine la posibilidad de que intereses particulares e inmediatos de partidos prevalezcan por sobre los objetivos generales y de largo plazo de la coalición de gobierno, en la gestión de una determinada institución pública. Retomaremos este tema más adelante, pues es la propia eficacia del sector público y el éxito en la gestión del Estado la que está en juego cuando se decide el mecanismo de elección y la composición de los directorios de ciertos organismos públicos.

1.2. Los directorios en grupos económicos o empresas holdings

A continuación profundizaremos en el estudio de la conformación de los directorios en empresas que manejan una amplia variedad de negocios, a veces relacionados, pero en ocasiones no vinculados. Se puede pensar en la administración pública como una empresa holding o divisional en la que una estructura central tiene el control de una serie de actividades realizadas por divisiones distintas, que en el caso del sector público pueden equivaler a distintas reparticiones del Estado. De allí que sea interesante mirar las características de los directorios de los holdings o corporaciones multidivisionales, para intentar extraer algunas lecciones de buen gobierno corporativo.

Las empresas multidivisionales y los grupos tienen en general, y a través de diversos países, directorios muy activos. Analizando nuevamente el caso español, se observa que las compañías multinacionales y las empresas no familiares mayoritariamente multidivisionales² tienen una proporción de directorios participativos (16% y 17%, respectivamente), que no es menor que las empresas públicas y familiares (5% y 14% de directorios participativos, respectivamente).

La existencia de directorios participativos en empresas o grupos multidivisionales podría deberse a que estas empresas adoptan estas estructuras cuando alcanzan tamaños importantes y operan en una amplia variedad de negocios. En estas circunstancias la estrategia corporativa suele ser bastante compleja, por lo cual se genera una importante dinámica de decisiones de asignación de recursos, control y de estructuración y desarrollo de vínculos entre las distintas unidades. A su vez, estas empresas con directorios activos requieren un mayor número de directores externos. En el caso de España, las empresas multidivisionales tienen un promedio de 6,2 directores externos, mientras que en aquellas que sólo tienen una línea de

² El 62% de las compañías multinacionales y el 68% de las empresas no familiares encuestadas tienen estructuras divisionales o semejantes.

negocios el número de directores externos sólo llega a 3,1; exactamente la mitad. Lo anterior podría explicarse por el hecho de que cada una de las divisiones o negocios requerirá la atención de algunos directores especialistas, dada la particularidad del negocio y la industria en que dicha empresa filial opere (Álvarez, Gallo y Ricart, 1998).

Consideremos la relación entre los directorios de las distintas empresas que conforman un holding. En primer lugar, debiera constituirse una estructura de directorios entrelazados. Es conveniente que un grupo de directores constituya el núcleo duro del gobierno de las distintas unidades de negocio que conforman el holding; en nuestro caso, las distintas reparticiones públicas. Esto aseguraría que los objetivos estratégicos de cada unidad administrativa sean coherentes entre sí y estén enmarcados dentro de las prioridades globales que se haya fijado el Estado. Al mismo tiempo, permitiría constituir un instrumento de coordinación de valores, políticas, sistemas y recursos, al más alto nivel, de manera de evitar incoherencias y duplicidades.

Por otra parte, la especificidad propia de cada una de las empresas y negocios de un holding hace conveniente nombrar directores externos con una destacada trayectoria en el sector donde compite dicha unidad de negocio, de tal manera que complemente las contribuciones de los directores que representan al holding. Algunos grupos empresariales han hecho incluso una división más fina de sus negocios y han agrupado aquellos que tienen afinidades, dentro de divisiones de negocios especializadas. Este fue el caso de la compañía británica *Imperial Chemical Industries* (ICI), la cual debido a la diversidad de sus negocios decidió dividirse en dos grandes corporaciones: el nuevo ICI, a cargo de los negocios químicos, y Zeneca, que absorbió los negocios de biotecnología (Owen y Harrison, 1995). El grupo se dividió, entonces, en dos grandes subconglomerados. En cuanto a sus órganos de gobierno, el grupo ICI estructuró un directorio a nivel del holding. Parte de los directores que componían ese directorio fueron nombrados simultáneamente directores en las distintas empresas del nuevo ICI. A su vez, otro número de directores del holding asumió responsabilidades paralelas como directores de la división Zeneca. Lo que allí se tiene por lo tanto es, en primer lugar, un directorio a nivel del grupo de empresas. Luego, diferentes subgrupos de esos directores participan en las empresas pertenecientes a cada gran división dentro del grupo. En estos directorios, a su vez, participan otros directores, generalmente externos, cuyas mayores competencias son su conocimiento de los mercados, tecnologías y clientes específicos de dichas compañías.

En esta sección hemos analizado qué funciones debe cumplir un directorio y cómo estas atribuciones se diferencian de la labor asignada a los

ejecutivos. Los primeros, hemos indicado, debieran concentrarse en la determinación de los objetivos estratégicos y el posterior seguimiento de su cumplimiento, mientras que los gerentes deberían ocuparse de llevar a la práctica los objetivos trazados por el directorio.

1.3. La determinación de objetivos a través de toda la organización

Una vez que los objetivos de la organización han sido definidos fundamentalmente por el directorio, conviene discutir cómo se puede lograr que esas metas lleguen al resto de la organización. Si nos guiamos por el modelo participativo, la responsabilidad fundamental sobre la definición de la estrategia de negocios de la organización debería recaer sobre el directorio. Es razonable pensar que los principales ejecutivos serán convocados y consultados cuando dicha discusión se produzca, puesto que los gerentes conocen el negocio y sus opiniones pueden ser relevantes. Si esto ocurre así, los altos ejecutivos conocerán cuáles son los objetivos estratégicos de la compañía. El siguiente paso, entonces, consiste en hacer que el resto de la organización internalice y actúe de acuerdo a esas metas.

En este sentido, la administración por objetivos (APO) establece un método para hacer operacional el establecimiento de metas. La APO propone el establecimiento de metas tangibles, verificables y medibles que se definen con alguna participación de los niveles inferiores de la organización. Esto quiere decir que todos los objetivos organizacionales se traducen en objetivos específicos para las diferentes unidades organizacionales y los miembros individuales. La APO hace operativo el concepto de los objetivos mediante la planeación de un proceso por el cual los objetivos se difunden, explicitan y operacionalizan a través de la organización. Los objetivos globales de la empresa se traducen en objetivos específicos para cada nivel subsiguiente (esto es, divisional, departamental e individual). Cuando se establecen los objetivos para las unidades inferiores de la organización, la APO plantea la participación de dichos ejecutivos y empleados en la definición de sus propios objetivos. Es decir, se proponen ciertos objetivos generales desde los niveles superiores y los mandos inferiores discuten con sus jefes directos las metas específicas a cumplir. El resultado es una jerarquía de objetivos que une los objetivos de un nivel con los del siguiente. Y para el empleado individual, la APO proporciona objetivos específicos de desempeño personal.

En el contexto de las organizaciones públicas, en niveles jerárquicos ejecutivos, un esquema de fijación de objetivos como el planteado por la APO es perfectamente posible. Una vez que los objetivos estratégicos hayan sido definidos por el directorio de una determinada repartición, la máxi-

ma autoridad de dicha repartición debería proceder a establecer metas específicas para cada una de sus unidades y funcionarios, desde el primero hasta el último nivel, siguiendo el método recién descrito.

El compromiso de los directivos públicos de más alto nivel en la aplicación de la APO, eso sí, es fundamental. De hecho, algunas investigaciones muestran que uno de los elementos críticos para el éxito en la aplicación del sistema de APO, es el compromiso de la gerencia general, o jefe de servicio en nuestro caso, en el proceso. Rodgers, R. y Hunter, J. (1991), por ejemplo, identifican diversos problemas que suelen dificultar la implementación de éstos procesos. Una de los escollos más importantes, señalan, es la falta de compromiso de la alta dirección con la APO. Ese estudio encontró que cuando había compromiso de la alta dirección con un programa de APO, las ganancias de productividad promediaban un 56%. Cuando este compromiso era bajo las ganancias en productividad promediaban solo un 6%.

2. Gestión de competencias: ¿Cómo conseguir las personas más idóneas para llevar adelante los objetivos planteados?

La teoría de los recursos que se menciona en el Apéndice identifica a los recursos humanos y su adecuada gestión como una de las competencias clave que una organización debe promover, de tal manera de poder desarrollar una ventaja competitiva sustentable en el tiempo.

Pero, ¿cuáles son las competencias que tienen las personas? Las competencias son aquellos comportamientos observables y habituales que posibilitan el éxito de una persona en su actividad o función. Pueden ser motivaciones, rasgos de carácter, conceptos de uno mismo, actitudes o valores, conocimientos o capacidades cognoscitivas o de conducta. Competencias son, por tanto, cualquier característica individual que se pueda medir de un modo fiable y que se pueda demostrar que su presencia distingue de una manera significativa entre los trabajadores que mantienen un desempeño excelente y aquellos que son sólo adecuados.

Se han observado tres grandes tipos de competencias fundamentales: las técnicas (relativas al puesto de trabajo), las directivas y las de eficacia personal. Las primeras suelen referirse a conocimientos o habilidades necesarias para desempeñar un trabajo específico (por ejemplo, dominio del inglés o manejo de bases de datos). Estas competencias, por lo tanto, tienen un impacto muy directo en los resultados económicos y financieros que pueda obtener una organización.

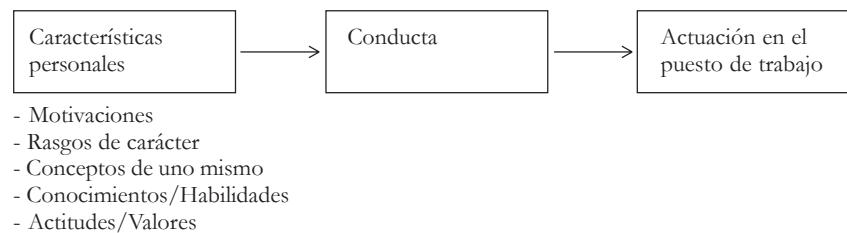
Las competencias “directivas”, en cambio, son aquellas que posibilitan el cumplimiento de la función gerencial, haciendo posible que el di-

rectivo diseñe estrategias que produzcan valor económico, calidad en el servicio y que, simultáneamente, desarrolle las capacidades de sus empleados de modo que éstos obtengan el desempeño deseado y se lleguen a identificar con los objetivos de la organización. Estas competencias permiten, en definitiva, el desarrollo de los empleados y que ellos puedan incrementar su compromiso y confianza en la empresa debido a una cierta capacidad ejecutiva y a un liderazgo adecuado.

A estos dos tipos de competencias propiamente empresariales hay que añadir las competencias que se denominan de “eficacia personal”, que son aquellos hábitos que facilitan una relación eficaz de la persona con su entorno. Estos hábitos se refieren tanto al equilibrio y desarrollo personal como a la mantención de una relación activa y estimulante con el entorno. Ejemplos de este tipo de competencias son: iniciativa, creatividad, autonomía personal, disciplina, concentración, autocontrol, proactividad, autogobierno, administración del tiempo, manejo del estrés, gestión del riesgo, autocrítica, autoconocimiento, capacidad de cambio, optimismo, automotivación, entusiasmo, credibilidad, equidad y honestidad, entre otras.

Las competencias, a su vez, pueden relacionarse con el desempeño por medio de un sencillo modelo causal:

FIGURA 3 RELACIÓN ENTRE COMPETENCIAS Y DESEMPEÑO LABORAL



Como puede verse, las competencias incluyen una intención, una acción y un resultado. Por ejemplo, la motivación por el logro generará conductas emprendedoras (fijación de objetivos, responsabilidad por resultados obtenidos, asunción de riesgos calculados, etc.) que en la empresa pueden llevar a una mejora constante de la calidad, la productividad, las ventas y otros resultados económicos.

De lo anterior, resulta claro que la gestión de las personas basada en las competencias requiere de un determinado modelo de Departamento de Recursos Humanos (DRH). Éste debe preocuparse de seleccionar, desarrollar, valorar e incentivar a los empleados de forma que la empresa cuente con las personas más capacitadas y comprometidas que sea posi-

ble. El DRH es responsable de proporcionar a la empresa el conjunto de competencias que ésta necesita para asegurar el logro de sus objetivos de negocio y su competitividad (Sparrow, 1994).

Un sistema de selección y contratación basado en competencias requerirá, en primer lugar, determinar los criterios de desempeño más valorados por la organización para el puesto vacante y, a partir de ellos, definir las cualidades/competencias a buscar en los candidatos. Normalmente, el sistema de selección identificará un número reducido de competencias (6 ó 7) como claves para las funciones requeridas. Cada organización, incluidas las públicas, debe decidir las competencias que necesitan sus directivos para conseguir los fines específicos que se han planteado. Para que éstas se puedan mantener en un nivel manejable a la hora de seleccionar a un ejecutivo, debe determinarse cuáles son susceptibles de desarrollar a partir de las características innatas de los candidatos. Muchas veces, desde un punto de vista de relación costo/eficacia, es preferible contratar a personas con una “base apropiada” (motivos y rasgos de carácter) y luego formarlas en los conocimientos y capacidades necesarias para realizar un trabajo específico.

El desarrollo de competencias no considera sólo el desarrollo de conocimientos sino también de actitudes y habilidades. En otras palabras, el desarrollo de una competencia directiva es un proceso que requiere información (datos cualitativos y cuantitativos sobre la realidad), formación (que capacite a la persona para anticipar las consecuencias de sus acciones y que, como consecuencia de ello, descubra nuevos motivos impulsores de su acción) y entrenamiento (consiste en la repetición de acciones para la adquisición de hábitos y formas de actuar que son más eficaces).

El sistema de gestión de competencias puede ser particularmente relevante para la selección de personas destinadas a ocupar cargos de responsabilidad en el sector público, sean ellos directores, jefes de servicios o cualquier otro puesto en algún organismo del Estado. Los sistemas de selección basados en competencias se centran en métodos de filtrado que se emplean para seleccionar, con rapidez y eficacia, un pequeño número de los mejores candidatos de entre un gran número de solicitantes previamente escogidos. Estos procedimientos ponen el acento en la identificación de unas pocas competencias fundamentales, especialmente para el caso de los funcionarios de alto nivel, que cumplan las siguientes condiciones:

1. Que sean relevantes para el cargo que se pretende que la persona desempeñe. Esto requiere una cuidadosa identificación de las competencias más importantes requeridas por el puesto de trabajo. Desde luego, es necesario disminuir el papel de criterios tales como la afi-

liación política o afinidad a ciertos grupos de interés, puesto que se trata de encontrar a la persona que mejor pueda gestionar una determinada repartición, en beneficio de clientes, usuarios, y la ciudadanía en general, y no en respuesta a intereses privados o de ciertas facciones.

2. Que los postulantes hayan desarrollado y demostrado esas competencias en su vida laboral (por ejemplo, iniciativa). En otras palabras, el sistema de gestión por competencias promueve la búsqueda de personas de reconocida trayectoria profesional en el campo de acción que interese.
3. Que sean competencias que puedan predecir las perspectivas de éxito de largo plazo del candidato, y que sean difíciles de desarrollar mediante formación en la empresa o experiencia en el trabajo (por ejemplo, competencias dominantes, como la motivación por logros).
4. Que sean competencias que se puedan evaluar de un modo fiable empleando una evaluación breve.

El modelo de competencias analizado es válido para el reclutamiento y desarrollo posterior tanto de miembros de directorios, altos directivos, jefes de servicio y funcionarios de cualquier nivel dentro de la administración pública. En la sección anterior se especificaron algunas de las características y habilidades que debieran tener quienes ocupen el cargo de directores en cualquier organización, incluso una repartición pública. A continuación, en cambio, proponemos algunas herramientas para evaluar el desempeño individual de personas que trabajen en cualquier tipo de organización, especialmente los de mayor nivel.

3. ¿Cómo evaluar el desempeño y controlar la gestión de las personas en una organización?

La secuencia lógica en un modelo de gestión por competencias nos lleva a la consideración del tema de la evaluación del desempeño. Este es hoy día un término muy utilizado del que, sin embargo, no existe una definición única. En algunas compañías se considera como un sinónimo de administración por objetivos; en otras es un simple acontecimiento anual relacionado con la remuneración a pagar en relación al desempeño alcanzado.

La evaluación del desempeño consiste en la identificación, medición y gestión del rendimiento de las personas en las empresas (Carroll y Schneir, 1982). La identificación consiste en determinar qué áreas de trabajo y qué comportamientos o habilidades debe considerar quien evalúa, a la hora

de medir el desempeño. Por lo tanto, el sistema de evaluación deberá centrarse en actividades que afecten el logro de los objetivos de la empresa, y no en características que no tengan relación con el desempeño.

La medición, elemento principal de todo sistema de evaluación, consiste en la realización de juicios por parte del evaluador sobre lo “bueno” y lo “malo” que ha tenido el desempeño de una persona en concreto. Para que sea efectiva, la medición del desempeño deberá ser comparable a través de toda la organización. Esto quiere decir que cada evaluador deberá definir las variables de desempeño que son relevantes para sus subordinados y evaluarlas utilizando medidas o escalas que posteriormente sean comparables con otras áreas de la institución (Banks y Roberson, 1985). De esta manera, aunque los contenidos de los distintos cargos en una empresa sean diferentes se pueden utilizar escalas uniformes de medición que hagan comparable el desempeño de sus diferentes miembros.

La gestión es el objetivo primordial de cualquier sistema de evaluación. La evaluación debería ser algo más que una actividad que mira al pasado y que felicita o reprueba a las personas por su trabajo durante el período anterior. Con el fin de facilitar la gestión del rendimiento, la evaluación debe orientarse también hacia el futuro, hacia lo que los empleados pueden hacer para desarrollar al máximo sus competencias. Esto requiere que los funcionarios en puestos de mayor jerarquía proporcionen una retroalimentación a sus subordinados respecto a qué competencias deben desarrollar.

3.1. ¿Qué se debe evaluar?

En la actualidad, las organizaciones están utilizando dos grandes criterios, o una combinación de ellos, para evaluar el desempeño de sus empleados, especialmente el de profesionales y ejecutivos. El primero es un sistema de evaluación basado en objetivos y resultados obtenidos, mientras que el segundo se concentra en el nivel de desarrollo de competencias logrado por las personas. Las principales diferencias entre ambos sistemas son:

FIGURA 4 DOS CRITERIOS PARA EVALUAR EL DESEMPEÑO DE LOS EMPLEADOS

Evaluación por objetivos	Evaluación por competencias
<ul style="list-style-type: none"> - Énfasis en el “qué” se consigue - Horizonte de corto plazo 	<ul style="list-style-type: none"> - Énfasis en el “cómo” se consigue - Horizonte de largo plazo (enfocado a desarrollar las competencias necesarias para competir en el futuro)
<ul style="list-style-type: none"> - Orientado a la recompensa 	<ul style="list-style-type: none"> - Orientado al desarrollo personal

Recientemente, algunas compañías comienzan a utilizar una suerte de combinación de los dos criterios anteriores. Uno de los instrumentos utilizados es el denominado Cuadro de Mando Integral (*Balanced Scorecard*). Esta herramienta, propuesta por Kaplan y Norton (1996), añade índices de competencias a los indicadores de resultados financieros tradicionales, calculando luego una media ponderada de las distintas calificaciones obtenidas, la que sirve de base para determinar la parte variable de la remuneración del evaluado.

Otros autores, sin embargo, recomiendan que la evaluación de competencias reciba un tratamiento separado de la evaluación del desempeño, dado que ambas actúan en realidades tan distintas como son los objetivos organizacionales y el desarrollo de los empleados. Juntar ambos sistemas en una sola evaluación puede producir percepciones de falta de justicia comparativa entre los empleados, con consecuencias negativas para la motivación, el rendimiento y la capacidad de innovación (Amabile, 1998; Cardona, Lawrence y Bentler, 1999).

3.2. ¿Quién debe evaluar?

En la teoría de la agencia, el asunto principal consiste en desarrollar sistemas de control que alineen los intereses de los accionistas y gerentes en los diversos niveles. El propósito de los sistemas de control es el de entregar a los accionistas y gerentes la información que puedan utilizar para revisar el desempeño, identificar problemas y distribuir los recursos con el fin de mejorar la ventaja competitiva de la organización. Por ejemplo, en el nivel superior, el papel del directorio es desarrollar estándares de desempeño que pueda utilizar para evaluar las actividades de los altos gerentes y crear una estructura de incentivos que los motive y alinee sus intereses con aquellos de los accionistas (Tosi y Gómez-Mejía, 1989). Asimismo, el rol de la dirección general corporativa consiste en desarrollar sistemas de control que permitan a los altos gerentes monitorear y evaluar el desempeño de los gerentes de nivel inferior y estimularlos para que trabajen hacia el logro de los objetivos corporativos. Este modelo debería repetirse a lo largo de la organización.

La idoneidad de la persona o personas que tienen que participar en el proceso de evaluación de directivos y los incentivos que tengan para efectivamente evaluar, son dos de los puntos más críticos y discutidos de todo el sistema de evaluación del desempeño. Latham y Wixley (1993) explican las características, ventajas y deficiencias de las prácticas más comunes en este aspecto.

En todas las empresas en las que hay sistemas formales de evaluación, un superior, ya sea el superior inmediato, el director general o varios

a la vez, actúan como parte decisiva en la evaluación del desempeño. Son ellos los que mejor conocen a sus subordinados, el trabajo que realizan, los resultados obtenidos y todos los datos asociados a su desempeño. El deber de evaluar a sus subordinados tiene que ser parte de su descripción de funciones y, si es posible, deben existir los incentivos apropiados para que efectivamente cumplan con esa tarea. Además, si la evaluación que se haga está asociada a algún tipo de incentivos, es lógico que el evaluador sea también el responsable de repartir los frutos de los rendimientos.

Las evaluaciones en las que sólo participa el superior jerárquico pueden presentar, sin embargo, algunas deficiencias. Primero, pueden estar sujetas al sesgo del evaluador y, tal como revelan algunos estudios, la puntuación del evaluado depende demasiado de la opinión de éste sobre cómo se tendría que haber realizado el trabajo, en vez de limitarse a verificar si los objetivos se obtuvieron plenamente. Otro factor que puede perjudicar la precisión de la evaluación es que el superior puede tener poco conocimiento del modo en que se realiza el trabajo, quedando los resultados como única fuente de evaluación. Ésta, en ocasiones, puede no ser la mejor manera de evaluar el desempeño, ya que suelen existir consideraciones relevantes de índole cualitativa, no tomadas en consideración a la hora de medir los resultados obtenidos.

Un estudio de Longenecker y Goff (1990) revela que las causas más importantes de la ineficacia de los sistemas de evaluación de desempeño están relacionadas con la incompetencia y los incentivos que tenga el superior a la hora de implementar el proceso. Entre otros aspectos, citan:

- Falta de claridad a la hora de establecer objetivos.
- Falta de conocimiento por parte del superior del rendimiento real del evaluado.
- Falta de preparación y habilidad por parte del superior para llevar a cabo la evaluación.
- Falta de seriedad por parte del superior para graduar adecuadamente al evaluado.

Por estas razones parece necesario que la organización invierta en proveer la formación adecuada a los encargados de realizar las evaluaciones.

Existe también la posibilidad de que sean los subordinados o los pares los que evalúan a la persona en cuestión. Ello presenta algunas de las ventajas y deficiencias que mencionábamos para el caso en que el superior sea el evaluador. Por ello, muchas organizaciones usan hoy una diversidad de evaluadores, tales como superiores, colegas, subordinados y clientes o

usuarios. En estos casos, cuando participan un conjunto de evaluadores simultáneamente, el sistema de evaluación se conoce como “evaluación de 360 grados”.

Para que esta herramienta sea utilizada eficazmente se requiere considerar los siguientes aspectos:

- Tener claro y comunicar al personal cuál es el propósito al utilizar la herramienta. No es lo mismo utilizarla para propósitos de desarrollo profesional que para tomar decisiones de promoción o retribución.
- Se requiere, para que sea fiable, que la evaluación se realice en un entorno de confianza (confidencialidad de los datos y anonimato de los evaluadores).
- Los evaluadores deben ser lo suficientemente representativos del rango de actividades y relaciones asociadas al directivo evaluado.
- Es importante adoptar una presentación clara y sencilla de asimilar de los resultados obtenidos, de manera de hacer más comprensible su significado y más eficaz su aplicación.

La evaluación de 360 grados va incluso más allá que la teoría de la agencia al asumir que el control de los pares es un buen método para evitar comportamientos oportunistas por parte de quienes trabajan en una organización. En la evaluación de 360 grados⁰, los sesgos individuales de cada evaluación son compensados por las opiniones de los otros evaluadores, obteniéndose así una opinión más equilibrada del desempeño y competencias del evaluado.

Este sistema de monitoreo mutuo es particularmente necesario cuando las tareas a realizar requieren de los esfuerzos conjuntos de diferentes miembros de la organización. A su vez, sus efectos se potencian si es que está asociado a un sistema de recompensas colectivo. En estos casos, cada miembro de la organización velará por que no existan “pasajeros que viajen gratis” o *free riders* en la empresa.

Evidentemente, cualquiera de estos sistemas de evaluación de desempeño es aplicable al ámbito del sector público. Los miembros del directorio de cada organismo deberían definir los objetivos estratégicos que deben cumplir los altos funcionarios de cada dependencia pública, para posteriormente evaluar su desempeño. A partir de ahí serán los propios funcionarios de mayor responsabilidad quienes deberán establecer las metas a sus subordinados para luego evaluar el rendimiento de los mismos. El sistema podría perfeccionarse incluso e incorporar la evaluación de subordinados, colegas y usuarios de los diferentes servicios públicos, de ma-

nera tal de desarrollar una evaluación tipo 360 grados que fomentara el alineamiento de las conductas de las personas con los objetivos de gestión que se les han trazado.

4. Sistemas de incentivo: ¿Cómo promover comportamientos y desempeños alineados con la estrategia de la organización?

Finalmente, debemos analizar el último elemento de gestión propuesto en nuestro modelo, el que se refiere a los incentivos que deben implementarse de tal forma que las personas generen comportamientos y acciones que estén alineados con los objetivos de negocio de la empresa.

La retribución total de un empleado tiene tres componentes. El primero es el salario base, es decir, la cantidad fija que recibe un empleado regularmente. El segundo componente está formado por los incentivos variables. Éstos se pagan cuando la persona obtiene un alto nivel de desempeño en términos de algún indicador objetivo de resultados que se haya predefinido. Generalmente, estos índices están referidos a alguna variable de desempeño asociada a la estrategia de negocios deseada, entre los que pueden mencionarse la calidad del trabajo, el número de unidades producidas, los resultados financieros obtenidos o el nivel de desarrollo de ciertas competencias, por mencionar algunas. El tercer elemento de la retribución total está formado por prestaciones o beneficios, como por ejemplo, seguros, vacaciones o vehículo.

El tema de las retribuciones es particularmente relevante en el ámbito del directorio y la alta dirección de una organización. Según Gómez-Mejía (1994), la importancia de este tema se debe a varios factores. En primer lugar, la compensación es importante debido al decisivo efecto que las acciones de los directores y altos directivos tienen en el logro de los objetivos estratégicos de la empresa. Las decisiones de mayor relevancia están en gran medida bajo su responsabilidad y, por tanto, de ellos depende el futuro de la organización. Entre las decisiones estratégicas se suelen encontrar, por ejemplo, la elección del sector y mercado de competencia, la estrategia de crecimiento, las políticas de innovación, los estándares de servicio y calidad, productividad y el posicionamiento frente a los diversos tipos de riesgo que enfrenta la empresa, entre otros aspectos. Sin una compensación incentivadora, la empresa se puede encontrar con directores y gerentes extremadamente conservadores.

Una segunda área de impacto de la retribución de directores y ejecutivos son las implicaciones de la percepción de la equidad retributiva al interior de la empresa. Todas las organizaciones son objeto de presiones ejercidas por distintos grupos de interés en relación a la cuantía de las re-

muneraciones de sus directivos. Entre esos grupos se pueden incluir los accionistas (la opinión pública, en el caso de empresas y organismos estatales), el gobierno, los sindicatos, los políticos, etc. Las grandes sumas de dinero percibidas por los directores y altos ejecutivos han llegado a ser motivo de controversia en la prensa, y, generalmente, se considera que están remunerados en exceso.

Finalmente, también se ha de considerar el “efecto cascada”, por el que una alta remuneración de los principales directivos aumenta, con impacto descendente, la compensación en niveles directivos inferiores. Parece normal esperar también que si, por ejemplo, la remuneración percibida por directores y gerentes va ligada a resultados, sea así también en los niveles inferiores.

Para conseguir que la parte variable de la retribución sea un elemento motivador dirigido a la consecución de los objetivos de la organización, es necesario seleccionar acertadamente las dimensiones de su composición. Éstas pueden ser: primero, aspectos directamente relacionados con los resultados económicos a corto plazo, por ejemplo a un año, y a veces, con resultados de mayor plazo. Un mal diseño de la política retributiva de los directores y ejecutivos puede derivar en malas decisiones estratégicas y de gestión. En este sentido, se puede citar como ejemplo lo que a veces ocurre con incentivos asociados a la estrategia de crecimiento. Una empresa puede verse involucrada en una política agresiva de fusiones y adquisiciones, promovida por los niveles gerenciales superiores, aun sacrificando la rentabilidad deseada por los accionistas, producto de que la compensación de los primeros esté ligada en exceso al tamaño de las ventas y no a la tasa de rentabilidad.

En segundo lugar, la retribución variable puede incorporar dimensiones no tan directamente relacionadas con resultados económicos, al menos a corto plazo, pero que pueden tener mucha importancia para la empresa, pues significan la consecución o desarrollo de fortalezas básicas que permitirán aprovechar futuras oportunidades de negocio, es decir, seguir obteniendo buenos resultados económicos en períodos más alejados en el tiempo. Esto ha sido planteado también en algunas herramientas de evaluación de desempeño como en el *balance scorecard* propuesto por Kaplan y Norton (1996) y mencionado anteriormente. Por ejemplo, se señala el desarrollo de competencias directivas de las personas, como un criterio cada vez más importante utilizado por las empresas para, junto con el logro de metas financieras de corto plazo, ir construyendo capacidades que permitan la sustentabilidad de los resultados futuros.

En los planes de retribución basados en competencias se utilizan éstas como base de la compensación; así, los empleados van subiendo de nivel

salarial con cada nueva competencia o conocimiento que logran adquirir y desarrollar.

Los sistemas basados en competencias tienen las siguientes ventajas:

- Crean una fuerza de trabajo más flexible, no circunscrita a los contenidos de los puestos de trabajo que se especifican en las descripciones.
- Fomentan la formación interdisciplinaria en los equipos de trabajo.
- Reducen los costos de dirección al desarrollar en todos los empleados habilidades tales como programación, coordinación, formación y liderazgo; en definitiva, mejora la “autodirección” del empleado.
- Aumentan el control que los trabajadores tienen sobre su retribución (saben qué competencias deben desarrollar para lograr un aumento salarial y ya no necesitan esperar un ascenso para alcanzar un nivel salarial más alto).

Sin embargo, los sistemas basados en competencias tampoco son la panacea. Existen riesgos como el hecho de que las remuneraciones más elevadas por adquisición de competencias no se traduzcan en aumentos de productividad o que las cuotas de subjetividad a la hora de evaluar las competencias provoquen sentimientos contraproducentes de injusticia en los empleados. Una posible solución a este problema puede ser premiar la adquisición y desarrollo de competencias a través de mecanismos de promoción y desarrollo de carrera. Para esto, eso sí, es necesario desarrollar primero mecanismos para identificar y evaluar las competencias que permitirían acceder a estos mecanismos de avance de carrera.

Otras variables de largo plazo que se utilizan en los sistemas de compensación tienen que ver con la capacidad de las personas para mejorar ciertos procesos dentro de la empresa. Así, se retribuye en forma variable el desarrollo de fortalezas en el proceso logístico de la empresa (aprovisionamiento, producción, distribución, venta), o en procesos de soporte a dicho proceso logístico, etc.

La importancia relativa de cada uno de los factores para establecer la remuneración variable dependerá en gran medida de la situación de la organización y de su estrategia: una empresa en expansión o consolidación en el mercado, dará más importancia a fortalecer sus procesos y aspectos menos tangibles. Por su parte, una empresa ya consolidada y con un buen segmento de mercado, dará seguramente más importancia a factores tangibles y de “explotación”, como son propiamente los resultados económicos, de productividad, calidad y servicio. Como se ve, la compensación variable dependerá de la situación específica y los objetivos de negocio de

cada organización en particular. En el sector público debiera ocurrir algo parecido. El directorio a cargo de cada servicio debiera ser, en el caso de los organismos públicos, quien fije los criterios para el otorgamiento de los sueldos variables.

De hecho en Chile, en algunas reparticiones de la administración pública se ha avanzado en esta materia. A partir de 1994 se puso en marcha un sistema de indicadores y metas de gestión que en 1997 alcanzó a 67 servicios públicos. Ellos representan aproximadamente un 80% del total de servicios públicos con mejores posibilidades de ser evaluados, pues desarrollan tareas ejecutivas y sus resultados son mayoritariamente cuantitativos, y por lo tanto más factibles de ser medidos (Marcel, 2000). En 1997, la medición de resultados a través de indicadores se complementó con un sistema de bonificaciones por desempeño individual, las que se aplicaron a dos tercios de los funcionarios mejor evaluados de cada institución, junto a bonificaciones por desempeño colectivo, ligadas al logro de metas incorporadas en un programa de mejoramiento de gestión (PMG) de carácter anual.

También se implementó un programa de evaluación a cargo de especialistas externos, quienes tenían la misión de monitorear el desempeño en determinados organismos públicos. Se podría pensar que este sistema vendría a reemplazar a posibles directorios designados en ciertas instituciones públicas. Esto ocurriría sólo parcialmente, por cuanto, si bien los expertos externos ejercen una labor de control, ellos no necesariamente están capacitados para generar diseños estratégicos apropiados y tampoco tienen la experiencia para asumir responsabilidad en la conducción de una determinada dependencia del Estado. Los evaluadores externos ejercen un rol de inspectores que es, por cierto, distinto al papel de director en cualquier organización, por cuanto el perfil, habilidades y nivel de experiencia que se requiere en el segundo caso, es muy superior al primero.

Probablemente, el principal mérito de este programa de modernización de la gestión pública está en haber iniciado la incorporación del tema del desempeño en la agenda de las instituciones públicas y en haber experimentado con una amplia variedad de instrumentos que forman parte de las tendencias mundiales en materia de gestión pública. Sin embargo, la incorporación de este sistema de evaluación y retribución no significó una mejor rendición de cuentas o una mayor capacidad de evaluación de la gestión de las instituciones públicas, pues el monumental volumen de información resultó imposible de procesar eficientemente para los organismos coordinadores del sistema. Adicionalmente, es probable que tampoco los funcionarios y jefes de servicio a cargo de promover y aplicar el sistema hayan tenido los incentivos adecuados para hacerlo. Como resultado,

el 95% de los empleados públicos recibió bonificaciones por desempeño colectivo sin que se hubiera determinado claramente hasta qué punto ello fue resultado de mejoras reales y sustantivas en cada institución (Marcel, 2000).

III. PROPOSICIONES PARA EL SECTOR PÚBLICO CHILENO

En los últimos años ha aumentado de manera importante el conocimiento teórico y la experiencia práctica en el terreno del gobierno corporativo y la dirección de empresas. Particularmente en el ámbito de la empresa privada son numerosas las teorías, modelos de gestión y evidencia empírica de buenas prácticas de gobierno y gestión que han contribuido decisivamente al mejoramiento sustancial de su administración. Algunas de estas prácticas han sido implementadas en los procesos de modernización del sector público de otros países. Dado el apreciable tamaño y el decisivo papel que cumple el sector público en nuestro país, se hace necesario entonces intentar aplicar algunas soluciones exitosas implementadas en otros lugares para enmendar nuestras deficiencias.

El uso de prácticas de gestión provenientes del sector privado para impulsar gestiones más eficientes y efectivas de las organizaciones públicas parece ser un camino seguido en la mayoría de los procesos de modernización tanto de países desarrollados como en vías de desarrollo (ministerio de Hacienda, 1996; El Mercurio 1997; Osborne, D. y Gaebler, T., 1990). Temas como planificación estratégica, control de costos, determinación de centros de costos, evaluación de desempeño basados en el rendimiento, incentivos por productividad y muchos otros, se escuchan cada vez con más frecuencia en las organizaciones del sector público en diversos países (Osborne, D. y Gaebler, T., 1990; Beyer, 1998; Schick, 1996).

Osborne y Gaebler (1990) hablan del gobierno “empresarial”. Por gobierno empresarial no debe entenderse un gobierno orientado a la maximización del lucro sino más bien un gobierno que utiliza las fuerzas y procedimientos de la economía de mercado para lograr sus propósitos. Desde esta perspectiva las organizaciones públicas deberían buscar la eficiencia y efectividad de sus servicios con la misma decisión con que lo hacen las organizaciones del sector privado. Deberían ser organizaciones que se acerquen a sus usuarios con la misma dedicación con la cual las organizaciones con fines de lucro buscan satisfacer las necesidades de sus clientes, con una fuerte tendencia a facilitar la participación de la comunidad y una actitud pragmática hacia la solución de problemas por sobre el cumplimiento de reglas burocráticas (Raineri, 1998).

1. Algunos Ejemplos de Modernización de la Gestión Pública en otros Países

Durante las últimas décadas varios han sido los países que han dado importantes pasos en la modernización de su administración pública.

En el Reino Unido, a partir del mandato de Margaret Thatcher como Primer Ministro (1979-1990) la gestión del sector público sufrió una serie de reformas que se han dado paulatinamente, las cuales se pueden enmarcar en dos grandes iniciativas: Iniciativa de la Administración Financiera en 1982 (*Financial Management Initiative, FMI*) y el Mejoramiento de la Gestión Gubernamental: Etapas Sigüientes (*Improving Management in Government: the Next Steps*) en 1988.

La Iniciativa de la Administración Financiera (1982) se promovió como un medio para desarrollar en cada departamento una organización y un sistema en donde los administradores de todos los niveles tuvieran:

- Una clara visión de sus objetivos y un medio para evaluar y, en la medida de lo posible, medir los resultados en relación con esos objetivos.
- Establecer su responsabilidad para hacer el mejor uso de los recursos, incluyendo un escrutinio crítico de los resultados.
- Contar con información (particularmente acerca de los costos), instrucción y con consejo experto para ejercer mejor su responsabilidad.

Se modificó el proceso de planeación de los altos mandos y los sistemas para delegar el presupuesto, que después fue emprendido a través de la Reseña Multi-Departamental del Presupuesto (1986). Se creó una pequeña unidad administrativa financiera en la Tesorería, la cual se centró en la tarea de ofrecer consejos y monitorear los progresos. El Fondo Monetario Internacional (FMI) contribuyó al mejoramiento del sistema de rendición de cuentas y los métodos de medición de resultados.

Sin embargo, si bien hubo algunos progresos, se observaron pocos cambios en el comportamiento organizacional, lo que llevó a la generación de una nueva iniciativa que se denominó Mejoramiento de la Gestión Gubernamental: Etapas Sigüientes. Ella estableció que uno de los principales factores que habían atentado contra el buen funcionamiento de la Iniciativa anterior tenía que ver con un inadecuado establecimiento de objetivos para las distintas reparticiones del Estado. Se llegó a la conclusión de que se requería departamentos pequeños y especializados que establecieran y dirigieran objetivos específicos y no grandes organismos,

como ocurría hasta ese momento. La clave de la nueva estrategia fue la creación de agencias que realizaran funciones gubernamentales estructuradas bajo arreglos institucionales específicos. Con la intención de clarificar las prioridades y los objetivos, la *Next Steps Initiative* consideró que cada agencia tendría un número reducido de metas a cumplir a determinar por los ministerios de los cuales dichas agencias dependían. A partir de allí, se estableció que cada agencia sería sometida a un proceso de medición de resultados y de valoración de su contribución a los objetivos previamente establecidos. Además, cada agencia estaba dirigida por un ejecutivo seleccionado mediante una competencia abierta.

La modernización del sector público en el Reino Unido coincide en buena medida con el modelo de gestión planteado en este trabajo, al menos en lo que se refiere a los elementos básicos que deben componer un esquema de administración eficiente para las organizaciones dependientes del Estado. En particular, interesa destacar la relevancia que se le asigna a una adecuada asignación de objetivos, la que debe permitir definir metas claras y específicas para los distintos organismos públicos, cuyo cumplimiento pueda ser posteriormente evaluado. El modelo británico, al igual que el que se presenta en este trabajo, da también especial importancia a las características que deben cumplir los funcionarios a cargo de las distintas reparticiones o agencias, enfatizándose la idea de que, en definitiva, la gestión del aparato público depende en buena medida de la idoneidad técnica de quienes sean escogidos para dichas funciones.

Otro país que ha efectuado importantes avances en la modernización de sus organizaciones públicas es Nueva Zelanda. Dentro de las leyes básicas de la reestructuración del sector público neozelandés, está la *Public Finance Act* de 1989, que enfrentó los problemas de posibles incompatibilidades de objetivos entre el Estado y sus diversos funcionarios, estableciendo contratos entre los distintos ministros y sus jefes de departamentos, que especifican claramente las tareas que cada unidad debe desarrollar y la forma en que posteriormente se evaluará el cumplimiento de esas tareas (Beyer, 1998). Denominados contratos anuales de desempeño (*performance agreements*), son acuerdos firmados entre el ministro responsable y cada jefe de departamento, que permiten la evaluación de los gerentes y sus respectivas unidades, definiendo sus responsabilidades en términos de los productos que se le han encomendado y la calidad esperada de ellos. Estos contratos tienen una duración de un año, lo que permite la evaluación más o menos inmediata de la labor desarrollada por los servicios. La experiencia de Nueva Zelanda muestra, por tanto, que es posible especificar objetivos de gestión a los funcionarios públicos y posteriormente evaluarlos, tal como lo planteáramos en la sección III de este trabajo.

En nuestro modelo de administración también se propone la implementación de sistemas de incentivo asociados al desempeño. Recordemos que buena parte de la discusión de las ineficiencias del sector público gira en torno a la ausencia de un sistema de incentivos que logre motivar comportamientos en la dirección indicada por los objetivos que cada organismo público tenga. Retomando el caso de Nueva Zelanda, observamos que la buena o mala gestión de los funcionarios públicos está asociada a ciertos incentivos. La mala gestión de los empleados del sector público neozelandés puede implicar la no renovación de su contrato para el período siguiente, lo que constituye un claro incentivo para el cumplimiento de las metas preestablecidas. Si a ello se le agregan incentivos positivos, que premien una gestión sobresaliente del funcionario, se tendrá entonces un sistema retributivo similar al que opera en una empresa privada, con las mayores eficiencias de gestión que ello puede llevar aparejado.

A partir de 1995, en México, también comenzó un proceso de reforma administrativa que implicó la transformación del aparato gubernamental al que se llamó Programa de Modernización Administrativa 1995-2000. El énfasis de dicho programa se puso en la mejoría de la eficiencia en los mecanismos de medición y evaluación del desempeño del sector público –cuestión que también incorpora el modelo presentado más arriba–, con el cual se ha buscado transformar a la administración pública federal en una organización eficaz, eficiente y con una arraigada cultura de servicio (Promap, 1996).

Otros organismos públicos también han logrado algunos éxitos en estructurar un sistema de recompensas para motivar comportamientos que estén alineados con los objetivos de dichas reparticiones. El experimento de China Lake realizado por la Marina estadounidense en California (Schay, 1988), es digno de mención. Allí se clasificaron todos los puestos de trabajo en sólo cinco categorías (profesionales, técnicos, especialistas, administrativos y oficinistas). Posteriormente, se fijaron sueldos de mercado para cada categoría y, lo más importante, se concedieron bonos por desempeño en función del logro de determinadas metas previamente establecidas para cada funcionario. Los resultados están a la vista: las tasas de rotación de personal han caído, especialmente entre aquellos empleados de mejor rendimiento y los niveles de eficiencia general se han incrementado notablemente.

La revisión de algunos de los procesos de modernización del sector público en ciertos países muestra como se repiten los elementos centrales para una adecuada gestión, aunque con distintos énfasis determinados por sus condiciones particulares. Esta evidencia muestra que el mejoramiento de los procesos de fijación de objetivos, elección y desarrollo de ejecuti-

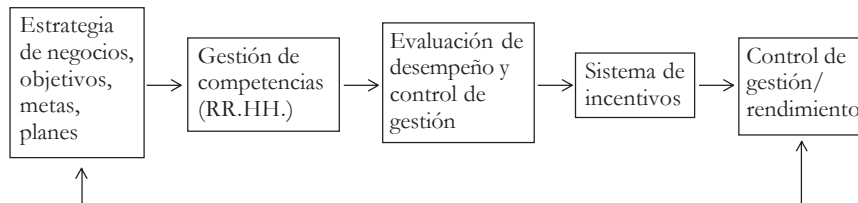
vos basado en un sistema de competencias, evaluación del desempeño individual, retribuciones y control de gestión puede incrementar significativamente la eficiencia y calidad de las actividades de las diferentes organizaciones gubernamentales. Nuestro modelo incorpora todos los elementos anteriores y los ubica dentro de un sistema de gestión interrelacionado y coherente, en el que cada aspecto individual está vinculado con el resto, lo que permitiría, a nuestro juicio, aumentar los potenciales beneficios de un enfoque que considere estos diferentes elementos de administración por separado.

2. Directorios para los Servicios Públicos

Este trabajo apunta en la dirección de proponer un sistema integral de gestión privada y ver su posible implantación en el manejo de instituciones públicas. Muchas de las propuestas para una adecuada gestión del sector público en Chile se han ido mencionando a través del trabajo. Quisiéramos hacer aquí un resumen y entregar algunas conclusiones respecto a lo analizado líneas más arriba.

Repasemos una vez más el modelo de gestión que propusimos y veamos por qué es posible, ciertamente con matices, gestionar los estamentos ejecutores de las organizaciones del sector público como hacen las mejores organizaciones privadas.

FIGURA 5 MODELO DE GESTIÓN PROPUESTO



Como se señaló al presentar inicialmente este modelo, este es un sistema con cinco componentes, donde la ausencia de uno de ellos debilita la eficacia del sistema en general. Pero ninguna organización es perfecta. En toda organización se puede encontrar algún grado de desarrollo de este modelo, con fortalezas y debilidades identificables en cada uno de los elementos. Puede darse el caso, por ejemplo, que un organismo público haya definido adecuadamente sus objetivos, pero que no cuente con los profesionales adecuados para cumplir dichas metas. Más aún, existiendo las competencias necesarias, si el sistema de incentivos está mal diseñado,

ello puede afectar los niveles de motivación y por tanto los resultados en dicha repartición pública.

Una clara definición de objetivos es indispensable en la administración pública. Al igual que en el sector privado, se hace necesaria la separación entre, por una parte, las funciones de definición de objetivos y evaluación del grado de cumplimiento de los mismos y, por otra, las tareas de implementación de acciones, procesos, sistemas para el logro de dichos objetivos.

Respecto al sector público se suele argumentar que sus organizaciones tienen objetivos y clientes múltiples y muy diversos. Pero esto también caracteriza a muchas empresas del sector privado. Antes dimos el ejemplo de las empresas forestales, las que deben considerar en su gestión intereses y grupos tan diversos como los que representan a sectores ecológicos, étnicos, políticos, etcétera. También podemos agregar casos de empresas en el sector de la construcción enfocadas en el segmento de la vivienda social, las que se han visto obligadas a responder a una diversidad de demandas provenientes de diferentes agrupaciones políticas, sociales, además de tener que velar por el logro de las rentabilidades esperadas. Esta misma multiplicidad de clientes a las que las empresas deben responder puede observarse en sectores como la electricidad, la pesca y la minería, entre otros. De hecho, la diversidad de objetivos y clientes parece ser una característica de las organizaciones grandes que operan en entornos complejos, más que de algún sector en particular.

A nuestro juicio, se requiere la presencia de directorios en una serie de dependencias del Estado, especialmente aquellas, como dijimos antes, cuyos objetivos son principalmente cuantitativos. Por ejemplo, muchos órganos ejecutivos en áreas de salud y educación tienen objetivos cuantificables. También se justifica crear directorios en entidades reguladoras, a pesar de que ellas generan resultados más bien cualitativos, debido a que requieren de un alto nivel de especialización técnica en su gestión. Este es, por ejemplo, el caso de la Subtel. En este tipo de organismo, un cuerpo de directores profesionales, de reconocida trayectoria y honestidad, debiera ser el encargado de fijar los objetivos estratégicos de la repartición y de controlar la gestión de sus directivos.

La posibilidad de conformar directorios en el ámbito de la administración pública es compatible con la legislación vigente. La ley 18.575 de Bases Generales de la Administración del Estado, de carácter orgánico constitucional, dictada el año 1986, indica en su artículo 28, inciso 3, que: “En circunstancias excepcionales la ley podrá establecer consejos u órganos colegiados en la estructura de los servicios públicos con las facultades que ésta señale, incluyendo la de dirección superior del servicio”. Si bien

esto se utiliza actualmente sólo en los casos del Consejo de Rectores y en el Consejo Nacional de Televisión, a futuro dicho mecanismo podría utilizarse para conformar directorios en algunos organismos públicos, separando así las tareas de diseño de objetivos y control de gestión de las actividades de dirección, que corresponden al jefe del servicio (directivo máximo).

Aún más, se podría argumentar que hoy ya existen directorios “de facto” en muchas organizaciones del sector público, integrados por “asesores” de ministros y subsecretarios. Nos referimos sobre todo a aquellos asesores contratados para cooperar en el análisis de información y para definir políticas y objetivos. De hecho, algunos de estos asesores adquieren un carácter casi de permanentes en las instituciones públicas para las que trabajan. La presencia de estos asesores es indispensable dados el número y la complejidad de las tareas que deben enfrentar muchos de los ministerios y subsecretarías. Nuestra proposición, por tanto, no implica contratar personal nuevo, pues no haría más que formalizar y dar transparencia a figuras que hoy existen. El problema con la actual forma de trabajo es que hoy nadie sabe cuántos “asesores” colaboran en cada organización pública, cómo se seleccionan, cómo se remuneran, cuáles son sus tareas y si acaso asumen alguna “responsabilidad” ante los ministros y ante la opinión pública por sus sugerencias a los jefes de los servicios públicos.

Conviene identificar las áreas prioritarias de los distintos servicios públicos, que justifiquen la creación de directorios para un mejoramiento sustantivo de su gestión. En un primer análisis, que de ninguna manera pretende ser concluyente o exhaustivo, creemos que los servicios de salud serían buenos candidatos para operar con directorios. Lo mismo podría valer para varios organismos que tienen a su cargo importantes tareas en educación. Otros servicios centrales del Estado tales como el Indap (Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario), la Superintendencia de Valores y la Dirección de Aguas, también podrían estar regidos por un directorio.

La idea general es que los directorios operen en todas aquellas instituciones donde la dificultad en el diseño de estrategias adecuadas, la complejidad de su funcionamiento, la existencia de objetivos principalmente cuantitativos o cuya gestión requiera de un alto nivel de especialización técnica, justifiquen la concurrencia de una diversidad de experiencias y competencias y de un control más estricto de sus recursos, que la que puede proveer un asesor ministerial sin responsabilidad formal de cumplir esta tarea.

El buen funcionamiento de los directorios requiere poner atención a una serie de aspectos. A continuación se efectúan proposiciones respecto a los siguientes: (1) La composición que deberían tener estos directorios (por

ejemplo, directores designados, directores externos al gobierno, directores internos, etcétera); (2) Los procedimientos para el nombramiento y selección de cada clase de directores; (3) Rol de los directorios y del ministro del ramo, en la selección de los jefes de servicio y de división; (4) Rol de los directorios en el sistema de evaluación de desempeño del sector público; y (5) El sistema retributivo para los miembros de los directorios.

Las proposiciones que a continuación se presentan hacen referencia frecuente al modelo de Consejo de Dirección Pública (CDP) que se propone en el Documento de Trabajo N° 323 de la Comisión de Reforma del Estado del Centro de Estudios Públicos. En dicho documento, esa Comisión del CEP propone la creación de un Consejo de Dirección Pública para colaborar con el Presidente de la República en la selección de los jefes de servicio y los jefes de división, y que decida en conjunto con Hacienda el nivel de sus remuneraciones, dejando el despido y la evaluación del desempeño como facultad exclusiva del Presidente de la República y sus ministros.

Para asegurar la calidad y la independencia de las propuestas del CDP, esa Comisión del CEP propuso que los miembros del CDP fueran personas de reconocida trayectoria, capacidad y experiencia en el área de selección y gestión de ejecutivos. Al mismo tiempo, y de manera similar a lo que ocurre con los consejeros del Banco Central, se propuso que los miembros del CDP fueran nombrados por el Ejecutivo con la aprobación del Poder Legislativo y que su duración en el cargo se prolongara más allá de la duración del gobierno, de modo de fomentar su buen desempeño y evitar presiones de grupos partidistas.

En este trabajo, proponemos agregar una tercera función al CDP, relacionada con el desarrollo de directorios para mejorar la gestión de algunos servicios públicos. Nuestra proposición consiste en que el Consejo de Dirección Pública (CDP) colabore en la selección de algunos directores de servicios públicos, y en la fijación de las remuneraciones de todos los directores. El propósito de hacer participar a este Consejo en esas funciones —y sólo en ellas— es similar a la idea de la Comisión del CEP de hacer que este CDP participe en la selección de los jefes de servicio y división: profesionalizar la selección de los miembros de los directorios, y la fijación de sus remuneraciones. Esta función propuesta se desarrolla en los siguientes puntos:

1. Nombramiento de los miembros de los directorios de algunos servicios públicos. En el nombramiento de los directores, al igual que en otras decisiones que afectan la gestión pública, hay varios criterios que conviene atender antes de especificar una propuesta. Si esta labor queda en manos

del Presidente de la República, se estaría privilegiando la afinidad partidista como elemento primordial a considerar en la decisión. Esto daría mayor nivel de gobernabilidad a la coalición que tiene el poder y, al mismo tiempo, su grado de responsabilidad respecto al actuar de dichos directorios sería mayor, puesto que ha sido el propio gobierno el que los ha nombrado.

Otro escenario posible es que el CDP sea quien seleccione y reclute a los miembros del directorio de los servicios públicos. En este caso se estaría dando mayor importancia al criterio de mérito profesional, puesto que el CDP buscaría a aquellos candidatos afines o no a la coalición gobernante que mejor cumplan con el perfil requerido por el cargo de director.

Como consecuencia de lo anterior, proponemos un sistema mixto de selección, que incorpora tanto el criterio de afinidad política, gobernabilidad y responsabilidad sobre el accionar de los directores, junto al de mérito profesional. Lo anterior es posible si se establecen distintos mecanismos de nombramiento para diferentes tipos de directores que compondrían los directorios de los servicios públicos. En cada uno de estos organismos públicos habría dos tipos de directores: los llamados “internos”, que corresponden a personas afines a la coalición gobernante, y los externos, que no necesariamente tiene afinidad con el gobierno en ejercicio sino que más bien son elegidos por su experiencia y competencia profesional para el cargo. De este modo el sistema de selección para los directores de servicios públicos que proponemos es:

- a) Directores “internos”: Estos directores corresponden a aquellas personas nombradas por la coalición gobernante, donde a su vez se debe distinguir entre dos categorías. El primer grupo de directores internos (un tercio del total de miembros del directorio) debiera ser nombrado, en nuestra opinión, por el propio ministro del ramo. Lo anterior obedece a la necesidad de que dicho personero tenga responsabilidad directa y exista gobernabilidad sobre los servicios públicos a cargo de su cartera. Lo anterior es posible en la medida que el ministro tenga poder en la elección de una buena parte de quienes conforman dicho directorio. Se debe reconocer, eso sí, que al ser el propio ministro quien elige a una parte de los directores internos, es probable que prime el criterio de afinidad en dicha selección.

Proponemos que la segunda categoría de directores internos (otro tercio del total de los miembros del directorio) sea elegida ya no por el ministro correspondiente, sino por la Segpres (Secretaría Ge-

neral de la Presidencia). También aquí primaría el criterio de afinidad partidista y se otorgaría mayor gobernabilidad a la coalición gobernante a la vez que mayores cuotas de responsabilidad sobre el desempeño de estos directores. El hecho de que sea la Segpres, en su calidad de órgano coordinador de políticas al interior del gobierno, quien elija un tercio de los directores pretende alcanzar un doble objetivo. En primer lugar, permitiría promover un cierto control interno dentro de la coalición de gobierno frente a una posible discrecionalidad excesiva del ministro a cargo de los servicios donde se nombran estos directores. En segundo lugar, esta elección permitiría al gobierno mantener la coherencia y coordinación del quehacer de los distintos servicios, al tener representantes en los directorios de dichas reparticiones públicas, algunos de los cuales podrían ser directores en varios servicios operando en áreas similares. Nos parece que la Segpres es la instancia apropiada para la designación de estos directores porque es el ministerio que juega el papel de coordinador de las políticas gubernamentales, al ejecutar el rol de control de gestión del cumplimiento de dichas políticas. El ministerio de Hacienda es el otro candidato natural para esta función, pero ya coordina y controla el cumplimiento de los objetivos del gobierno a través del manejo del presupuesto y las finanzas. Por eso aconsejamos no sobrecargar sus funciones y más bien complementarlas con tareas de coordinación y control que pueda llevar adelante la Segpres.

- b) Directores “externos”: Respecto al último tercio de los directores, proponemos que sea seleccionado por el CDP, el ente autónomo ya descrito. Esta propuesta pretende incorporar los criterios de mérito profesional, puesto que este organismo haría la búsqueda y selección de los candidatos a director en un espectro amplio de personas que pudieran reunir los requisitos necesarios para dicha función y que no necesariamente pudieran estar vinculados al gobierno de turno. Cada servicio se aseguraría la independencia de una tercera parte de los miembros de su directorio, equilibrando en parte los criterios de nombramiento de los otros dos tercios de dicho cuerpo directivo, basados principalmente en la afinidad y la gobernabilidad.

Todos los directores tendrían que ejercer una función activa, tanto en lo referente a la fijación de metas para los funcionarios de las diferentes dependencias, como en el control exhaustivo del cumplimiento de dichos objetivos. Es el ministro del ramo y el ministro

de la Segpres, y el gobierno, en última instancia, los que al elegir a los directores ejercen su función de gobierno del Estado. En este sentido, los directores constituirían personas de confianza del gobierno. El CDP, por su parte, a través del mecanismo de selección de los directores externos, establece un cierto contrapeso frente a decisiones del Ejecutivo que pudieran estar guiadas exclusivamente por criterios partidistas y no de mérito. Los directores externos pueden cumplir la función que los directorios “independientes” juegan en las grandes empresas privadas, cuyo rol es de gran importancia como demostramos en las secciones anteriores.

2. Nomenclatura de los jefes de servicio y de división. Proponemos que esta función quede siempre en manos del ministro del ramo, con la colaboración del CDP. No proponemos que el directorio, de existir, nombre al jefe de servicio, porque sería preferible que el directorio tenga un papel más bien asesor para que exista una línea de mando directa desde el ministro hacia cada jefe de servicio. Lo anterior le restaría autoridad al directorio, lo que, sin embargo, tiene sus ventajas, porque permitiría al ministro conservar atribuciones relevantes que atraigan a esa función a personas a destacadas.

Esto quiere decir que en el nombramiento de los jefes de servicio, nos adherimos a la propuesta de la Comisión de Reforma del Estado del CEP: el CDP deberá hacer la búsqueda y proponer, al ministro correspondiente, una terna de candidatos a jefe de servicio. El ministro podrá aprobar alguno de los nombres incluidos. En caso de ser rechazados todos los nombres propuestos, se repetirá el mismo proceso. Si nuevamente los nombres son rechazados, será el ministro quien tenga la potestad de nombrar discrecionalmente al director del servicio en cuestión. La propuesta que haga el CDP a los ministros correspondientes deberá basarse en un análisis de los requisitos del cargo y del perfil requerido por el funcionario a ocupar la posición de Jefe de Servicio y División. La idea es priorizar a los candidatos que tengan en mayor grado las competencias técnicas y directivas que su cargo requiere.

En el proceso de selección de jefes de servicio, el rol del directorio de cada organismo quedaría limitado entonces a colaborar con el CDP para determinar el conjunto de competencias que el jefe de servicio necesita para desempeñarse correctamente en las funciones que se le encomiendan. Además, el jefe de servicio debería ser evaluado por el directorio del organismo, que a su vez le fijaría sus metas.

Respecto al despido de los jefes de servicio, ésta debiera ser una prerrogativa del ministro del área correspondiente, con el propósito de que

se preserve la autoridad directa que debe existir entre dicho personero y sus colaboradores más directos. El papel del directorio en estos casos será el de asesor, y podrá recomendar al ministro la remoción del jefe de servicio si éste muestra en forma sistemática evaluaciones de desempeño que no se ajustan a los estándares preestablecidos para dicho funcionario.

3. También es preciso perfeccionar y profundizar el actual sistema de evaluación de desempeño de los altos directivos de los servicios públicos, el cual, a la fecha, sólo afecta a ciertas reparticiones públicas y no permite distinguir con claridad el desempeño individual de cada alto ejecutivo. La meta debería ser instaurar un sistema de evaluación y control del desempeño que permita establecer en forma rápida y precisa la calidad del trabajo realizado por quienes se desempeñan en altos cargos dentro de la administración pública. Junto a ello se deben establecer los incentivos adecuados para que las evaluaciones que se hagan tengan consecuencias reales para dichos funcionarios y, en definitiva, se promueva una cultura de eficiencia, calidad y buen servicio en el quehacer de dichos organismos.

4. Para lograr lo anterior se debe simplificar el actual sistema de evaluación, disminuyendo el número de indicadores de gestión que la reforma de 1994 estableció, de modo que el costo de procesamiento de dicha información no supere los beneficios que entrega. En este sentido, debiera seguirse el modelo de las grandes compañías privadas que tienen formatos de evaluación generales, en donde sólo están definidas las grandes categorías de variables a medir y es el propio jefe de servicio el que define los ítems que quiere evaluar en sus subordinados dentro de dichas categorías generales preestablecidas. La comparación entre funcionarios de distinto nivel y área dentro de la organización es posible de realizar, puesto que en estos casos las escalas de medición son estándares. Con ello se logra que aun cuando las tareas de uno y otro funcionario sean muy diferentes, sea posible comparar ambos rendimientos en función de los puntajes obtenidos en las diferentes categorías generales. Al evitar una excesiva especificidad de las categorías a medir y promover una definición amplia de los indicadores utilizados, dichas variables podrían ser utilizadas por un gran número de dependencias públicas. Lo anterior disminuiría la actual sobrecarga de información que afecta al sistema de evaluación del sector público y que, en definitiva, impide tener la información relevante disponible a tiempo, tanto para premiar a quienes muestren un buen desempeño como para aplicar las medidas correctivas con la oportunidad debida.

Como se dijo, proponemos que los jefes de servicios sean evaluados por el directorio del organismo, si existe. De ahí hacia abajo propo-

nemos un método en cascada, bajo el cual los directivos públicos con mayor responsabilidad serán los encargados de la evaluación de desempeño del personal a su cargo, los que a su vez evaluarán a sus subordinados, hasta llegar al último nivel organizativo.

Paralelamente, proponemos establecer planes de desarrollo de competencias para los directores y para los jefes de servicio, en aquellas áreas donde se diagnostiquen falencias. También se deberían establecer programas de capacitación, entrenamiento y tutorías para los funcionarios no directivos. De esta forma se optimizarían los recursos destinados a capacitación en el sector público, ya que ellos se destinarían a la formación del capital humano realmente necesario para el buen desempeño de los diversos organismos del Estado.

5. Finalmente, para el logro de niveles de desempeño sobresalientes por parte de los jefes de servicios, lo anterior debe ir acompañado por un sistema retributivo con mayores niveles de flexibilidad que el actual. La centralización casi absoluta de las remuneraciones explícitas del sector público hace difícil establecer remuneraciones que dependan de factores que varían mucho de un directivo a otro, como son las responsabilidades, la complejidad, el nivel de competencias requerida por el cargo y las referencias salariales que pueden provenir tanto desde el mismo sector público como del sector privado para funciones similares.

A nuestro juicio, es conveniente que el propio CDP, al momento de buscar los candidatos para el puesto de jefe de servicio, determine el nivel de remuneración que se ofrece al candidato, en función de sus antecedentes, experiencia, descripción de las funciones que deberá realizar, las posibilidades salariales de dicha persona en el mercado y las restricciones presupuestarias a las que cada institución en particular deba ceñirse. Nos adherimos a esta propuesta de la Comisión de Reforma del Estado del CEP, porque lo anterior otorgaría bastante transparencia a las remuneraciones de los altos directivos del sector público, puesto que vendrían determinadas por un organismo externo e independiente como sería el CDP. Desde luego, dichas remuneraciones deberán enmarcarse dentro del presupuesto establecido para dicha repartición pública.

6. Proponemos que el sistema de compensación recién planteado sea aplicado también a los miembros de los directorios de los servicios públicos que tengan uno, cargos cuya creación hemos propuesto. Estas remuneraciones estarían en función de sus competencias y del rendimiento de las organizaciones que tienen a su cargo. Las remuneraciones de los directores se financiarían con parte de los mismos dineros hoy usados para pa-

gar a los “asesores” de los ministerios, subsecretarías y servicios. Además, proponemos que el CDP fije las remuneraciones de todos los directores, incluyendo las de aquellos designados por el ministro del ramo y por la Segpres. Esto generaría mayor transparencia y mayores niveles de responsabilidad por las acciones emprendidas por los asesores.

Esta propuesta implica un cambio pequeño en el actual sistema para remunerar asesores del gobierno, que incluye remuneraciones informales consistentes en suplementos de sueldo a cambio de trabajos ficticios, y en reducciones de la dedicación sin reducción de salario. Este cambio no es importante, porque los miembros de directorios desempeñarían además otras labores como asesores de ministros, que posiblemente tomen la mayor parte de su tiempo, por lo que su remuneración total seguiría los patrones actuales. La diferencia es que se podría recurrir al presupuesto del servicio respectivo para financiar el componente de remuneraciones que se justifica por labores efectivas en el directorio.

Finalmente, queremos señalar que nuestra propuesta de usar un organismo como el CDP para que colabore en la selección de algunos miembros de los directorios de algunos servicios públicos no implica que el gobierno ceda sus derechos de control sobre las autoridades de sus servicios. El CDP solamente cooperaría designando un tercio de los directores, pero la decisión respecto a los otros dos tercios permanecería en manos del gobierno. Quizás algunos pueden criticar que nuestra proposición dificulta mantener la unidad de la coalición de gobierno. Sin embargo, creemos que esta propuesta permite mantener un alto grado de gobernabilidad por parte de la coalición en el poder, por cuanto se mantiene una línea directa de mando entre los ministros y sus jefes de servicios y la mayoría de los directorios, teniendo los primeros la posibilidad de despedir a dichos colaboradores si así lo estimasen conveniente.

Al mismo tiempo, esta propuesta apunta en la dirección de distanciar en algún grado a los partidos políticos de la designación de las autoridades de estos servicios, introduciendo criterios profesionales para la selección y remuneración de estas autoridades. Es así como se estaría favoreciendo también a la propia coalición de gobierno, debido a que los mayores estándares profesionales que los distintos servicios públicos debieran alcanzar bajo este sistema deberían permitirles una mejor gestión para mostrar a la ciudadanía en la siguiente elección.

APÉNDICES
TEORÍAS Y HERRAMIENTAS DE GESTIÓN UTILIZADAS
EN LA EMPRESA PRIVADA

Tanto la teoría económica como la disciplina de la administración de empresas intentan dar solución a una diversidad de desafíos de gestión que enfrentan las organizaciones. Algunas de estas proposiciones tienen además un sustento sólido en una serie de investigaciones y experiencias de laboratorio que se han realizado, especialmente en el campo de la psicología aplicada a la empresa. Tanto (1) las herramientas de gestión que se desprenden de la teoría de la agencia, como (2) los instrumentos desarrollados por investigadores en el campo de la administración y (3) las investigaciones de base en psicología de la empresa que sustentan las proposiciones de ambos, se presentan a continuación. La utilización de algunos de estos conceptos e instrumentos nos permitirá posteriormente construir un modelo de gestión que pueda ser aplicado a la dirección de entidades públicas.

1. Herramientas de gestión provenientes de la ciencia económica: Teoría de Agencia

La teoría de la agencia plantea que los intereses de socios accionistas o principales en empresas pueden no coincidir con los de los administradores o agentes de dichas empresas (Jensen y Mekling, 1976; Eisenhardt, 1989). De hecho, indican los proponentes de esta teoría, puede ocurrir que el administrador no se comporte de acuerdo a lo que el accionista o principal le ha solicitado, sino que actúe en su propio interés. En estas circunstancias, los administradores pueden utilizar su posición privilegiada para establecer objetivos de negocio y sistemas de compensaciones de forma que sirvan a sus propios intereses y no necesariamente a los de la empresa y sus accionistas (Holmstrom, 1979). Más aún, debido a la existencia de asimetrías de información entre el principal y el agente derivadas, por ejemplo, de características particulares de las tareas que se exigen realizar, dichos comportamientos oportunistas no puedan ser detectados por el principal y con ello no se obtengan los resultados que el accionista desea.

A partir de allí, la teoría de la agencia propone una serie de mecanismos de control e incentivos que eliminen o reduzcan los “costos de agencia” derivados de esos conflictos de interés entre principal y agente. Algunos de dichos mecanismos se presentan a continuación:

1. Separación de funciones. La formulación de los objetivos y la posterior evaluación del cumplimiento de los mismos, son tareas que debe-

rían estar a cargo de los accionistas. La implementación de determinadas decisiones que persigan alcanzar dichas metas, es la labor que corresponde a los administradores (Fama, 1980). En otras palabras, quienes establecen los lineamientos que debe seguir la organización y el nivel de logro alcanzado posteriormente, no pueden ser los mismos que aquellos que ejecutan determinadas acciones para intentar alcanzar esos objetivos.

2. Se requieren socios que conozcan el negocio y los factores clave que determinan su éxito. Un directorio activo e involucrado en la marcha de la empresa evitará muchas veces comportamientos oportunistas de los administradores (Manne, 1965, 1967; Alchian, 1969; Alchian y Demsetz, 1972).

3. Se recomienda la aplicación de sistemas de “monitoreo mutuo”, mediante los cuales cada administrador es supervisado por sus pares, evitándose de este modo que unos u otros puedan cometer abusos (Kandel y Lazear, 1992). Este sistema de evaluación debe acompañarse, señala la teoría de la agencia, con incentivos vinculados al desempeño del equipo directivo o la empresa en su conjunto.

4. Sistemas de incentivos. Cuando existan asimetrías de información tan fuertes que impiden a los socios monitorear el desempeño de los administradores se pueden establecer “sistemas de incentivos” para lograr el alineamiento deseado. Específicamente, se sugiere establecer un sistema de compensación que vincule el desempeño de la empresa con el nivel de salario que recibirá el administrador. En particular, la compensación total de los administradores debe incluir una parte variable que esté asociada al cumplimiento de los objetivos previamente determinados por el accionista o principal (Jensen, 1986; Tosi y Gómez-Mejía, 1989). De esta manera se pretende que el riesgo de gestión de la organización sea compartido entre el principal y el agente. Se recomienda, eso sí, no imponer demasiado riesgo en los administradores para no incentivar comportamientos muy conservadores.

2. Herramientas para la gestión provenientes de la Teoría de Administración de Empresas

En los últimos años, una serie de instrumentos de gestión han sido propuestos desde el campo de la Administración de Empresas. A su vez, un número creciente de empresas han comenzado a utilizar estas herramientas con bastante éxito. Existe evidencia estadística de que mediante su aplicación a la gestión de negocios han logrado incrementar notablemente

los resultados obtenidos (Portales, 2000). Algunas de estos instrumentos podrían ser aplicables en la solución de algunos de los problemas de gestión pública que estamos analizando.

1. Administración por objetivos (APO). Es una herramienta de gestión ampliamente utilizada por las empresas privadas. Enfatiza el establecimiento de metas tangibles, verificables y medibles para quienes trabajan en una compañía (Drucker, 1954; Rodgers y Hunter, 1991). Lo atractivo de la APO yace en su énfasis en convertir los grandes objetivos de la organización en metas específicas para las unidades organizacionales y sus miembros individuales. Mediante la APO, los objetivos globales de una empresa se traducen en metas específicas para cada uno de los niveles inferiores, en forma de cascada, de manera que los objetivos asignados a los niveles superiores de la organización sean una agregación de los objetivos especificados para los niveles inferiores de la misma. Una vez que los objetivos están fijados para cada unidad y persona dentro de la empresa, se entregan ciertos recursos y luego se mide el desempeño logrado respecto a las metas definidas. Finalmente, la APO señala que los incentivos debieran estar relacionados con el logro de las metas previamente establecidas.

El concepto de APO fue acuñado e introducido en la disciplina y ciencias de la administración por Peter Drucker en 1954 (Greenwood, 1981). Con posterioridad a la proposición inicial de Drucker, la APO se transformó en una técnica de administración ampliamente utilizada. En la década de los ochenta y principios de los noventa se efectuaron numerosos estudios sobre los efectos de la APO sobre la productividad de las empresas. Kondrasuk (1981), por ejemplo, encontró que en la mayoría de los casos, la utilización de la APO tenía efectos positivos sobre las variables de productividad y satisfacción. Una década después, en un estudio similar Rodgers y Hunter (1991) analizaron 70 investigaciones sobre los efectos de la APO sobre la productividad y encontraron que en 68 de ellos se observaba un efecto positivo.

Por otra parte, para tratar de entender las condiciones en que la APO podría ser más efectiva (es decir, tendría mayores efectos sobre la productividad individual o grupal) en una organización y en particular en el sector público, es posible apoyarse en conocimientos acumulados en las ciencias conductuales. La psicología ha estudiado las condiciones necesarias para administrar con eficiencia la productividad humana (Sims y Lorenzi, 1992; Doyle, 1994; Parnell, 1998).

Cuatro conceptos que han sido identificados como fundamentales para obtener altos niveles de productividad son los de: (1) definición de metas claras, (2) participación en la toma de decisiones de los distintos ni-

veles, (3) retroalimentación objetiva por parte de los superiores y (4) el refuerzo de las conductas deseadas a través de un adecuado sistema de incentivo. Cada uno de estos procesos ha sido ampliamente estudiado y se ha demostrado que su presencia facilita el rendimiento individual en una amplia diversidad de tareas y de situaciones (Busch, 1998; Sims y Lorenzi, 1992; Busch, 1998; Vogeley y Schaeffer, 1995). Además, es posible administrar cada uno de estos procesos y, por consiguiente, se podría incrementar la productividad de la organización pública.

La literatura sobre desempeño humano muchas veces ha discutido la importancia de algunos de estos procesos y su efecto sobre la APO sin encontrarse consenso en torno a la importancia de cada uno de ellos en el éxito de los programas de APO (Levinson, 1970; Hamieson, 1973; Rodgers y Hunter, 1991). La ambigüedad de las conclusiones encontradas en muchos de estos estudios puede deberse a que es la administración combinada de estas cuatro variables la que permite la administración exitosa de programas de APO. A pesar de lo anterior, la APO es una técnica que continúa siendo ampliamente utilizada en países desarrollados, e incluso se han propuesto nuevas versiones y formas de ésta (Dinesh y Palmer, 1998).

2. Gestión por competencias. Varios autores han planteado un modelo que supone que cada empresa es un conjunto de recursos y competencias únicas que proporciona la base para su estrategia y es la fuente primaria de rendimientos (Williams, 1994). De acuerdo con este modelo, las diferencias entre el desempeño de las empresas a través del tiempo se deben sobre todo a sus recursos y competencias exclusivas, más que a las características estructurales de la industria (Cool y Dierickx, 1994). Este modelo supone también que, con el tiempo, las empresas adquieren distintos recursos y desarrollan competencias exclusivas. Es probable que todas las compañías que compiten en una industria en particular no posean los mismos recursos y competencias estratégicamente relevantes. Otra de las suposiciones del modelo es que los recursos no son muy móviles entre las empresas y, por consiguiente, las diferencias en recursos constituyen la base de la ventaja competitiva.

Los recursos son insumos en el proceso de producción de una empresa, como el equipo de capital, las habilidades de cada empleado, las patentes, las finanzas y los administradores con talento (Barney, 1995).

Es probable que cada recurso por sí solo no produzca una ventaja competitiva. Por ejemplo, las habilidades de un determinado ejecutivo pueden convertirse en un recurso estratégico relevante sólo cuando su trabajo se integra de manera eficiente con otros aspectos operativos de la compañía, como una adecuada estructura organizacional y sistemas de gestión ade-

cuados. Por tanto, es a través de la combinación e integración de los grupos de recursos que se forman las ventajas competitivas. Una competencia es, por tanto, la habilidad de un grupo de recursos para desempeñar una tarea o actividad de manera integral (Grant, 1995).

Una empresa deberá, en consecuencia, seleccionar, adquirir y desarrollar en forma continua sus recursos y competencias a fin de mantenerlos vigentes. Para ello se requiere de un programa sistemático a objeto de actualizar antiguas habilidades y aprender otras nuevas (Teece, Pisano y Shuen, 1990). Lo anterior es especialmente importante en ambientes que cambian con rapidez, tanto en lo referido a las características de su demanda como a las tecnologías disponibles.

Tradicionalmente, las empresas han basado su éxito en recursos como son las tecnologías de productos y procesos, regulación y protección de mercados, acceso a fuentes de financiamiento y economías de escala. Cada vez más, sin embargo, estos medios han perdido buena parte de su capacidad de generar una ventaja competitiva sostenible por estar más al alcance de todos los competidores, o por tener una vida mucho más corta que en el pasado. Al mismo tiempo, las organizaciones empiezan a darse cuenta de que una de las claves para el éxito se encuentra en el sistema de gestión de personas. Las políticas de selección, capacitación, evaluación y compensación, entre otras, permiten dotar a la organización y a las personas de un alto nivel de competencias técnicas y profesionales, visión estratégica, buen liderazgo, motivación adecuada, coordinación y comunicaciones efectivas. Por otra parte, para que todo lo anterior pueda ocurrir deben crearse condiciones que favorezcan un clima de colaboración, aprendizaje continuo y sentido de responsabilidad dentro de la empresa.

Mediante el uso continuo estos recursos y capacidades, especialmente los referidos a los recursos humanos de la organización, adquieren mayor fortaleza y complejidad, lo cual dificulta que los competidores las comprendan e imiten (Rumelt, Schendel y Teece, 1994), y permiten mayores niveles de excelencia en la gestión.

3. Control de gestión. El control en las organizaciones se alcanza de muchas maneras que van desde la vigilancia directa hasta los sistemas de retroalimentación o inclusive los controles sociales y culturales. Rathe señaló unas cincuenta y siete connotaciones del término control (1960). En general, en el mundo de las organizaciones se entiende como control administrativo a aquellas rutinas formales, basadas en la información y los procedimientos que los gerentes usan para mantener o alterar patrones de conducta y las formas en que se desarrollan las actividades en la organización.

Las actividades de cualquier empresa están orientadas, a su vez, por la estrategia de negocios, objetivos, planes y metas previamente especificados. Los gerentes, por tanto, tienen a su disposición una serie de mecanismos de control, precisamente, para alinear las conductas de quienes trabajan en las empresas en la dirección que determinan los objetivos de negocio establecidos (Simons, 1995).

En particular, un gerente puede intentar controlar (1) el sistema de creencias y valores de quienes trabajan en la organización, de manera de hacerlos consistentes o preservarlos de acuerdo a los objetivos comerciales de la empresa; (2) el sistema de límites, para establecer fronteras al ámbito de actuación de determinadas personas y así evitar acciones excesivamente riesgosas que puedan comprometer la sustentabilidad de la empresa; (3) el desempeño de los empleados con el objeto de poderlos monitorear, motivar y recompensar adecuadamente y; (4) patrones de acción emergentes que con frecuencia surgen como resultado de iniciativas espontáneas de los empleados y que no siempre pueden estar alineados con la estrategia de negocios de la compañía. La implementación de las metas comerciales de toda empresa requiere, en definitiva, de la presencia de estas cuatro formas de control, puesto que cada una de ellas controla aspectos específicos de las diferentes actividades de una organización.

4. Sistemas de remuneración variable. Las políticas y sistemas salariales que una compañía puede utilizar deberían ser elegidas con un doble objetivo: elaborar un sistema de retribuciones que (1) permita a la empresa cumplir con sus objetivos estratégicos y (2) se adapte a las características propias de la empresa y del entorno (Milkovich y Newman, 1994). Este último objetivo es lo que se conoce como equidad interna y externa del sistema de remuneraciones, esto es, que las remuneraciones pagadas en los diferentes cargos de la organización sean proporcionales al aporte que hacen estos cargos y que, a su vez, las remuneraciones se ajusten a los valores de cargos comparables en el mercado externo.

Las remuneraciones basadas en el desempeño cumplen ambos objetivos. En lugar de pagar a una persona sólo por el tiempo dedicado a su trabajo, o por su antigüedad, una porción del salario está basada en una medida individual, grupal u organizacional de desempeño. Esto es, una parte de la remuneración de las personas es dependiente del logro de los objetivos de trabajo, o de metas, u otros indicadores de desempeño. Este tipo de remuneraciones es, por definición, un sistema de incentivos que impulsa al personal a trabajar para lograr el cumplimiento de los objetivos organizacionales que le han sido asignados. La creciente rivalidad competitiva ha llevado a muchas compañías a implementar sistemas de remuneracio-

nes basados en el rendimiento de sus ejecutivos y empleados, permitiendo así alinear los objetivos de negocios con los comportamientos individuales de quienes trabajan en la organización.

Por otro lado, las remuneraciones basadas en el desempeño permiten que las personas perciban equidad en sus remuneraciones al establecer una relación bastante directa entre el nivel de desempeño y el monto del salario recibido. El mismo sistema también permite financiar el pago de remuneraciones de mercado, puesto que los salarios pagados están en directa proporción al nivel de productividad de la empresa y no en función de aspectos que pueden estar desvinculados de la productividad, como son las horas trabajadas, la antigüedad o la categoría profesional de los ejecutivos y empleados.

3. Las investigaciones en psicología aplicada como origen y fundamento de las herramientas de gestión

Los modelos y herramientas de gestión provenientes de la economía y la administración están apoyados por evidencia empírica recogida tanto a través de experimentos controlados como de observaciones a un importante número de organizaciones. Las investigaciones en psicología aplicada han permitido reunir una importante cantidad de datos que apoyan la efectividad de algunos de los instrumentos descritos en esta sección.

1. Teoría de metas. Según la psicología cognitiva una meta es una definición *a priori* de un nivel de rendimiento (cuotas, límites, presupuestos, objetivos, listas). La investigación muestra que trabajar con metas mejora el rendimiento (Locke, Shaw, Saari y Latham, 1981). Lo anterior ocurre a través de diversos mecanismos. En primer lugar, los objetivos ayudan a focalizar la conducta de las personas. En segundo lugar, las metas son una guía permanente para la acción de las personas. En este sentido, los objetivos orientan la acción de los individuos en las fases intermedias y, al mismo tiempo, proveen de dirección al proyecto, tarea o proceso completo que dichos individuos deben llevar a cabo. Por lo recién dicho, las metas cumplen una tercera función, que es pedagógica, puesto que permiten corregir desviaciones respecto a la conducta deseada. En cuarto lugar, y asociado a lo anterior, los objetivos sirven como mecanismos de control, puesto que son una base para determinar recompensas a comportamientos que se ajustan o incluso superan las metas predefinidas.

La efectividad de las metas, a su vez, señala la investigación, está determinada por una serie de factores. Primero, es importante el grado de subordinación de la persona a la que se fijan metas. Así, si el grado de

subordinación es bajo, como es el caso cuando estamos en presencia de un ejecutivo de alto nivel, las metas que a éste se le fijan deben ser bastante generales, puesto que su tarea no está asociada a una sola actividad o proceso sino que a muchos de ellos y a la necesaria integración que debe generar entre los mismos. En cambio, a medida que bajamos en la jerarquía organizacional, las metas deben ser cada vez más específicas puesto que las personas se enfrentan a actividades más específicas y acotadas.

Por otra parte, mientras mayor sea el grado de especificidad que tengan los objetivos trazados, considerando desde luego la necesaria mayor ambigüedad que siempre tendrán las metas para cargos de alta responsabilidad, mayor será la efectividad de las personas sujetas a dichos objetivos. Se ha visto que aun en niveles gerenciales altos dentro de las empresas, cuanto mayor es el esfuerzo por precisar con claridad los objetivos de su gestión, mejor es el desempeño de esos ejecutivos.

La mayor efectividad de las metas se logra si se da un tercer elemento: la participación de aquellos a los cuales se les fijan objetivos, en la elaboración y determinación de los mismos. Cuando se abren espacios de participación para aquellos gerentes cuyo desempeño va a ser medido en función de ciertas metas, se genera un mayor grado de compromiso de su parte, puesto que han sido ellos mismos los constructores de esos objetivos.

2. Sistemas de refuerzo y castigo. Otra línea de investigación de base en el campo de la psicología se ha preocupado de estudiar experiencias que miden los efectos de la aplicación de refuerzos y castigos en la conducta de los individuos (Watson, 1924; Skinner, 1971). Estos trabajos observan cómo el adecuado manejo de ciertos elementos del ambiente o de las propias conductas ayudan a que se logren objetivos de desempeño a nivel individual y organizacional.

El modelo general de la teoría de refuerzo y castigo considera, en primer lugar, un estímulo discriminante o indicador de que “ha llegado el momento de actuar”; por ejemplo, una meta o una instrucción que señale o haga posible identificar el tipo de conducta que será recompensada o castigada. Frente a ese estímulo, la persona podrá ejecutar la conducta asociada (al estímulo y a su consecuencia de refuerzo o castigo). Finalmente, debe venir el refuerzo (o castigo) con el objeto de lograr la mantención o desaparición de determinadas conductas. Estos tres elementos, estímulo, conducta y recompensa, al ocurrir repetidamente, terminan por ser asociados por la persona. Se produce un aprendizaje de responder de una manera específica frente a un estímulo, para ganar una recompensa o evitar un castigo. La efectividad de este mecanismo de aprendizaje ha sido ampliamente demostrado (Skinner, 1971).

Sin pretender ser exhaustivos, y a modo de ejemplo, existen diversas formas a través de las cuales se pueden estimular determinados comportamientos. Uno de los mecanismos más conocidos es el reforzamiento positivo. Consiste en hacer seguir una respuesta con algo placentero. Esto describiría, por ejemplo, la situación en que un superior premia a un subordinado por un trabajo bien hecho. Otro mecanismo frecuentemente usado es el castigo. Ocurre cuando se entrega una condición no placentera con el objeto de eliminar un comportamiento no deseado. Por ejemplo, un empleado que es suspendido varios días sin goce de sueldo por concurrir a trabajar en estado de ebriedad, es un ejemplo de castigo. Un tercer ejemplo de moldeamiento del comportamiento puede basarse en el mecanismo denominado extinción. El jefe que quiere eliminar los comentarios inoportunos de sus subordinados, puede ignorar esas conductas sistemáticamente, lo que sería un ejemplo del uso de la extinción para lograr un determinado tipo de acciones en otras personas.

La investigación empírica muestra que el reforzamiento, ya sea positivo o de otro tipo, tiene gran potencia como herramienta formativa del comportamiento. A través de estos mecanismos, los gerentes pueden estimular a sus empleados a comportarse en formas que beneficien más a la organización o eliminar conductas que interfieren con los objetivos de negocio de la misma.

3. Teoría de las expectativas. La investigación en teoría de las expectativas propone que los individuos trabajarán para cumplir tareas, objetivos o metas, en la medida que tengan expectativas de que su esfuerzo y trabajo será seguido por un resultado determinado, resultado que debería ser atractivo para el individuo, con el objeto de que se motive a trabajar. Si las recompensas son distribuidas completamente con base a factores que no tienen relación con el desempeño –tales como la antigüedad o el título del cargo–, entonces las expectativas de los individuos estarán limitadas por la idea de que la obtención de recompensas es independiente de cuanto esfuerzo pongan en su trabajo. El usar sistemas de retribuciones basados en el desempeño, lleva a las personas a desarrollar expectativas realistas de que su esfuerzo será recompensado.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alchian, A. A. (1969). "Corporate management and property rights", en Manne, H. G., *Economic Policy and the Regulation of Corporate Securities*, Washington: American Enterprise Institute for Public Policy.
- Alchian, A. y Demsetz, H. (1972). "Production, information costs, and economic organization", *American Economic Review* 26: 65-79.
- Álvarez, J. L., Gallo, M. A. y Ricart, J. E. (1998). *Prácticas de gobierno en España*. Barcelona, España: IESE.
- Amabile, T. M. (1998). "How to kill creativity", *Harvard Business Review*, September-October: 77-87.
- Barney, J. B. (1995). "Looking inside for competitive advantage", *Academy of Management Executive*, IX, N° 4: 56.
- Banks, C. G. y Roberson, L. (1985). "Performance appraisers as test developers", *Academy of Management Review*, 10: 128-142.
- Beyer, H. (1998). "Las Reformas del Estado en Nueva Zelanda". *Documento de Trabajo* N° 280, mayo. Centro de Estudios Públicos, Santiago, Chile.
- Busch, T. (1998). "Attitudes towards management by objectives: An empirical investigation of self-efficacy and goal commitment", *Scandinavian Journal of Management*, Vol. 14 (3): 289-299.
- Business Review Weekly* (1988). "An Old Idea Given a New Spin", reportaje, August 17th, Vol. 20 N° 31.
- Cardona, P., Lawrence, B. S. y Bentler, P. M. (1999). "The influence of social and work exchange relationships on organizational citizenship behavior", *Working Paper*, IESE, Barcelona.
- Carroll, S. J. y Schneir, C. E. (1982). *Performance appraisal and review systems: The identification, measurement, and development of performance in organizations*. Glenview, IL: Scott, Foresman.
- Comisión de Reforma del Estado del CEP (2001) "Contratos y Remuneraciones de Altos Directivos Públicos", *Documento de Trabajo* N° 323, Centro de Estudios Públicos, agosto.
- Cool, K. y Dierickx, I. (1994). "Commentary: Investments in strategic assets: Industry and firm-level perspectives", en P. Shrivastava, A. Huff y J. Dutton (eds.), *Advances in Strategic management*, 10^a XXX, Greenwich, Conn.: JAI Press: 35-44.
- Coombes, P. y Watson, M. (2000). "Three surveys on corporate governance", *McKinsey Quarterly*, Number 4.
- Delery, J. y Doty, H. (1996). "Modes of Theorizing in Human Resource Management: Tests of Universalistic, Contingency, and Configurational Performance Predictions", *Academy of Management Journal*. Vol. 39. N°4, 802-835.
- Dinesh, D. y Palmer, E. (1998). "Management by objectives and the Balanced Scorecard: will Rome fall again?", *Management Decision*. Vol. 36 N° 5 / 6: 363-388.

- Doyle, P. (1994). "Setting Business Objectives and Measuring Performance", *Journal of General Management*. Winter, Vol. 20, N° 2: 1- 12.
- Drucker, P. F. (1954). *The practice of management*. New York, Harper & Brothers Publishers.
- Eisenhardt, K. (1989). "Agency theory: An assessment and review", *Academy of Management Review*, Vol. 14: 57-74.
- El Mercurio*, diario (1996). Domingo 24 de Marzo, Cuerpo B, pág. 1.
- El Mercurio*, diario (1997) "El sueño del Estado Moderno", reportaje de M. Toro, Domingo 27 de febrero, Cuerpo D: 8-9, Santiago, Chile.
- Fama, E. (1980). "Agency problems and the theory of the firm", *Journal of Political Economy*, 88: 288-307.
- Gómez-Mejía, L. (1994). "Executive compensation: A reassessment and future research agenda", *Research in Personnel and Human Resource Management*, Vol. 12: 161-222, JAI Press.
- Grant, R. M. (1995). *Contemporary Strategy Analysis*. Oxford, UK: Blackwell Business.
- Greenwood, Ronald G. (1981) "Management by Objectives: As Developed by Peter Drucker, Assisted by Harold Smiddy", *The Academy of Management Review*. April, Vol. 6, Issue: 2. pg 225-231.
- Hamieson, Bruce D. (1973) "Behavioral Problems With Management By Objectives", *Academy of Management Journal*, September. Vol 16, N° 3: 496-524.
- Holmstrom, B. (1979). "Moral hazard and observability", *Bell Journal of Economics*, 10 (Spring): 74-91.
- Huselid, M. (1995). "The Impact of Human Resources Management Practices on Turnover, Productivity, and Corporate Finance Management". *The Academy of Management Journal*. June, Vol. 38, Number 3.
- Jensen, M. (1986). "Agency costs of free cash flow, corporate finance, and takeover", *American Economic Review*, 76: 323-329.
- Jensen, M. y Meckling, W. (1976) "Theory of the firm: Managerial Behavior, Agency Costs, and Capital Structure", *Journal of Financial Economics* 3 (October): 305-360
- Kandel, E. y Lazear, E. P. (1992) "Peer pressure and partnership", *Journal of Political Economy*, 100, Vol. 4: 801-817.
- Kaplan, R. S. y Norton, D. P. (1996). *The balanced scorecard: Translating strategy into action*. Boston, Mass.: Harvard Business School Press.
- Kondrasuk, J. N. (1981). "Studies in MBO Effectiveness", *The Academy of Management Review*. July, Vol. 6, N° 3: 419-430.
- Latham, G. P. y Wixley, K. N. (1993). *Increasing productivity through performance appraisal*. Boston, Mass.: Addison-Wesley.
- Levinson, H. (1970). "Management by Whose Objectives?", *Harvard Business Review*. July, p. 1-10.
- Locke, E., Shaw, K., Saari L., y Latham, G. (1981). "Goal Setting and Task performance: 1969-1980", *Psychological Bulletin*. 90: 125-152.

- Longenecker, C. O. y Goff, S. J. (1990). "Why performance appraisals still fail?" *Journal of Compensation and Benefits*, Vol. 6: 36-41.
- Manne, H. G. (1965). "Mergers and the market for corporate control", *Journal of Political Economy*, 73, N° 2, April: 259-285.
- Manne, H. G. (1967). "Our two corporate systems: Law and economics", *Virginia Law Review*, 53, March: 259-285.
- Marcel, M. (2000). "Las opciones para la reforma del Estado en Chile", mimeo para el Centro de Estudios Públicos.
- Milkovich, G. T. y Newman, J. M. (1994). *Compensation* (Third edition). Plano, TX: B. P. I.
- Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos, República de Chile (1996). *Modernización de la Gestión Pública: Experiencias Internacionales y su Relevancia para Chile*. Ediciones Dolmen, Santiago, Chile.
- Osborne, D. y Gaebler, T. (1990). *Reinventing Government*. California: Addison Wesley.
- Owen, G. y Harrison, T. (1995). "Why ICI chose to demerge", *Harvard Business Review*, March-April: 133-142.
- Parnell, J. (1998). "Improving the Fit Between Organizations and Employees", *S.A.M. Advanced Management Journal*. Winter, Vol. 63, N° 1, 35-44.
- Pearce, J. A. y Zahra, S. A. (1991). "The relative power of CEOs and Board of Directors: Associations with corporate performance", *Strategic Management Journal*, Vol. 12. 135-153.
- Portales, C. (2000). "Business strategy and employment systems in Spain: An empirical analysis", en Gual, Jordi and Ricart, Joan E. *Strategy, Organization and the Changing Nature of Work*, pp: 124-168, UK: Edward Elgar Publishing Inc.
- Promap (1996). *Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000*. Poder Ejecutivo Federal, Secretaría de la Contraloría de Desarrollo, México.
- Raineri, A., (1998), "Creencias y Cambio Organizacional en los Sectores Público y Privado", *Estudios Públicos* 70, Otoño, Santiago, p. 201-230.
- Rathe, A. W. (1960). "Management controls in Business", en Malcom, D. G. y Rowe, A. J. (eds.), *Management Control Systems*, New York: Wiley: 28-60.
- Rodgers, R. y Hunter, J. E. (1991). Impact of management by objectives on organizational productivity. *Journal of Applied Psychology*. April. Vol. 76 (2) 322-336
- Rumelt, R. P. Schendel, D. E. y Teece, D. J. (1994). *Fundamental issues in strategy*. Boston, Mass.: Harvard Business School Press.
- Schay, Brigitte (1988). "Effects of Performance-Contingent Pay on Employee Attitudes", *Public Personnel Management*, 17, p. 244-248.
- Schick, A. (1996). *The Spirit of Reform: Managing the New Zealand State sector in a Time of Change*. State Services Commission. Wellington. New Zealand.
- Simons, R. (1995). *Lever of Control*. Boston, Mass.: Harvard Business School Press.
- Sims, H. P. y Lorenzi, P. (1992). *The New Leadership Paradigm: Social Learning and Cognition in Organizations*. Sage, Newbury Park, CA.

- Skinner, B. F. (1971). *Contingencies of reinforcement*. East Norwalk, CT: Appleton-Century-Crofts.
- Sparrow, P. R. (1994). "The evolution of HRM strategies in International Computers Ltd. From 1981-1991", en Hiltrop, J. M. y Sparrow, P. R. (eds.). *European Resource Management: A casebook*, London: Prentice Hall.
- Teece, D. J., Pisano, G. y Shuen, A. (1990). "Dynamic capabilities and strategic management". Consortium on Competition and Cooperation Working Paper # 90-8, Center for Research in Management, University of California, Berkeley.
- The Economist* (2001) "Outside directors: The fading appeal of the boardroom", Reportaje, February 10, pag. 67-69.
- Tosi, H. y Gómez-Mejía, L. (1989). "The decoupling of CEO pay and performance: An agency theory perspective", *Administrative Science Quarterly*, 34: 169-189.
- Vogel, E., Schaeffer, L. (1995). "Link Employee Pay to Competencies and Objectives". *Human Resource Magazine on Human Resource Management*. October, Vol. 40, N° 10, 75.
- Watson, J. (1924). *Behaviorism*. Norton: New York.
- Williams, J. R. (1994), "Strategy and the search for rents: The evolution of diversity among firms", en R. P. Rumelt, D. E. Schendel, y D. J. Teece (eds.), *Fundamental Issues in Strategy*, Boston, Mass.: Harvard Business School Press
- Wilson, J. Q. (1989). *Bureaucracy: What government agencies do and why they do it*. New York: Basic Books.