



FLACSO –CHILE
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
MAGISTER EN POLÍTICA Y GOBIERNO

**“IMPLEMENTACIÓN DE UN SISTEMA DE CALIDAD EN
EL MUNICIPIO DE MAIPÚ”**

**TESIS PRESENTADA PARA OPTAR AL GRADO DE
MAGISTER EN POLÍTICA Y GOBIERNO**

PROFESOR GUÍA

SR. MARCELO CHARLÍN DE GROOTE

ALUMNA

SRA. INGRID ROJAS FUENZALIDA

ENERO DE 2009

**“Quiero dedicar este trabajo a mis padres Guillermo y Gladys,
a mis hijas Valentina y Florencia
y a Raúl mi esposo y compañero
por su apoyo incondicional”**

.

Índice

I.	Presentación de Tesis.....	2
II.	Problema de Investigación	3
III.	Objetivo General y Específicos.....	6
IV.	Hipótesis.....	7
V.	Marco Teórico.....	8
	5.1 Modernización del Estado.....	8
	5.2 Evolución de los Municipios	11
	5.3 Caracterización de los Municipios en Chile.....	22
	5.4 La Calidad en la Perspectiva Gubernamental...28	
	5.5 El avance de un a gestión pública en el contexto Internacional.....	30
	5.6 El paradigma de la Gestión de Calidad.....	31
	5.7 Modelos de Gestión de Calidad.....	32
	5.8 La estructura burocrática y la cultura organizacional como factor inhibidor o facilitador del cambio.....	49
VI.	Marco metodológico.....	54
VII.	Resultados de la Investigación.....	57
VIII.	Conclusiones.....	74
IX.	Bibliografía.....	82
	ANEXOS.....	90

I PRESENTACIÓN DE TESIS: Implementación de un Sistema de Calidad en el Municipio de Maipú.

Este trabajo se ha realizado en el marco de un área de interés académico y profesional de la tesista, en relación con el proceso de modernización del Estado, y está, específicamente, orientado al campo de la gestión municipal.

En este contexto, el propósito es investigar sobre la pertinencia de aplicar, en un municipio chileno —relevando sus particularidades—, un modelo de calidad probado en organismos públicos y privados, nacionales e internacionales, que permita conocer y, eventualmente, replicar el proceso en otros municipios de similares características.

En esta línea, el objetivo general de la investigación es indagar en los aspectos críticos que forman parte de la adopción de un modelo de gestión, para luego esbozar, con mayor precisión, una estrategia organizacional orientada a instalar una gestión moderna y eficaz de manera asertiva. El abordar el tema de gestión en un municipio específico intenta problematizar el proceso de adopción de nuevas prácticas como estudio de caso específico.

Esta investigación se funda en el análisis del proceso de instalación de un modelo de gestión de calidad, en el departamento de Rentas Municipales de la Municipalidad de Maipú, y el relevamiento de información primaria se llevó a cabo entre 2005 y el primer semestre de 2007.

La elección de este Municipio corresponde a la culminación de un proceso de investigación de organismos públicos en el ámbito local, vinculado a experiencias de modernización del servicio. En este contexto, la Municipalidad de Maipú, no sólo responde al perfil de organismo que ha iniciado un proceso de cambio organizacional, sino que, dicho proceso ha sido conducido por un alcalde cuyo perfil como gestor y líder del mismo, permite pronosticar un proceso favorable, especialmente por su experiencia profesional en procesos similares.¹

Se debe tener presente que la municipalidad, como organismo público, representa la “puerta” del gobierno a nivel local, por lo cual es de gran interés conocer cómo, tanto la organización, como la ciudadanía perciben las nuevas prácticas y cómo ello se traduce en un mejor servicio.

¹ El actual alcalde –reelecto— fue el funcionario responsable de la certificación ISO 9000-2001 en el Servicio Nacional del Consumidor (SERNAC), que tuvo lugar en 2003-2004.

II PROBLEMA DE LA INVESTIGACIÓN

El escenario generado por el proceso de democratización municipal planteó nuevos problemas y desafíos a las administraciones locales, tales como la inserción de nuevas autoridades y funcionarios y la ampliación de los ámbitos de intervención de los municipios hacia temas como el medio ambiente, desarrollo productivo y la seguridad ciudadana, entre otros.

Con el objeto de responder a estos nuevos desafíos y de generar un proceso modernizador desde el gobierno, a través de la Subsecretaría de Desarrollo Regional, se diseñaron e implementaron programas de mejoramiento de gestión municipal, como el PROFIM I y II². En la primera fase de este programa se invirtieron 25 millones de dólares, los que financiaron 500 proyectos en 23 municipios pilotos, más ocho estudios nacionales. En la segunda fase se integraron 22 nuevos municipios, y el gobierno de Chile invirtió 23 millones de dólares³.

Con posterioridad, evaluaciones realizadas por consultoras especializadas⁴, arrojaron que los proyectos ejecutados tuvieron baja continuidad, sin embargo, el principal aporte realizado por estos programas de fortalecimiento municipal fue que proporcionaron insumos para problematizar y comprender la dinámica municipal, generando conciencia, desde el nivel central hasta el local, de la importancia de instalar capacidades de gestión en los municipios. De esta forma se fue concibiendo la necesidad de generar condiciones que permitieran desarrollar una gestión más moderna instalando capacidades en los municipios de manera sistemática y permanente.

A partir de lo anterior, se plantean nuevos desafíos para el diseño e implementación de las intervenciones en municipios con el objeto de aumentar los niveles de eficiencia y avanzar en un proceso modernizador sostenido.

En primer lugar se debe comprender como funciona la institucionalidad local, cuales son sus limitaciones y potencial, considerando la cultura y los significados propios de la organización municipal chilena, con su estructura organizacional, y su modelo de configuración de

² Programa de Fortalecimiento Institucional Municipal, que se desarrolla entre los años 1994-2003

³ Análisis y Evaluación. Fortalecimiento Municipal en Chile (1999 – 2003). Documento de trabajo

⁴ Evaluación PROFIM I y II. CGP Consultores. Año 2000

tipo burocrático,⁵ lo cual se traduce en una organización con una clara y precisa división de funciones, derechos, responsabilidades y atribuciones según especialización, además de contar con cargos integrados dentro de una jerarquía precisa, permitiendo localizar responsabilidades en puestos específicos, con las respectivas cuotas de poder para cada nivel jerárquico determinado. En este tipo de organizaciones destaca la aplicación de reglas y procedimientos explícitos, la supervisión directa, la precisión y la regularidad, con funciones estandarizadas.

A partir de lo anterior se genera una tensión entre las particularidades y modo de operar del municipio y los nuevos desafíos a los que éste debe responder, como parte de un proceso modernizador exigente y demandante de un gobierno local más dinámico, eficiente y flexible.

Si bien los Municipios ya han dado pasos importantes en el proceso modernizador, tales como la incorporación de las 345 municipalidades a Chile Compra⁶ o la posibilidad de acceder a servicios municipales a través de internet, se ha podido constatar que muchos de estos cambios han sido originados desde el gobierno central y no responden al fruto de un proceso propio y participativo de internalización de nuevas prácticas, en función de una opción institucional consensuada. En este aspecto es importante, para nuestro análisis posterior, distinguir entre procesos de modernización como fruto de una maduración organizacional y un segundo tipo que proviene de una imposición externa. Dentro del segundo tipo, a partir de la evaluación del PROFIM, un factor crítico que habría influido en la baja implementación de los proyectos habría sido su origen y financiamiento, vinculados a una decisión del gobierno central, desde donde se designó a los municipios participantes y se financió el 75% los proyectos con recursos del Banco Mundial, específicamente destinados al programa.

A partir de lo anterior se puede inferir la necesidad de indagar con mayor precisión cuáles son los factores que determinan, en un organismo municipal, las condiciones favorables para producir un proceso de cambio sustentable en el tiempo, en la línea de modernización y en este caso específico, en la incorporación de modelos de gestión de calidad al interior de ellos.

⁵ Weber define las organizaciones burocráticas como un tipo ideal, especialmente por su capacidad de aplicar racionalidad en los servicios públicos

⁶ Ley N° 19.886 sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios.

La relevancia y el acento de este trabajo están puestos en el proceso de apropiación de un modelo, que responde a una opción de la propia organización, reconociendo la necesidad de producir cambios internos que favorezcan la eficiencia como una forma de mejorar el servicio a la comunidad.

En atención a lo anterior surge el interés por conocer y explicitar los factores que inciden en la incorporación de nuevas prácticas, en una línea modernizadora que reconoce las particularidades de la organización municipal y desarrolla los mecanismos para instalar dichas prácticas de manera permanente.

Además, se requiere determinar las condiciones bajo las que se puede adoptar un modelo de calidad de gestión en una municipalidad, así como las rutinas que se debe incorporar durante el proceso de cambio organizacional.

En este aspecto la estructura burocrática fomenta el comportamiento predecible por parte de los funcionarios, a quienes se les exige ser metódicos, prudentes y disciplinados, transformando de este modo las normas y reglas internas en fines en sí mismas, rigidizando la cultura e instalando la resistencia al cambio.

III OBJETIVOS GENERALES Y ESPECÍFICOS

El objetivo general de esta investigación es identificar y analizar los factores críticos de un proceso de incorporación y asimilación de buenas prácticas vinculadas a un modelo de gestión de calidad, en el Municipio de Maipú.

Los objetivos específicos que permiten dar cumplimiento a este propósito son los siguientes:

1. Efectuar un diagnóstico que permita conocer el funcionamiento y las prácticas actuales al interior de la unidad de Rentas de la Municipalidad de Maipú,
2. Identificar y analizar la percepción de los actores del Municipio de Maipú frente a la implementación de nuevas prácticas y mejoras enmarcadas en un modelo de gestión de calidad,
3. Indagar y analizar la percepción de los contribuyentes respecto a la calidad del servicio recibido.
4. Analizar la factibilidad de la implementación del Sistema de Gestión de Calidad en el contexto municipal.

La investigación se orienta hacia la búsqueda de factores determinantes respecto a la incorporación de un modelo de gestión de calidad que permita, a través de la descripción del proceso, detectar aquellos puntos críticos a considerar en cualquier intervención para funcionarios municipales.

De esta manera se espera contribuir a la discusión acerca de la incorporación de modelos de gestión en organismos con las particularidades que tiene un Municipio, considerando que su pertinencia también obedece a la capacidad de adaptación de estos instrumentos de gestión a la lógica y cultura municipal.

IV HIPOTESIS

El éxito en la implementación de un Sistema de Gestión de Calidad a nivel Municipal está determinado por los siguientes factores críticos.

1.- Debido a la configuración organizacional de tipo burócrata funcional municipal, es necesario la presencia de una figura que lidere el proceso y cuente con el reconocimiento de los funcionarios, generando confianza y facilitando la introducción de un nuevo esquema de trabajo.

2.- En segundo lugar, se requiere una disminución en los niveles de resistencia al cambio de los equipos de trabajo que deberán cambiar las prácticas y la modalidad de trabajo en su rutina diaria. En este aspecto también se debe considerar que la resistencia está vinculada a la falta de competencias para abordar procesos de modernización que ponen de manifiesto la configuración (debilidades) de los equipos de trabajo al interior de los Municipios.

3.- Por último, es importante señalar un tercer elemento determinante para el éxito de la instalación de un nuevo modelo de gestión, en cuanto a que todo proceso de cambio lleva implícito una readaptación cultural lenta y de largo plazo. Para llevarlo a cabo se debe considerar las particularidades del medio ambiente interno, incorporándolas de manera explícita en la aplicación de un modelo de gestión orientado a lograr objetivos de eficiencia y eficacia, en función de variables más objetivas.

V MARCO TEÓRICO

En este capítulo se definen los conceptos relevantes que forman parte del estudio y que permiten comprender el desarrollo del análisis del caso que se expondrá más adelante. Para ello, en primer lugar, se describe el concepto de Modernización del Estado, en donde se enmarca la modernización de la gestión local o municipal que corresponde al centro de la investigación. Para entender el funcionamiento municipal se ha incorporado un acápite que permite comprender la lógica del funcionamiento municipal. Posteriormente se presentan distintos enfoques de gestión de calidad aplicables al sector público local, uno orientado a la calidad total, el segundo orientado al aseguramiento (normas ISO 9001.2000) y el tercero corresponde a un enfoque denominado de excelencia, conocido en Chile como “Premio a la Calidad”, el que tiene como propósito lograr que la organización realice un proceso de aprendizaje que le permita mejorar su gestión motivada por obtener el Premio a la Calidad.

También se expone el modelo de estructura burocrática, que es propia de la organización municipal, y cómo en él la cultura constituye un factor inhibitorio o facilitador para llevar a cabo un proceso de cambio al interior de dicha organización.

5.1 Modernización del Estado

La especificidad de la gestión pública se deriva, en primer término, de la motivación que la guía. En tanto que las empresas privadas buscan obtener lucros, los gestores públicos deben actuar en conformidad con el interés público. En el sector público se toman decisiones que luego se traducen en procedimientos burocráticos donde participa un número mayor de actores, y su legitimidad se da por la vía democrática, en tanto que una empresa privada se legitima a partir de su capacidad de supervivencia en la lógica del mercado.

El Estado tradicional necesita cambios para hacer frente a los nuevos desafíos, y en esto coinciden analistas y políticos de diferentes tendencias⁷. En este aspecto se observan argumentos tales como:

⁷ Para una visión comprensiva, ver Álvaro Vicente Ramírez Alujas, “Reforma del Estado y modernización de la gestión pública. Lecciones y aprendizajes de la experiencia chilena”, CLAD, Portugal 2002.

- El Estado ya no se concibe como productor exclusivo de una serie de bienes públicos o semipúblicos, como cuando era el gran proveedor de educación o el encargado de financiar la casi totalidad de las obras públicas del país.
- La aparición de una serie de variables transversales; competitividad, calidad de vida, protección social, planificación territorial o cuidado del medio ambiente. También exigen del Estado nuevas competencias que permitan enfrentar estos desafíos de manera ágil y con una mirada global.
- Los ciudadanos tienen un aumento de sus expectativas y exigencias respecto al Estado, quizás con una postura de consumidores, diferente a la que generaría un Estado benefactor.
- El Estado ya no puede funcionar como un ente todopoderoso en el modelamiento de la sociedad. Pero tampoco puede dejarlo todo al arbitrio del mercado. Más bien se lo percibe como articulador entre diferentes actores. Y para esto debe ser dotado de las correspondientes facultades y estructura.

De acuerdo con el Banco Interamericano de Desarrollo, el término modernización del Estado implica la reforma del mismo para la consolidación de la gobernabilidad democrática. Esto considera al menos:

- Los procesos de selección, control y reemplazo de las autoridades.
- Los principios y normas bajo los que interactúan el Estado, el sector privado y la sociedad civil en términos de competencias, responsabilidades y funciones.
- La capacidad de la autoridad para identificar necesidades, captar recursos, definir políticas y llevarlas a cabo.

Con el objeto de contextualizar los cambios y el proceso de transformación de Estado y su impacto en la realidad municipal chilena se han incorporado hitos históricos de gran influencia, que forman parte del proceso de generación de la Agenda de Modernización en Chile.

- Durante el régimen militar los cambios apuntaron básicamente a regulaciones que permitieron una liberalización del funcionamiento del mercado, mientras la descentra-

lización apuntó a una municipalización poco participativa y dependiente de un poder central fuerte⁸.

- Con la llegada de la democracia en 1990, el gobierno de Patricio Aylwin creó una serie de instituciones; Secretaria General de la Presidencia, Servicio Nacional del Medio Ambiente, Fondo de Solidaridad e Inversión Social y AGCI. Sin embargo, la realidad demostró que la formulación de políticas públicas, la creación de organismos y asignación de recursos no eran garantía de una adecuada gestión ni implementación de los programas. Prueba de ello es que parte importante de los cambios que piden diferentes sectores tienen relación con la evaluación de impacto de aquellos⁹.

Al mismo tiempo que se democratizaron los gobiernos municipales, se aumentaron los salarios del sector público y se formalizó existencia de asociaciones de funcionarios. También fue importante la modernización de Servicio de Impuestos Internos, Fonasa, Tesorería General de la República y el Registro Civil, donde destaca la gestión de “intraemprendedores públicos”. Estos lideraron el proceso y asumieron riesgos en el camino, como fue el caso de Javier Etcheverry en el SII, quien implementó exitosamente el concepto de "e-government" en la repartición, y Álvaro Erazo, que guió los cambios en el Fondo Nacional de Salud.

- Gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle: Por primera vez se trabajó en una agenda modernizadora transversal, que apuntaba a calidad de servicio, transparencia, probidad, gerencia pública y uso de tecnologías de la información. Así nació Chile Compra y el proyecto de gobierno electrónico. Bajo su mandato se impulsó la Reforma Educacional, que ya había empezado bajo el gobierno de Patricio Aylwin como Programa de Mejoramiento de la Educación. Se aumentó la jornada escolar, elevando las remuneraciones de los profesores y aumentando las horas de escolaridad. También se preocupó de mejorar la infraestructura del país, a través de un sistema de concesiones, abriendo al sector privado la posibilidad de construir puertos, carreteras, aeropuertos, etc.- Empezó la reforma al sistema judicial y fortaleció las atribuciones de la Superintendencia de Electricidad y Combustibles, SEC.

⁸ Ver Claudia Serrano, Ignacia Fernández, “Descentralización del Estado en el Nivel Regional y Local: ¿Reformas Paralelas?”, Serie de Estudio N°18, 2003.

⁹ *Ibidem*.

- Gobierno de Ricardo Lagos: Avanzó y finiquitó muchas obras empezadas por su antecesor, como la Reforma Procesal Penal. También creó una nueva Constitución, aunque haya voces que hablan de que sólo es un saludable mejoramiento de la anterior. Ésta recoge muchos elementos de la de 1980, colocándola más a la par de sus símiles democráticas del mundo. Puso fin a la existencia de senadores designados y vitalicios, terminó con la inamovilidad de los comandantes de las FFAA y definió al Ministerio Público como organismo autónomo. El Fiscal Nacional, máxima autoridad del Ministerio Público, es elegido también por el primer mandatario de entre una quina propuesta por la Corte Suprema, y ratificado por al menos dos tercios de la cámara alta.

En el marco de las consideraciones precedentes, dos importantes iniciativas fueron: 1) la Agenda de Modernización del Estado, apoyada tanto por los partidos oficialistas como por la oposición y 2) la Agenda de Probidad, Transparencia y Modernización.

En el primer caso, la crisis del caso MOP-Gate, durante el gobierno de Ricardo Lagos, generó el espacio para este acuerdo gobierno-oposición. Su principal logro fue la creación del Servicio de Alta Dirección Pública (SADP), organismo autónomo compuesto por cinco consejeros, que está encargado de seleccionar altos directivos del sector público de las empresas de administración civil del Estado. El SADP se rige por la Ley N° 19.882.

En cuanto a la Agenda de Probidad, en 2006 se amplió el alcance del número de empresas incluidas en el Servicio de Alta Dirección Pública y se adelantó la implementación completa del mismo para el 2007 (el plazo original era el 2010).

Complementariamente con ambas agendas, se trabajó en la creación de un órgano autónomo que garantizara el acceso a la información y el principio de “transparencia activa” de las instituciones del Estado, además de una serie de medidas que apoyen la transparencia en la gestión de recursos y la creación de una Agencia Nacional de Políticas Públicas, que evaluará el impacto de las mismas y su eficiencia.

5.2 Evolución de las Municipalidades

Para comprender el proceso modernizador en el ámbito local, se debe conocer como ha evolucionado la normativa en este tema. A esta materia se refiere la Constitución Política en

sus artículos 107 a 111, ambos inclusive. En lo sustancial, estos artículos disponen lo siguiente¹⁰:

- Que la administración local de cada comuna o agrupación de comunas que determine la ley reside en una municipalidad que está constituida por el alcalde, que es su máxima autoridad, y por el Concejo.
- Que las municipalidades son corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna. Que la ley debe establecer las modalidades y formas de participación de la comunidad local en las actividades municipales.
- Que la Ley de Municipalidades debe determinar las funciones y atribuciones de las municipalidades. Debe señalar, además, las materia Manual de Gestión Municipal, SUBDERE 2005s de competencia municipal que el alcalde, con acuerdo del concejo o a requerimiento de los 2/3 de los concejales en ejercicio, o de la proporción de ciudadanos que establezca la ley, someterá a plebiscito, así como las oportunidades, forma de la convocatoria y efectos.
- Que el alcalde, en los casos y formas que determine la Ley de Municipalidades, puede designar delegados para el ejercicio de sus facultades en una o más localidades.
- Que las municipalidades pueden asociarse entre ellas para el cumplimiento de sus fines propios. Que, asimismo, pueden constituir o integrar corporaciones o fundaciones de derecho privado sin fines de lucro cuyo objeto sea la promoción y difusión del arte, la cultura y el deporte.
- Que pueden establecer, en el ámbito de su jurisdicción, territorios denominados unidades vecinales, con el objeto de propender a un desarrollo equilibrado y a una adecuada canalización de la participación ciudadana.
- Que los servicios públicos, en conformidad con la ley, deben coordinarse con las municipalidades cuando desarrollen su labor en el territorio comunal respectivo.
- Que la ley debe determinar la forma y el modo en que los ministerios, servicios públicos y gobiernos regionales podrán transferir competencias a las municipalidades, como asimismo el carácter provisorio o definitivo de la transferencia.

¹⁰ Manual de Gestión Municipal, Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE), Santiago, 2005.

- Que el concejo está integrado por concejales elegidos por sufragio universal. Que duran cuatro años en sus cargos y pueden ser reelegidos. La Ley de Municipalidades debe determinar el número de concejales y la forma de elegir al alcalde.
- Que el concejo es el órgano encargado de hacer efectiva la participación de la comunidad local, ejercer funciones normativas, resolutivas y fiscalizadoras y otras atribuciones que se le encomienden, en la forma que determine la Ley de Municipalidades. Esta misma ley debe determinar las normas sobre organización y funcionamiento del concejo y las materias en que la consulta del alcalde al concejo será obligatoria y aquellas en que necesariamente se requerirá el acuerdo de éste. En todo caso, dice la Constitución, se requerirá dicho acuerdo para la aprobación del plan comunal de desarrollo, del presupuesto municipal y de los proyectos de inversión respectivos.
- Que la Ley Orgánica Constitucional respectiva debe regular la administración transitoria de las comunas que se creen, el procedimiento de instalación de las nuevas municipalidades, de traspaso del personal municipal y de los servicios y los resguardos necesarios para cautelar el uso y disposición de los bienes que se encuentren situados en los territorios de las nuevas comunas. Cabe hacer presente que la Ley de Municipalidades no contiene disposiciones relacionadas con esta materia, salvo en lo relativo a los llamados servicios traspasados. En la práctica, toda vez que se ha creado una nueva comuna, la misma ley que la crea ha debido regular su administración transitoria y demás aspectos a que se refiere esta norma constitucional.
- Que las municipalidades, para el cumplimiento de sus funciones, podrán crear o suprimir empleos y fijar remuneraciones como también establecer órganos y unidades, dentro de los límites y requisitos que determine la Ley de Municipalidades. Estas facultades aún no pueden ser ejercidas en consideración a que, actualmente, se encuentra en discusión parlamentaria la iniciativa legal que debe fijar el marco regulatorio correspondiente.
- Que las municipalidades gozan de autonomía para la administración de sus finanzas.
- Que la Ley de Municipalidades debe contemplar un mecanismo de redistribución solidaria de los ingresos propios de las municipalidades del país con la denominación de fondo común municipal, cuya distribución debe ser materia de ley.

La Ley de Municipalidades¹¹, reiterando lo señalado por la Constitución, comienza señalando que “La administración local de cada comuna o agrupación de comunas que determine la ley reside en una municipalidad.”. De esta aseveración interesa distinguir los siguientes conceptos:

- Comuna, que debe entenderse como un espacio físico, esto es, un territorio con límites y con todo lo existente en su interior (personas y bienes). En Chile, actualmente existen 346 comunas y 345 municipalidades, dado que existen dos comunas agrupadas bajo la administración de una de ellas (Cabo de Hornos administra Antártica Chilena).
- Agrupación de comunas, que es la unión de dos o más comunas, que pueden estar agrupadas indefinidamente en el tiempo, que es el caso de la agrupación precedentemente mencionada, o con plazo definido que es lo que se produce entre la comuna originaria y la derivada cuando se desprende una nueva comuna de otra y hasta que asuman las autoridades de la nueva comuna. Tanto la creación de comunas como la constitución de una agrupación de comunas es materia de ley de quórum calificado.
- Municipalidad, que corresponde a un concepto jurídico. La Ley de Municipalidades, repitiendo la Constitución, señala que: “Las municipalidades son corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de las respectivas comunas.”. En otras palabras, la municipalidad debe entenderse como el ente jurídico responsable de administrar una comuna o agrupación de comunas: “Las municipalidades estarán constituidas por el alcalde, que será su máxima autoridad, y por el concejo”.

Del concepto de municipalidad se desprenden las siguientes características:

- Son corporaciones.- En cuanto es una institución integrada y dirigida por personas para el cumplimiento de una finalidad.

¹¹ Ley N° 18695 Orgánica Constitucional de Municipalidades. Publicada el 02 de Mayo de 2002

- Son órganos de la Administración del Estado.- Las municipalidades están incluidas en la enumeración que de estos órganos hace la LOC N°18.575, de Bases Generales de la Administración del Estado.
- Son autónomas.- En el sentido que cada municipalidad, siempre y en todo caso en el ámbito de sus funciones y atribuciones legales, debe tomar y asumir responsablemente sus propias decisiones, sin supeditarse a otros organismos estatales. Por expreso mandato constitucional, la autonomía se extiende a la administración de sus finanzas. Lo anterior no obsta a que estén sujetas a las fiscalizaciones o controles externos que la propia ley les impone.
- Son de derecho público.- Desde que las municipalidades no están sujetas a las normas del derecho privado, salvo que la propia ley extienda su aplicación a materias determinadas, sino que deben actuar de conformidad a sus propias disposiciones que son de derecho público. De hecho, el Código Civil (artículo 547) expresa que las normas de dicho Código relativas a corporaciones y fundaciones no se aplican a las municipalidades.
- Tienen personalidad jurídica propia.- Es decir cada municipalidad, con independencia de otras municipalidades u órganos, tienen la capacidad legal para ejercer derechos y contraer obligaciones.
- Tienen patrimonio propio.- Que corresponde al que la ley les reconoce como tal.
- Tienen por finalidad satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la respectiva comuna.
- El objeto de las municipalidades es el de satisfacer a la comunidad, esto es, solucionarle sus problemas. En todo caso, en sus decisiones, la municipalidad debe garantizar la participación ciudadana.

En consecuencia, podemos decir que la naturaleza jurídica de las municipalidades es dual: por una parte son órganos de la Administración del Estado (artículo 1° de la Ley N°18.575), y por otro lado, son autónomas en cuanto deben asumir sus propias decisiones en el contexto de sus atribuciones y funciones legales.

Para ello, las municipalidades, deben cumplir con el mandato constitucional y legal de satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso

económico, social y cultural de las respectivas comunas, contando con las correspondientes funciones y atribuciones legales, entendiendo por las mismas todas aquellas materias o tareas que la ley ha entregado.

Dichas funciones y atribuciones de las municipalidades en cuanto órganos, son distintas de las que le corresponden a alcaldes y concejales como personas que ejercen un cargo. La ley le entrega a las municipalidades dos tipos de funciones: las privativas y las compartidas. Las primeras son aquellas que, sólo y exclusivamente, pueden ser cumplidas y desarrolladas por la municipalidad, en el ámbito de su territorio, conforme a las leyes y a las normas técnicas de carácter general que dicten los ministerios cuando corresponda. La circunstancia que sean privativas, además, le da a estas funciones el carácter de permanentes en cuanto siempre deben ser satisfechas. Estas funciones se encuentran enumeradas en el artículo 3° de la Ley de Municipalidades y son las siguientes:

- Elaborar, aprobar y modificar el plan comunal de desarrollo cuya aplicación deberá armonizar con los planes regionales y nacionales.
- La planificación y regulación de la comuna y la confección del plan regulador comunal.
- La promoción del desarrollo comunitario.
- Aplicar las disposiciones sobre transporte y tránsito público dentro de la comuna.
- Aplicar las disposiciones sobre construcción y urbanización.
- El aseo y ornato de la comuna.

Las funciones compartidas son aquellas que deben ejercer las municipalidades directamente o con otros órganos de la Administración del Estado. Debe agregarse que estas funciones no deben entenderse de carácter facultativo para las municipalidades. Al igual como ocurre con las funciones privativas deben ejercerlas, no obstante, si no están calificadas para desarrollarlas o no pueden hacerlo directamente, por cualquier circunstancia o motivo, deben ejecutarlas con o a través de otros órganos de la Administración del Estado. En consecuencia, la palabra “compartidas” debe interpretarse en el sentido que la responsabilidad en la ejecución de la función no es exclusiva, sino que debe involucrarse, en caso de ser necesario para su satisfacción, a los otros órganos de la Administración del Estado con competencia en la mate-

ria de que se trate. Estas funciones se encuentran establecidas en el artículo 4° de la Ley de Municipalidades y son las siguientes:

- La educación y la cultura.
- La salud pública y la protección del medio ambiente.
- La asistencia social y jurídica.
- La capacitación, la promoción del empleo y el fomento productivo.
- El turismo, el deporte y la recreación.
- La urbanización y la vialidad urbana y rural.
- La construcción de viviendas sociales e infraestructuras sanitarias.
- El transporte y tránsito públicos.
- La prevención de riesgos y la prestación de auxilio en situaciones de emergencia o catástrofes.
- El apoyo y el fomento de medidas de prevención en materia de seguridad ciudadana y colaborar en su implementación, sin perjuicio de las facultades privativas que la Constitución asigna a Carabineros y a la Policía de Investigaciones.
- La promoción de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.
- El desarrollo de actividades de interés común en el ámbito local.

La ley se encarga de regular en forma detallada la participación de alcalde y concejo (cuerpo colegiado integrado por concejales) en cuanto órganos de la municipalidad. Entre otras materias, establece los requisitos que como personas deben reunir para acceder a un cargo de esta naturaleza, incompatibilidades, inhabilidades, causales de cesación en sus cargos, funciones y atribuciones. En este capítulo examinamos la normativa relativa a alcaldes y en el siguiente la aplicable a concejales.

El Título II de la Ley de Municipalidades trata “Del Alcalde”, sin perjuicio de las demás referencias que la ley hace a esta autoridad en toda su extensión. El primer artículo de dicho Capítulo dispone que: “El alcalde es la máxima autoridad de la municipalidad y en tal calidad le corresponderá su dirección y administración superior y la supervigilancia de su funcionamiento.”, cumpliendo para ello con las siguientes funciones, las que se desprenden del concepto de alcalde que hace el artículo 56 de la Ley de Municipalidades:

- Dirigir la municipalidad.- En cuanto debe orientar la corporación a su cargo rectamente hacia adelante. La ley pretende un alcalde que lidere en forma positiva su municipio.
- Administrar la municipalidad.- Desde que es el responsable superior del ordenamiento y organización de la municipalidad y en cuanto es la persona que, con su firma a través de resoluciones, avala las decisiones que se van adoptando, sin perjuicio de su atribución de delegar el ejercicio de parte sus atribuciones en funcionarios determinados o de delegar la facultad para firmar sobre materias específicas.
- Supervigilar el funcionamiento de la municipalidad.- Que es consecuencia del ejercicio de su autoridad superior, supervigilancia que se extiende, sin exclusión de ninguna naturaleza, a todos los aspectos municipales.

En aquél contexto de funciones, la Ley de Municipalidades, obliga al alcalde, muy especialmente, a “presentar, oportunamente y en forma fundada, a la aprobación del concejo, el plan comunal de desarrollo, el presupuesto municipal, el plan regulador, las políticas de la unidad de servicios de salud y educación y demás incorporados a su gestión, y las políticas y normas generales sobre licitaciones, adquisiciones, concesiones y permisos.”. Se dispone que, en estas situaciones, si el alcalde incurre en incumplimiento reiterado y negligente, puede ser requerido por el concejo para que presente el o los proyectos que correspondan dentro de un tiempo prudencial. En caso que el alcalde persista en su omisión, su conducta podrá ser considerada como causal de notable abandono de deberes.

Un nivel de especial relevancia en el marco de la ley, para los efectos del análisis que nos interesa, es el de la organización interna de toda municipalidad, así como las funciones específicas que se asignen a las unidades respectivas, su coordinación o subdivisión, las cuales deben ser reguladas en un reglamento municipal dictado por el alcalde, con acuerdo del concejo. En todo caso, este reglamento interno debe respetar la normativa que sobre la materia establece la Ley en el Párrafo 4º de su Título I.

Las municipalidades deben organizarse en unidades que sólo pueden recibir la denominación de Dirección, Departamento, Sección u Oficina, considerando la importancia y el volumen de trabajo que signifique la respectiva función. Para los efectos de la organización

interna la Ley de Municipalidades atiende al número de habitantes de la comuna, determinado por el censo legalmente vigente:

- Comunas cuya población sea superior a 100.000 habitantes: Las municipalidades en esta situación incluirán en su organización interna la Secretaría Municipal, la Secretaría Comunal de Planificación y, a lo menos, las unidades encargadas del desarrollo comunitario, obras municipales, aseo y ornato, tránsito y transporte públicos, administración y finanzas, asesoría jurídica y control.
- Comunas cuya población sea igual o inferior a 100.000 habitantes: En estos casos la organización interna incluirá la Secretaría Municipal y todas o alguna de las unidades mencionadas anteriormente, según las necesidades y características de la comuna respectiva. Asimismo, podrán incluir una Secretaría Comunal de Planificación. Estas municipalidades están facultadas para refundir en una sola unidad dos o más funciones genéricas, cuando las necesidades y características de la comuna así lo requieran.
- Asimismo, dos o más de estas municipalidades pueden, mediante convenio celebrado al efecto, compartir entre sí una misma unidad, excluidas la secretaría municipal, el administrador Municipal y la unidad de control, con el objeto de lograr un mejor aprovechamiento de los recursos humanos disponibles.

Con respecto al régimen de personal, la Ley de Municipalidades establece las normas básicas a que está afecto el personal de las municipalidades y determina que será el referido Estatuto Administrativo el que debe regular la carrera funcionaria y considerar especialmente el ingreso, los deberes y derechos, la responsabilidad administrativa y la cesación de funciones.

El personal que se desempeña en las municipalidades puede poseer un cargo de planta o de contrata: a dicho personal se les reconoce la calidad de funcionarios municipales y se les aplica el Estatuto Administrativo. No obstante, dicho texto legal, permite la contratación de personal sobre la base de honorarios y, excepcionalmente en los casos que taxativamente indica, se autorizan contrataciones de conformidad a las normas del Código del Trabajo: estas personas no se rigen por el Estatuto Administrativo.

En relación con el Patrimonio y Financiamiento Municipales, toda municipalidad, dada su condición legal de corporación autónoma de derecho público y con personalidad jurídica y como ocurre con todas las personas jurídicas, dispone de un patrimonio propio. Dicho patrimonio es el que permite financiar los gastos y servicios municipales y, en definitiva, cumplir con los objetivos que la Constitución y la ley le han encomendado a estos órganos de la Administración del Estado. La Ley de Municipalidades se encarga de enumerar, taxativamente, los bienes y recursos que constituyen el patrimonio de las municipalidades. Estos bienes y recursos son los siguientes:

- Los bienes corporales o incorporales que la municipalidad adquiera a cualquier título.
- El aporte que le otorgue el gobierno regional respectivo.
- Los ingresos provenientes de su participación en el Fondo Común Municipal.
- Los derechos que cobren por los servicios que presten y por los permisos y concesiones que otorguen.

Ahora bien, para el cumplimiento de las tareas, funciones y atribuciones mencionadas en los acápite anteriores, la ley ha dispuesto que las municipalidades deben diseñar y ejecutar un Plan Comunal de Desarrollo.

El plan comunal de desarrollo (PLADECO), se reconoce como el instrumento rector del desarrollo en la comuna. Debe contemplar las acciones orientadas a satisfacer las necesidades de la comunidad local y a promover el avance social, económico y cultural. Su vigencia mínima será de cuatro años, sin que necesariamente deba coincidir con el periodo de desempeño de las autoridades municipales electas por la ciudadanía. Su ejecución deberá someterse a evaluación periódica, dando lugar a los ajustes y modificaciones que correspondan.

En todo caso, en la elaboración y ejecución del plan comunal de desarrollo, tanto el alcalde como el concejo deberán tener en cuenta la participación ciudadana y la necesaria coordinación con los demás servicios públicos que operen en el ámbito comunal o que ejerzan competencias en dicho ámbito. Deben entenderse por “programas” del plan comunal de desarrollo, todos aquellos proyectos o actividades específicas asociadas y aprobadas en el contexto de dicho plan y para dar cumplimiento a sus disposiciones. La aprobación del plan comunal de desarrollo como, asimismo, sus modificaciones, requieren del acuerdo del concejo.

Otro instrumento requerido para el desarrollo de la gestión tanto diaria como estratégica del municipio, es el Presupuesto Municipal Anual,¹² el cual debe traducir el plan anual de cada municipio.

El presupuesto municipal representa la estimación de los probables ingresos y gastos municipales para un determinado año. El presupuesto municipal, en consecuencia, sin menospreciar los otros, es un instrumento clave de la gestión municipal, en cuanto permite ordenar en forma eficiente los recursos disponibles y los gastos asociados a dichos recursos en función de las directrices municipales.

Es obligación del alcalde presentar en octubre de cada año, oportunamente y en forma fundada a la aprobación del concejo, las orientaciones globales del municipio, el presupuesto municipal y el programa anual, con sus metas y líneas de acción. El concejo debe pronunciarse antes del 15 de diciembre, luego de evacuadas las consultas al concejo económico y social comunal, cuando corresponda. Si el concejo no se pronuncia antes de aquella fecha, regirá lo propuesto por el alcalde.

Los gastos anuales de una municipalidad están íntimamente asociados a los ingresos que pretenda obtener para el respectivo año, no obstante, el gasto concreto dependerá de las características y prioridades propias de cada municipalidad. Los gastos municipales pueden agruparse en los siguientes cinco grupos: de operación; de prestaciones previsionales; de transferencias; de inversión; otros gastos.

Por su parte, los recursos financieros de las municipalidades pueden ser clasificados, de acuerdo a su origen (como los obtienen) en recursos propios y recursos externos.

Entenderemos por recursos propios aquellos que, por disposición legal, corresponden a las municipalidades. El principal texto legal que se refiere a los ingresos municipales es la Ley de Rentas Municipales.¹³

Los recursos propios que considera la Ley de Rentas Municipales, para efectos de su explicación, se dividen en: El Fondo Común Municipal, los ingresos propios permanentes y otros ingresos propios.

¹² Art. 6. Ley 18695 Orgánica de Municipalidades.

¹³ Decreto Ley N°3.063, de 1979, cuyo texto refundido y sistematizado se encuentra actualmente contenido en el Decreto Supremo N°2.385, de 1996, del Ministerio del Interior.

El Fondo Común Municipal (FCM) es un mecanismo de redistribución solidaria de recursos financieros entre las municipalidades del país, tendiente a garantizar el cumplimiento de los fines de las municipalidades y el adecuado funcionamiento de ellas. Este Fondo está ideado para beneficiar a las municipalidades de menores recursos, en especial, aquellas que tienen escasas posibilidades de acceder a otros ingresos propios permanentes y, en consecuencia, para éstas constituye la fuente esencial de ingresos municipales.

Los Ingresos Propios Permanentes que Considera la Ley de Rentas Municipales son aquellos que la municipalidad percibe, año a año, normalmente sin variaciones significativas: el impuesto territorial, la tarifa por extracción de residuos sólidos domiciliarios o derecho de aseo domiciliario, los permisos de circulación, las patentes municipales, los derechos municipales (concesiones, permisos o pagos de servicios), y las rentas varias.

Por último, los otros Ingresos Propios son eventuales en cuanto la municipalidad puede o no puede tenerlos en el presupuesto de un determinado año y su monto siempre será variable. Son considerados como otros ingresos propios los provenientes de fuentes tales como: venta de activos, principalmente aquellos provenientes de la enajenación de terrenos o inmuebles de propiedad municipal, recuperación de préstamos y el endeudamiento

En cuanto a los recursos externos, son aquellos que obtienen las municipalidades como consecuencia de una postulación a ellos y, en consecuencia, sólo eventualmente, en el caso que se los otorguen, pasan a engrosar los recursos municipales. Estos ingresos no siempre deben incorporarse al presupuesto municipal.

5.3 Caracterización de los Municipios en Chile

Tipología de Municipalidades ¹⁴

El reconocimiento de la diversidad de las comunidades que conviven en nuestro país y de las heterogéneas realidades de nuestro territorio y sus instituciones, es un elemento fundamental para el logro de una profunda descentralización y de una democracia fuerte y consolidada.

¹⁴ Manual de Gestión de Municipalidades, 2005. Serie Descentralización. Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE)

El fortalecimiento y la modernización de los municipios de Chile son prioridades centrales para el país. En el contexto actual de los procesos de descentralización y de modernización del Estado, resulta fundamental que estas prioridades se manifiesten en instituciones, normas, proyectos y programas públicos que se hagan cargo de la diversidad de los territorios comunales y sus administraciones. Igualmente, se requiere que las políticas de los distintos niveles territoriales de la administración –nacional, regional y comunal– se diseñen y ejecuten de manera coordinada e integrada.

Factores Culturales asociados a las municipalidades

La compleja y diversa realidad geográfica de nuestro país y la existencia de un gran número de comunas (345) conlleva una gran heterogeneidad en las características territoriales de cada una de ellas. Dicha heterogeneidad está dada principalmente por variables como tamaño, densidad poblacional, distancia respecto de los centros urbanos, dispersión territorial y niveles de desarrollo de las actividades económicas, entre otras.

En general, entenderemos como pobre a una comuna cuando presenta carencias en los niveles de desarrollo de sus estructuras económicas y sus habitantes no logran estándares mínimos de bienestar. En dichos casos el desarrollo económico y social no se logra expresar como una calidad de vida satisfactoria para quienes habitan el territorio. No se perciben agentes con capacidad de emprender iniciativas que generen y/o fomenten la explotación de actividades productivas competitivas, no obstante la riqueza de recursos naturales que pueda existir en el territorio es abundante y variada.

Por lo anterior, es posible encontrar desarrollo de actividades económicas de carácter primario (agricultura, minería, pesca) y terciario (comercio, transporte, servicios, entre otros) en niveles de subsistencia familiar, o presencia empresarial de enclaves industriales, o de carácter extractivo que no generan mayor impacto local exceptuando algunas pequeñas externalidades positivas.

El grueso de la estructura económica comunal de estos territorios está representada principalmente por microempresas, muchas veces con altas tasas de informalidad tanto en la modalidad de empleo como de subempleo.

En estos casos y ante el nuevo escenario producido por el proceso de descentralización, se han planteado nuevos problemas y desafíos a los municipios de estas comunas: inserción de

nuevas autoridades y funcionarios; ampliación de los ámbitos de intervención municipal hacia el medio comunal, el desarrollo productivo y la seguridad ciudadana, entre otros, con la consecuente necesidad de aumento de los recursos financieros, materiales y humanos hacia la municipalidad.

Sin embargo, un gran número de municipalidades no son capaces de efectuar una gestión acorde a los desafíos que le impone la ley y a las necesidades comunales. Entendiendo que las capacidades de gestión de los municipios se explican a través de un proceso multifactorial, es posible observar en las más pobres una caracterización que condiciona los resultados esperados, más allá de las cualidades personales de los funcionarios y del alcalde que las administra. Así, es posible encontrar en ellas, algunas o todas de las siguientes características:

- a) Bajos ingresos propios: En el territorio no existen actividades económicas importantes, en tamaño y cantidad, lo que impide una alta recaudación por concepto de tributación comercial o territorial, haciéndola dependiente de los recursos provenientes del Fondo Común Municipal.
- b) Planta reducida: Al tratarse de municipios pequeños, las dotaciones de planta autorizadas por ley se traducen en una mínima cantidad de funcionarios en cada una de las categorías o escalafones.
- c) Bajos niveles de renta: La misma ley asocia bajos grados de remuneraciones a cada cargo, cuyo tope máximo corresponde al Alcalde, en su calidad de primera autoridad. En consecuencia, las rentas asociadas a los siguientes niveles jerárquicos son sucesivamente menores.
- d) Escasa profesionalización: Lo reducido de las dotaciones de planta impide que los municipios puedan contratar profesionales en todas las unidades funcionales.
- e) Alta rotación de profesionales: Las bajas remuneraciones, en general fomentan que los profesionales emigren, al poco tiempo de contratados, en busca de mejores perspectivas laborales, lo cual se traduce en una permanente rotación de profesionales con baja experiencia que impide una gestión consistente de largo plazo.
- f) Escaso acceso a recursos externos: La imposibilidad de mantener equipos profesionales suficientes impide que las municipalidades puedan formular proyectos, en calidad y cantidad, que compitan exitosamente financiamientos de las fuentes públicas de recursos.

g) Deficiencias de infraestructura y equipamiento: Los espacios físicos de las dependencias municipales, así como el equipamiento asociado muestran carencias que no posibilitan el desarrollo a cabalidad de las funciones laborales.

h) Planta con alto promedio de antigüedad: En los escalafones distintos al profesional es frecuente encontrar funcionarios con muchos años de experiencia. La estabilidad en los cargos que otorga el Estatuto Administrativo a los funcionarios posibilita en la práctica empleos “de por vida”, de no mediar negligencias que ameriten su destitución.

i) Nula o escasa capacitación: En la gran mayoría de las municipalidades del país no existe la cultura de la capacitación, de manera que el funcionario “se forma en el terreno”. En municipalidades con escasos recursos financieros ello se traduce en una constante.

Con todo, se pueden identificar un conjunto de factores internos a la cultura de gestión municipal que constituyen una base sólida para emprender tareas de mejoramiento de la gestión pública municipal, entre esos factores destacan:

- Motivación para adquirir o actualizar conocimientos.
- Disposición a innovar en las formas de trabajo
- Identificación de los funcionarios con su Comuna y sus habitantes
- Identificación de los funcionarios con el servicio público

En estos casos, y dada la debilidad relativa de otros agentes en el territorio, se requiere que el Estado, a través de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) con el apoyo de la institucionalidad regional (Gobiernos Regionales), provincial (Gobernaciones) y comunal (municipalidades) asuma sus funciones imprescindibles (como la ley lo establece), como agentes de desarrollo y equidad local, quedando radicada en la capacidad de gestión de estas instancias del Estado gran parte del futuro de dicho territorio.

Rasgos característicos de un Buen Gobierno Local¹⁵

El secreto de las buenas administraciones municipales –que operan como reales gobiernos locales- es relativamente simple: el alcalde y sus equipos de trabajo actúan como em-

¹⁵ Mario Rosales, 2005 “Los secretos del Buen Alcalde”, editorial Planeta, Santiago

prendedores sociales liderando democráticamente a sus comunidades a fin de estimular y promover acciones conjuntas de desarrollo con los diversos agentes locales. Hacen lo que debe hacerse para solucionar los problemas locales, directamente o asociados con otros agentes, sin dejarse intimidar por las limitaciones de la norma legal o por la insuficiencia de recursos.

Los recursos humanos constituyen un componente clave de la efectividad municipal por su alta motivación, compromiso cívico y apertura a la comunidad. Los recursos financieros se ven maximizados en su buen uso mediante la planificación –es decir, el ordenamiento racional en el uso de los recursos escasos- y por la participación ciudadana, que permite involucrar a las organizaciones comunitarias, ONGs, empresas privadas y otras entidades públicas y sociales presentes en la localidad.

Para las buenas administraciones locales, los recursos municipales no son sólo sus funcionarios y su presupuesto; son también los medios de todo tipo que aporta la ciudadanía y sus múltiples organizaciones: ideas, trabajo, proyectos, materiales, recursos financieros. Los resultados de una acción municipal dinámica son: mejores servicios; nuevas obras e inversiones; adecuadas normas y regulaciones; y, sobre todo, la facilitación e impulso de un desarrollo humano y sustentable que abarca los campos económico, social, cultural y ambiental.

Este no se consigue de una vez y para siempre, es un proceso continuo que debe sustentarse a sí mismo y cuya base fundamental es la plena utilización del recurso humano y la liberación de las energías sociales presentes en el espacio local.

Una gestión exitosa requiere síntesis y alineamiento. Síntesis para mirar la organización como un todo y enfocarse en lo importante, y alineamiento para concentrarse en la coherencia de las distintas relaciones entre los requerimientos de los criterios del Modelo. Por ejemplo, la estrategia que conduce los procesos con la adecuada asignación de recursos para mejorar el desempeño del negocio y la satisfacción de los clientes. En resumen, gestionar la organización como un todo, pero también cada uno de sus componentes.

Enfoque de Mejoramiento y Modernización en Municipios

La SUBDERE ha venido apoyando durante varios años el desarrollo de los municipios chilenos con iniciativas orientadas al fortalecimiento de su institucionalidad y autonomía.

Si bien estos esfuerzos han sido importantes, aún existen municipios que no han podido emprender con mayor eficiencia y eficacia la estrategia que requiere el desarrollo del territorio local, como tampoco garantizar equidad y calidad a la ciudadanía en la entrega de sus servicios.

Los municipios chilenos están inmersos en una realidad compleja, diversa y dinámica, propia de sus respectivos territorios comunales, pero que además es expresión de una sociedad crecientemente globalizada y competitiva. Las ciudades deben asegurar la calidad en la entrega de los servicios de aseo, iluminación, equipamiento, áreas verdes, seguridad ciudadana, subsidios, patentes, entre otros. Adicionalmente, las comunas pequeñas siguen enfrentando los problemas de la ruralidad, caracterizados principalmente por la dificultad en la disponibilidad de servicios básicos, distancias, aislamiento, declive de la economía campesina, y vulnerabilidad, entre otros aspectos.

El rol del municipio es clave¹⁶. De ellos se requiere un comportamiento flexible, dinámico, innovador, colaborativo, conciente de su rol como instancia del Estado garante de derechos ciudadanos. Debe concebirse como actor de un sistema nacional/local de competitividad y desarrollo, que requiere la actuación concertada y en red entre actores públicos y privados. Se trata de crear entornos territoriales que sean facilitadores del desarrollo local y que aseguren el acceso de usuarios, usuarias y organizaciones a los servicios municipales. Este es el desafío. Contar con alcaldes y alcaldesas, concejales y directivos que desarrollen liderazgos sólidos y visionarios, con capacidad para definir y sostener al interior del municipio una estrategia para el desarrollo de sus respectivas comunas y el bienestar ciudadano. Asimismo, generar condiciones para capturar y producir información relevante para la toma de decisiones sobre las necesidades, intereses y problemas que afectan a sus usuarios y usuarias. Finalmente, desarrollar una cultura organizacional capaz de comprometer a sus funcionarios y funcionarias en el logro de los objetivos propuestos.

¹⁶ Programa de Acreditación Municipal. SUBDERE.2006

5.4 La Calidad en la Perspectiva Gubernamental

El paradigma de la nueva gestión pública

Como hemos señalado, desde hace ya dos décadas las administraciones públicas experimentan diferentes transformaciones a partir de los cambios que el Estado mismo ha sufrido como consecuencia de un conjunto de reformas que sin duda siguen en curso y que “han abierto un camino que hay que seguir explorando”.¹⁷

“Durante los pasados 20 años, sin embargo, el Estado territorial ha perdido –por diferentes razones- su tradicional monopolio de fuerza armada, mucha de su anterior estabilidad y poder, y cada vez más el fundamental sentido de legitimidad, ó por lo menos de permanencia aceptada, que permite a los gobiernos imponerle a ciudadanos dispuestos, cargas tributarias y conscripción”.¹⁸

En el ámbito interno de los gobiernos este conjunto de transformaciones confluyen en lo que se ha dado en llamar como nueva gestión pública, concepto cuya aplicación implica asumir una serie de principios que definen una nueva forma de pensar la gestión gubernamental y la incorporación de nuevas pautas de desempeño institucional.

En efecto, en un análisis como este, lo primero que debemos plantear es que la nueva gestión pública representa un cambio trascendental de la perspectiva tradicional de la Administración Pública, a un sistema que pone énfasis en los resultados, que reclama mayor responsabilidad y flexibilidad institucional y que este cambio, no exento de controversias, obliga a asumir una posición en torno al futuro del sector público y al respecto no cabe duda que éste será inevitablemente gerencial; tanto en la teoría como en la práctica.¹⁹

Hay que tener en cuenta que la difusión del paradigma gerencial significa incluso para diversos autores la superación del modelo burocrático weberiano, básicamente en razón de los tres planos en que se han manifestado las transformaciones del Estado que hemos comentado: en un primer plano atendiendo al acercamiento entre las técnicas de gestión del sector privado y el sector público, en segundo término el cambio de un modelo legal funcional a un estilo de

¹⁷ Blanca Olías de Lima, 2001

¹⁸ Eric Hobsbawn, 2002

¹⁹ Owen E. Hugues, 1994

gestión que pone énfasis en los resultados y en tercer lugar a la mayor preocupación por la eficiencia, la calidad y la efectividad.

Hacer las cosas bien, buscar la gestión de excelencia en los servicios y beneficios a los cuales todas las personas tienen derecho, es la tarea del Gobierno ayer y hoy.

En definitiva, una gestión de excelencia significa acceso a servicios municipales de calidad a lo largo de todo el territorio nacional y para todos los usuarios y usuarias.

La incorporación de la calidad en los servicios públicos representa una de las etapas de consolidación de la nueva gestión pública en la perspectiva gubernamental, por ello este proceso pasa antes por una serie de reformas de carácter macro que permiten concentrar el esfuerzo en la atención de demandas y asuntos públicos que incidirán en el fortalecimiento de la legitimidad de lo público. Sin ese paso previo la calidad se diluye y no trasciende los esfuerzos institucionales aislados.

La calidad y la percepción ciudadana

En este sentido, la calidad adquiere su dimensión social, al tratarse fundamentalmente de un proceso de persuasión. Aquí es necesario asumir, como veremos más adelante, que el reto de la calidad es también recuperar la credibilidad y la confianza de los ciudadanos en los diversos servicios que ofertan las administraciones públicas. Por tanto sin una percepción social de que hay mejores servicios, la calidad no sirve a los gobiernos. Diríamos que sin credibilidad no hay calidad.

La calidad adquiere de esta forma una dimensión diferente de las que tradicionalmente ha mostrado, revelándose como un activo político que va a impactar directamente en el fortalecimiento de la legitimidad Institucional “Reconociendo como real y legítimo el incremento de la exigencia de los consumidores finales locales ó internacionales en cuanto a bienes y servicios adecuados a sus expectativas, se impone analizar los aspectos que conforman la calidad y de que manera es posible planificar hacia el futuro mecanismos útiles y realistas que permitan dar respuestas a este nuevo enteque en la interrelación cliente-proveedor”²⁰

La premisa fundamental es que los gobiernos y sus administraciones públicas empezaron por adaptar la filosofía de la calidad total a fin de cambiar la imagen de ineficiencia del

²⁰ Guillermo A. Malvicino, 2001

sector público y también por fortalecer la legitimidad del Estado, misma que se habría erosionado en razón de la crisis fiscal que obligó a la reestructuración de los estados del bienestar.

En este orden de ideas lo que no debemos perder de vista es que los discursos sobre modernización, cambio y calidad, son discursos eminentemente políticos que encierran desde luego una concepción sobre el Estado y que tienen por objeto legitimar un estilo de gobierno y un modelo de gestión.

La calidad como valor de la nueva gestión pública

La calidad no puede incorporarse de la misma forma en que lo hace la administración privada. Al respecto algunos autores han advertido que en este terreno la administración pública no puede limitarse a quedar atrapada en un proceso de imitación pues se trata de avanzar hacia una era de innovación²¹

Por tanto en un primer acercamiento a la gestión de calidad, se puede advertir que su incorporación a la gestión pública obliga a ubicar su verdadera dimensión y alcance, es decir, países, entre ellos México, hacen propicia la implementación de procesos de innovación en el sector público a partir de las variables que promueve la nueva gestión pública.

5.5 El avance de la nueva gestión pública en el contexto internacional

En un esfuerzo de sistematización de los países que han incorporado los principios del paradigma gerencial, el grupo más avanzado dentro de la OCDE estaría integrado por Suecia, Canadá, Nueva Zelanda, Australia y el Reino Unido. Un segundo grupo con algunos avances significativos se integraría por Francia, Dinamarca, Noruega e Irlanda. Y en tercer lugar el grupo con menos avances se integra por Alemania, Grecia, España, Suiza, Japón y Turquía.²² En el caso de los países latinoamericanos, debemos afirmar que, luego de la reformas de primera generación -apertura, desregulación, privatización y reformas financieras- la reforma del Estado ha avanzado muy poco en el campo de la gestión. Sin embargo ya en 1998, los 25 paí-

²¹ Les Metcalfe;1996

²² Owen E. Hugues, 1994

ses miembros del Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) suscribieron el documento "Una nueva gestión pública para América Latina", en donde se definió la agenda de la Reforma Gerencial para los países de la región.

En este documento se afirma: "América Latina pasó por una gran crisis en la década de 1980 y está buscando la superación de la misma a lo largo de los años 90. Ya existe una conciencia de los errores cometidos por las reformas anteriores, y por eso es preciso asumir la Reforma Gerencial, para la cual América Latina ya está preparada, como el instrumento fundamental para hacer al Estado capaz de actuar positivamente en pro del desarrollo económico sustentado, de la mejor distribución de la renta y de la consolidación de la democracia".²³

El contexto de reformas postestructurales y la consolidación democrática que viven nuestros países, entre ellos México, hacen propicia la implementación de procesos de innovación en el sector público a partir de las variables que promueve la nueva gestión pública.

5.6 El paradigma de la Gestión de Calidad.

El conjunto de principios que integran el paradigma gerencial se combinan con los principios del paradigma de la gestión de calidad, para lo cual es necesario identificar también sus principales postulados y exponentes.

En efecto, respecto al tema de la calidad, hay que destacar que, aunque la conceptualización de los métodos y su tratamiento científico inició en Estados Unidos, fueron los Japoneses los primeros en adoptarla como instrumento de gestión en diversos productos y servicios, lo que le valió al Japón conquistar el liderazgo en importantes sectores durante la segunda mitad del siglo XX.²⁴

La nueva ola de conocimientos sobre la administración de la calidad fue descubierta como el arma estratégica que daría al Japón, la competitividad necesaria para conquistar los mercados mundiales. Es así como los especialistas en calidad aconsejaron orientar los esfuerzos de calidad hacia el desarrollo de la capacidad de los procesos para dar variedad a los productos ofrecidos, sin elevar los costos. Los japoneses prestaron especial atención a esta oportunidad e impulsaron las investigaciones de mercado a través de encuestas, entrevistas y prue-

²³ CLAD; 1998

²⁴ Edmundo Guajardo Garza; 1996

bas con consumidores. La información obtenida les permitió “diferenciar sus productos”. De esta forma, los estudios de mercado y la investigación de la satisfacción del cliente pasaron a ser parte significativa de los programas de calidad y marcaron un cambio importante en el “el enfoque al cliente”.

Así se consolida el principio de la calidad como atributo relativo que un cliente le da a un producto ó servicio, con base en la capacidad de éste para satisfacer sus necesidades. La importancia que adquiere este principio como elemento de gestión a partir de los años cincuenta, se debe al impulso de varios especialistas que presentarán diversas propuestas para consolidar la calidad como herramienta estratégica.

En suma, tanto el paradigma de la nueva gestión pública como el paradigma de la gestión de calidad parten de la preocupación por encontrar bases duraderas para fortalecer la competitividad y la eficiencia de las empresas e instituciones dentro de un nuevo contexto de competitividad, de consumo y de reconocimiento de la calidad como principio catalizador de la demanda, así como del reconocimiento social, y legitimidad gubernamental.

5.7 Modelos de Gestión de Calidad

A partir de las múltiples definiciones del concepto de calidad se ha desarrollado diferentes enfoques de gestión de calidad. A continuación se revisan algunas interpretaciones del concepto de calidad y luego se presentan los tres enfoques más conocidos en materia de gestión de calidad.

- a) Calidad entendida como conformidad a unas especificaciones: proviene del enfoque tayloriano y fordista²⁵, su logro es descubrir el control estadístico de procesos, que elimina el costo de la inspección masiva.
- b) Calidad como satisfacción de las expectativas del cliente: la satisfacción de las expectativas del cliente es el eje central de este concepto.²⁶
- c) Calidad como valor: Según Feigenbaum, quien desarrolla el concepto en 1955, la calidad no tiene el sentido de lo mejor en un sentido absoluto. Significa lo mejor para cierto consumidor en función de su uso actual del producto-servicio.

²⁵ Formas de producción típicas de la primera revolución industrial. Cadenas de Montaje, Henry Ford, etc.

²⁶ Autores de esta línea: Zeithaml, Parasuranaman y Berry (1993)

- d) Calidad como excelencia: es el concepto más genérico e integrador de las formas de entender la calidad, la calidad como excelencia es un objetivo que permite y exige integrar el compromiso de todos los miembros de la organización²⁷. En definitiva, un producto o servicio es de calidad excelente cuando se aplican, en su realización, los mejores componentes y la mejor gestión y realización de los procesos.

Enfoque de calidad total

El modelo de gestión fundado en el concepto de calidad total, contempla los siguientes principios:

- *Atención a la satisfacción del cliente.* El énfasis se pone en los deseos y necesidades del cliente²⁸
- *Liderazgo y compromiso de la dirección con la calidad.* Es indispensable, en este enfoque, una fuerte implicación y compromiso de la alta dirección en la implantación del sistema de calidad.
- *Participación y compromiso de los miembros de la organización.* Se caracteriza por la atención a las personas y supone que los directivos y empleados, sea cual fuera su nivel jerárquico, van a estar bien informados de los objetivos y políticas desarrolladas por la organización, lo cual permitirá una mayor motivación para lograr el cumplimiento de éstos.
- *Cambio cultural.* Para poder iniciar el cambio del compromiso y la cooperación que permita la implantación de un sistema de gestión de calidad, se requiere un cambio cultural.
- *Cooperación en el ámbito interno de la organización.* Es una de las características más necesarias para las organizaciones donde se implanta un sistema de calidad. Para lograr la cooperación se requiere niveles suficientes de participación y compromiso, y de relaciones de confianza que se apoyen en un liderazgo claro de la dirección. Depende en gran medida de un clima organizacional donde predominen las relaciones de confianza.

²⁷ Garvin, 1984

²⁸ Black y Porter, 1995, Powell 1995; Tumala y Tang, 1996

- *Trabajo en Equipo.* Esta forma de organizar el trabajo facilita la participación de los miembros de la organización en la resolución efectiva de problemas.²⁹
- *Cooperación con clientes y proveedores.* El funcionamiento de los equipos de trabajo requiere un clima de cooperación en la empresa y, a su vez, una buena dinámica de trabajo en equipo refuerza la cooperación. La mejora en la cooperación interna y externa tiene también importantes efectos sobre el aprendizaje de la organización y sobre su capacidad de adaptación. Por un lado facilita el aprendizaje al compartirse de forma más profunda información, conocimientos, habilidades y experiencia y, por otro lado, proporciona formas mejor construidas y más completas de coordinación, lo que permite reducir el tiempo de respuesta y aumentar la capacidad de respuesta a los cambios a los que tenga que adaptarse la organización.
- *Formación.* La necesidad de que tanto los empleados como directivos reciban suficiente formación y adiestramiento está estrechamente relacionada a la implantación de un sistema de calidad³⁰. Se debe proveer a los empleados de un nivel de formación que permita asegurar que todos tiene conocimientos de conceptos de calidad, así como que incorporan las aptitudes (manejo de las herramientas y técnicas de la calidad) y actitudes (escucha activa, cooperación), para poder aplicar una filosofía de mejora continua en la que puedan tomar parte.³¹
- *Administración basada en hechos y apoyada en indicadores y sistemas de evaluación.* Para ello se establecen indicadores de medida y retroalimentación que resultan claves para el seguimiento de las actividades y procesos. Es necesario medir y controlar las actividades realizadas y los resultados obtenidos como información indispensable que permita el cumplimiento de otros principios de la gestión de calidad, como la mejora continua. Estos indicadores pueden ser internos y externos. Entre los primeros se encuentran todos los procedimientos de medición, evaluación y control de las formas de desempeño y del rendimiento. Entre los indicadores de carácter externo se cuenta la información sobre las percepciones del cliente y el *benchmarking*. Estas actividades permiten conocer el grado de consecución de los objetivos en relación con el cliente o

²⁹ Moreno-Luzón y Martínez, 1993.

³⁰ Moreno, Luzón y Herrera, 1993

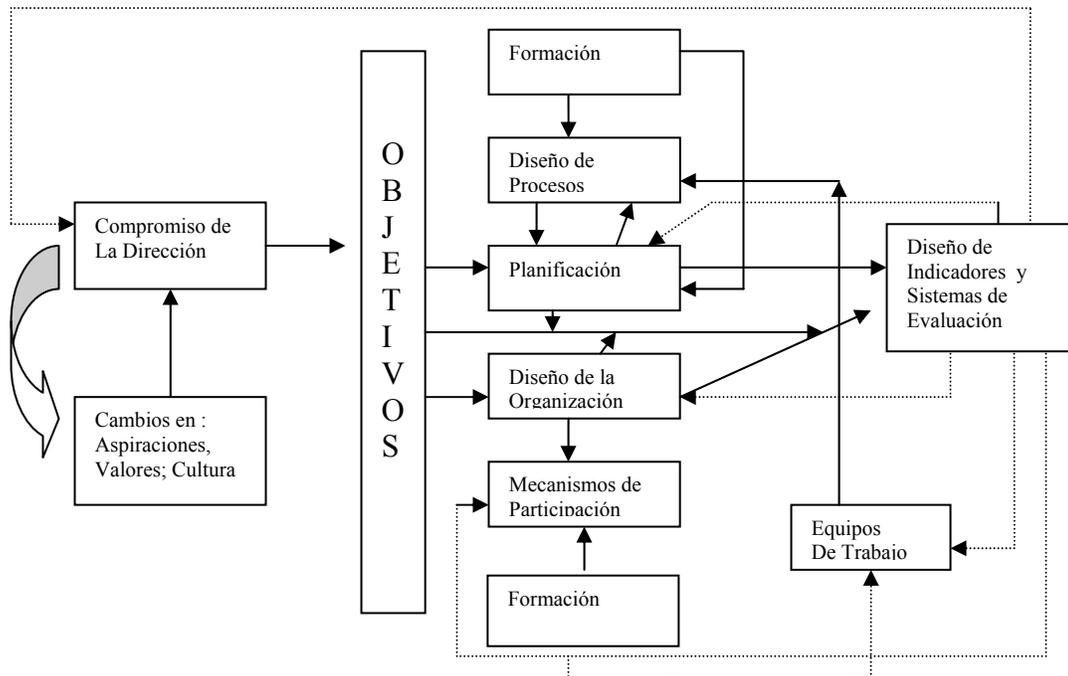
³¹ Randolph, 1995

con los competidores y establecer donde es necesario aplicar correcciones, dando una idea clara de los progresos efectuados y de los esfuerzos a realizar.

- *Diseño y conformidad de procesos y productos.* La gestión de calidad incorpora los logros de los enfoques descritos anteriormente, manteniendo la necesidad de conformidad de procesos y productos con el diseño y con los requerimientos o estándares prefijados; para lograrlo establece *ex ante* las formas de prevención y eliminación de desviaciones o defectos. En otras palabras, hay que subordinar el cumplimiento de los estándares a la capacidad de adaptación de la empresa.
- *Gestión de procesos.* La orientación hacia los procesos es importante. Se parte del principio de que la forma más efectiva de obtener buenos productos y servicios es actuando sobre los procesos que posibilitan su obtención. El concepto de proceso es sencillo, el trabajo que realiza una organización puede ser descompuesto en sus elementos básicos, es decir los procesos, actividades o tareas básicas; asociándose por tanto, a este nivel, la noción de proceso con la de tarea o actividad. Cada uno de estos procesos supone una transformación de *inputs* en *outputs* y aporta un determinado valor en esa transformación al conjunto de actividades de la organización.
- *Mejora continua de los conocimientos, procesos, productos y servicios.* Este es uno de los aspectos clave que introduce la gestión de calidad total, la mejora continua. Se trata de un principio muy exigente, porque requiere un esfuerzo continuado y a largo plazo en la aplicación de las políticas y técnicas incluidas en el programa de cambio que se aplique. Mejora continua no significa, como a veces se ha interpretado, que no existan cambios drásticos³², ya que el esfuerzo de mejora puede implicar cambios tanto incrementales como profundos. Significa que el esfuerzo de mejora en conocimientos y en los procesos directos e indirectos, productos y servicios, es constante y continuado. Esta continuidad en el esfuerzo es lo que ha dado pie a la concepción de la Gestión de calidad Total como un camino sin retorno.

³²Hodgetts, Luthans y lee, 1994

MODELO DE GESTIÓN DE CALIDAD. Enfoque de Calidad Total³³



Una de las características que es necesario subrayar en la implantación de un sistema de gestión de calidad total es que se trata de un proceso continuo de ajuste, rectificación y mejora, a partir del *feedback* o retroalimentación que se obtenga de los indicadores y sistemas de evaluación. Esta información debe ser analizada por los directivos y otros miembros de la organización, para replantearse los objetivos, planes, procesos y nuevos indicadores, todo ello en orden a mejorar la calidad de los procesos desarrollados en la organización.

En lo que se refiere a otros miembros de la organización y equipos de trabajo, en general, éstos reciben información de retroalimentación sólo en lo que se refiere a su área de trabajo, y sus iniciativas y sugerencias se limitan generalmente a su propia área.

Sin embargo dada la transversalidad de los procesos y la necesidad de establecer formas de gestión que trasciendan las limitaciones de la división funcional del trabajo, es de gran importancia para contribuir a la innovación y mejora continua que la información de retroalimentación se distribuya a un número más amplio de empleados y que las propuestas y sugerencias de éstos trasciendan, cuando sea oportuno, a su área funcional.

³³ Elaboración propia. Varias fuentes.

Enfoque de Aseguramiento. ISO 9001.2000

Este enfoque supone un salto cualitativo importante en la evolución de la gestión de calidad, debido a que se pasa de un enfoque de detección de errores a un enfoque de prevención, en donde lo relevante es encontrar las raíces del problema y corregirlas, buscando soluciones y estandarizando estas soluciones para evitar que vuelvan a producirse. Esto se logra dirigiendo los esfuerzos de la organización hacia la planificación de procedimientos de trabajo y el diseño de productos, para prevenir errores desde su origen.³⁴

El objetivo que se persigue con este enfoque es doble: en primer lugar, que no puedan llegar al cliente productos y servicios defectuosos y, en segundo lugar, buscar la manera de evitar que los errores se produzcan de manera repetitiva. Dentro de los puntos a desarrollar por una organización que quiere certificarse, se debe considerar un levantamiento de la situación actual de la institución, con respecto a los requisitos ISO 9001:2000; preparación del equipo de trabajo; comunicación al interior del Servicio; capacitación en requisitos normativos; definición de alcance, principales procesos y exclusiones.

Además, al interior de la organización que aspira a la certificación se debe considerar los siguientes temas:

1. **Política de Calidad:** La alta dirección debe asegurarse que la política de la calidad:
 - a. Sea adecuada al propósito de la organización,
 - b. Incluya un compromiso de cumplir con los requisitos y de mejorar continuamente la eficacia del sistema de gestión de la calidad,
 - c. Proporcione un marco de referencia para establecer y revisar los objetivos de la calidad,
 - d. Sea comunicada y entendida dentro de la organización, y
 - e. Sea revisada para su continua adecuación. La norma establece que el Servicio debe definir explícitamente en la política de calidad un compromiso de cumplir con los requisitos del cliente y con el mejoramiento continuo del sistema.
2. **Objetivos de Calidad:** en el contexto de la administración pública, los objetivos de calidad son la expresión de los logros que se espera que los servicios alcancen respecto a la política de calidad. Los objetivos de calidad deben cumplir con una serie de requisitos establecidos.

³⁴ Feigenbaum, 1961

3. **Manual de la calidad:** La organización debe establecer y mantener un manual de la calidad que incluya los detalles y la justificación de cualquier exclusión. Para definir el alcance el Servicio debe identificar en el sistema, al menos, los procesos principales, los resultados (reportes) y la cobertura geográfica para el proceso de certificación. El alcance puede ampliarse gradualmente en la medida en que se integran nuevos procesos o sistemas a la etapa de certificación.
4. **Estructura y funciones del Sistema de Planificación y Control de Gestión (SPCG).** La etapa de Implementación (o preparación para la certificación) del SPCG según requisitos ISO 9001:2000 requiere, en forma importante considerar para su desarrollo, la determinación de la estructura organizacional necesaria para lograr el cumplimiento de los objetivos de calidad, requisito establecido en las cláusulas de la Norma.³⁵
5. **Responsabilidad y autoridad:** La alta dirección debe asegurarse de que las responsabilidades y autoridades están definidas y son comunicadas dentro de la organización. Para ello la alta dirección debe designar un miembro de la dirección quien, con independencia de otras responsabilidades, debe tener la responsabilidad y autoridad que incluya:
 - a. Asegurar que se establezcan, implementen y mantengan los procesos necesarios para el sistema de gestión de la calidad,
 - b. Informar a la alta dirección sobre el desempeño del sistema de gestión de la calidad y de cualquier necesidad de mejora y
 - c. Asegurar que se promueva la toma de conciencia de los requisitos del cliente en todos los niveles de la organización.
6. **Sistema de Gestión de Calidad:** Para el Sistema de Planificación y Control de Gestión de un sistema de calidad se deben considerar los siguientes elementos y requisitos:
 - a. Definir los procesos necesarios para implementar un sistema de control de gestión, que de cuenta de información relevante para apoyar los procesos de toma de decisiones de las autoridades del Servicio, de manera comprensible, mediante un enfoque de sistema.

³⁵ Capítulo 2 Norma ISO 9001:2000 cita a la Norma ISO 9000 Cláusula 2.3 c)

- b. Definir métodos adecuados de operación y de control de los procesos para el mejoramiento continuo.
- c. Establecer, documentar, implementar y mantener un sistema de gestión de la calidad y mejorar continuamente su eficacia de acuerdo con los requisitos de la norma ISO 9001:2000,³⁶ a saber:
 - i. Identificar los procesos necesarios para el sistema de gestión de la calidad y su aplicación a través de la organización (véase 1.2 Norma ISO 9001:2000).
 - ii. Determinar la secuencia e interacción de estos procesos.
 - iii. Determinar los criterios y métodos necesarios para asegurar que tanto la operación como el control de estos procesos sean eficaces.
 - iv. Asegurar de la disponibilidad de recursos e información necesarios para apoyar la operación y el seguimiento de estos procesos.
 - v. Realizar el seguimiento, la medición y el análisis de los procesos.
 - vi. Implementar las acciones necesarias para alcanzar los resultados planificados y la mejora continua de los mismos.
 - vii. La organización deberá gestionar estos procesos de acuerdo con los requisitos de la Norma internacional.

En los casos en que la organización opte por contratar externamente cualquier proceso que afecte la conformidad del producto o servicio con los requisitos mencionados, la organización debe asegurarse de controlar tales procesos. El control sobre dichos procesos contratados externamente debe estar identificado dentro del sistema de gestión de la calidad.

Enfoque de Excelencia. Premio a la Calidad.

En los mercados actuales, el concepto de calidad trasciende las características físicas y funcionales de los bienes y servicios, incluyendo atributos que se relacionan con la gestión integral de la organización, la que está asociada al mejoramiento continuo de todas sus actividades centrales, tales como el diseño de productos y servicios, la gestión de los proveedores, la motivación y el compromiso de los trabajadores, los procesos de comercialización y toma de

³⁶ Cláusula 4.1 Norma ISO 9001:2000

decisiones, la función de liderazgo y, en general, la satisfacción de todos los actores vinculados: propietarios, ejecutivos y trabajadores, clientes y sociedad en su conjunto.

Esta concepción está enmarcada en un ambiente crecientemente competitivo y, al mismo tiempo, requiere de una visión humanizadora de las organizaciones, donde las personas jueguen un rol cada vez más importante, demandando una cultura de gestión centrada en la satisfacción de clientes, usuarios y del personal, mediante el constante mejoramiento de la calidad.

Así ha sido comprendido por muchos países que han instaurado premios nacionales a la calidad. Entre ellos se cuentan Estados Unidos, Japón, la Unión Europea, la mayor parte de los países latinoamericanos y, desde el año 2000, Iberoamérica, a través del Premio Iberoamericano de Excelencia en la Gestión. En todas esas experiencias, los premios han contribuido y siguen contribuyendo significativamente a mejorar la competitividad de las empresas y servicios públicos, muy en especial, la de quienes han sido participantes activos en dichos procesos. Esto se logra ofreciendo un modelo que organiza coherentemente el conjunto de factores que contribuyen a hacer una organización más competitiva. Se consigue también, por medio de mostrar la experiencia de organizaciones excelentes –los ganadores- que se constituyen en ejemplos a ser imitados y seguidos.

El Modelo Chileno de Gestión de Excelencia en el cual se basa el Premio Nacional a la Calidad es un poderoso mecanismo para detectar y reconocer las capacidades que presenta cada organización. No es prescriptivo, es decir, promueve el empleo de prácticas o herramientas acordes a las características particulares de cada entidad y sus criterios contribuyen a hacer tangible los estilos y modelos de gestión específica.

En un comienzo, al utilizar los criterios del Premio Nacional a la Calidad³⁷, las organizaciones pueden obtener bajos puntajes respecto de sus expectativas. Estas organizaciones tienen al menos dos caminos: desistir o perseverar. Desistir, es como negar los resultados de una encuesta que nos está mostrando cuáles de nuestros productos son defectuosos. Perseverar, es aceptar que existen oportunidades de mejora, que nos llevarán al éxito si son abordadas de manera sistemática.

Participar en el proceso del Premio Nacional a la Calidad no significa sólo buscar un reconocimiento por lo que se hace, sino también buscar guías y ejemplos de que la mejora

³⁷ Definidos por Chile Calidad, organismo articulador y regulador del Premio en Chile

continua es una realidad accesible a todas las organizaciones, cuyo esfuerzo y superación constantes les permitirá alcanzar el éxito.

El Premio Nacional a la Calidad es una distinción pública anual, que se entrega al esfuerzo sistemático e integral de las organizaciones chilenas por implementar una gestión de calidad moderna y eficaz. El PNC es un reconocimiento en forma de trofeo y un diploma a la excelencia en gestión de las organizaciones chilenas, que aspira a promover:

- La toma de conciencia, por parte de las empresas y servicios públicos, de la importancia de la calidad y la productividad como elementos fundamentales de la competitividad.
- La comprensión de los factores y elementos que influyen en la obtención de niveles superiores de calidad, especialmente aquellos que dicen relación con el desarrollo de las personas.
- La difusión y análisis compartido de experiencias exitosas en el tema, destacando sus procedimientos, etapas y beneficios paulatinamente alcanzados.

Para hacerse acreedora al Premio Nacional a la Calidad, una organización debe demostrar que ha incorporado valor agregado en sus resultados como consecuencia de un esfuerzo sistemático y global de perfeccionamiento, expresado en las relaciones con sus clientes, sus empleados, sus proveedores, otras organizaciones y la comunidad en general. Para apoyar este esfuerzo, el Premio Nacional a la Calidad proporciona a las empresas y servicios públicos una guía referencial que les permite evaluar y mejorar su gestión de calidad. El Premio no es un mero certificado de calidad de un producto o servicio. Es un reconocimiento a la gestión global de excelencia de una organización.

El Premio Nacional a la Calidad se apoya en los siguientes criterios de excelencia y principios inspiradores de la gestión de calidad:

- **Liderazgo y compromiso de la dirección superior**, los líderes deben estar comprometidos con los valores y los objetivos de la organización y tener la capacidad de construir y mantener un sistema de gestión que estimule a las personas a lograr un objetivo común y duradero. La participación personal, activa y continua de la dirección crea claridad y unidad en relación a los objetivos de la organización, el ejercicio del lide-

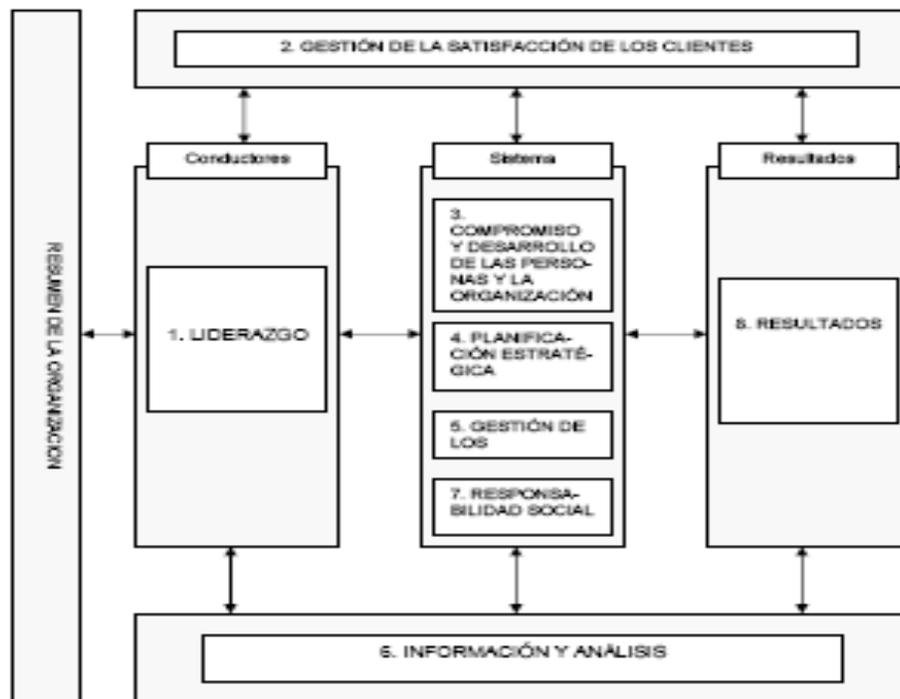
razgo de la dirección sirve de ejemplo para todos. Por medio del comportamiento ético y transparente, habilidades de planificación, comunicación y análisis, la dirección estimula a las personas a buscar la excelencia. Su papel incluye la creación de un ambiente apropiado, autonomía, mejora, innovación, flexibilidad y aprendizaje. La organización debe contar con líderes capaces en todos sus niveles, con un perfil adecuado, capacidades y habilidades para motivar a trabajar en equipo. Además de liderazgo, la organización necesita desarrollar un sistema capaz de mantener motivadas a las personas en pro del objetivo de la organización. Los procedimientos deben ser definidos para orientar a tomar decisiones y comunicarlos e todos los niveles de la organización. La acción de la dirección y de todos los líderes de la organización deben conducir al equilibrio y armonía relacionado con todas las partes interesadas, de forma de que la organización concrete la visión de la organización.

- ***Gestión orientada hacia la satisfacción de los clientes***, escuchando su voz como elemento fundamental en la definición de la calidad de los productos y servicios.
- ***La calidad es intrínseca al producto o servicio***, y es el cliente es el que juzga a partir de sus percepciones. Asimismo, la organización debe estar atenta a todas las características y atributos del producto o servicio, pues son éstos los que le entregan el valor agregado a los clientes, intensifican su satisfacción y determinan sus preferencias. Una organización con foco en el cliente busca satisfacer las necesidades actuales y anticipar las expectativas de los clientes y mercados potenciales.
- ***Apreciación de las personas como el principal factor estratégico***, valorando su experiencia y capacidad creativa mediante la participación en la gestión de los procesos de la organización y el trabajo en equipo. Complementariamente, privilegiando su calidad de vida y clima laboral.
- ***La comprensión de que el desempeño de la organización depende de la capacitación***, motivación y bienestar de la fuerza laboral, crea un ambiente de trabajo propicio en participación y desarrollo de las personas.
- ***El desarrollo de las personas depende cada vez más de las oportunidades para aprender en un ambiente favorable***, donde desarrollar sus capacidades y potenciales.

- ***La participación de las personas*** en todos los aspectos del trabajo y por lo tanto, de su calidad de vida es fundamental para desarrollar todo su potencial, lo que contribuirá para lograr los resultados de la organización.
- ***Considerar el mejoramiento permanente de la productividad*** y la calidad de los procesos y el enfoque preventivo de la gestión, integrados en la planificación estratégica y operativa, como base de la ventaja competitiva.
- ***Flexibilidad y capacidad de respuesta rápida*** a los requerimientos de los clientes y a las condiciones cambiantes del mercado, a través de la capacitación y educación de los trabajadores, su compromiso con los objetivos y metas de la organización, la innovación en tecnología y en estrategia de gestión.
- ***Perfeccionamiento permanente*** de los sistemas de planificación y decisión, mediante una mayor precisión de los instrumentos de información, análisis de datos y estudio sistemático de los hechos, es decir, una gestión basada en datos. La base para la toma de decisiones en todos los niveles de la organización, es el análisis de los datos generados en cada uno de los procesos internos, así como de los competidores y otras referencias de importancia. El análisis de los datos entrega información relacionada con aspectos importantes para la organización, sean clientes, mercado, finanzas, personas, proveedores, productos, o procesos, entre otros.
- ***Valoración de la responsabilidad pública***, protección del medio ambiente y del aporte social de la organización. El éxito de los intereses de largo plazo de una organización dependen de la conducta ética en sus negocios, de la superación de los requisitos legales y de las regulaciones asociadas a sus productos, procesos e instalaciones. Esta superación significa proactividad de forma de anticipar las necesidades y expectativas de la sociedad.
- ***Orientación de la gestión a los resultados***, compromiso con la obtención de resultados que apuntan en forma armónica y balanceada a las necesidades de todas las partes interesadas de la organización y a concretar la visión de futuro, para lo cual se debe formular estrategias y establecer planes de acción y metas que deben ser eficazmente comunicados. La obtención del compromiso e involucramiento de todos los actores con los objetivos de la organización contribuye a la implementación de las estrategias.

- **La gestión de desempeño de las personas y equipos**, y el análisis crítico del desempeño global son instrumentos relevantes que permiten a la organización monitorear el cumplimiento de las estrategias o el grado de alineamiento con los objetivos trazados.
- **Adhesión a la no-discriminación** por razones de género, edad, raza, credo o eventuales discapacidades.

El esquema siguiente presenta los ocho criterios de evaluación considerados en el modelo chileno de gestión de excelencia, mostrando cómo los siete primeros confluyen al criterio "Resultados" y la interrelación entre todos ellos.



Fuente: Centro Nacional de Productividad y Calidad. www.chilecalidad.cl. 2005

El Modelo Chileno de Gestión de Excelencia es flexible, no es prescriptivo, es decir, permite utilizar las prácticas y herramientas de gestión que la organización desee. El Modelo es útil tanto para autoevaluación y orientación de cualquier tipo de organización, sea del sector público, o privado, con fines de lucro o sin ella, pequeñas y grandes. El esquema representativo del Modelo Chileno de Gestión de Excelencia, simboliza a la organización, considerada como un sistema orgánico, que se adapta al medio externo. De hecho, sugiere que los ele-

mentos del modelo se relacionan en forma armónica e integrada, volcados a la generación de resultados.

Enfoque de Acreditación Municipal³⁸

Si bien este modelo aún no estaba maduro para utilizarlo en el momento en el cual se desarrolla la investigación, es interesante integrarlo para realizar un análisis más integrado considerando las particularidades de la organización que considera este modelo.

La construcción del Modelo de Gestión de Calidad de los Servicios Municipales se basó en el análisis del Modelo Chileno de Gestión de Excelencia, la experiencia de SUBDERE, el estudio de experiencias internacionales exitosas en materias similares y la colaboración de actores y expertos en gestión municipal.

Este Modelo fue diseñado para lograr los siguientes objetivos:

- Mejorar la calidad de los servicios municipales que se entregan a la comunidad,
- Fortalecer la capacidad de gestión de las municipalidades,
- Instalar una cultura de mejoramiento continuo de los procesos de gestión de las municipalidades, basada en la autoevaluación y la aplicación de planes o iniciativas de mejora,
- Trazar un camino hacia la excelencia en la gestión de los servicios municipales,
- Servir de referente para la Acreditación de niveles de calidad de la gestión de los servicios municipales.

En este sentido cuando se construye un modelo de gestión es importante, no sólo definir la referencia, si no también un mecanismo que permita comparar el estado de una organización respecto de ese modelo, es decir, cuanto falta (brecha) para alcanzar lo que el modelo propone. Esto es lo que permite definir las mejoras a implementar para ir acercándose progresivamente al ideal propuesto.

A nivel internacional existen diversos modelos de gestión como referencia para organizaciones que quieren conocerse mejor a sí mismas y mejorar su funcionamiento y sus resulta-

³⁸ Modelo de Acreditación Municipal. Subdere

dos. Éstos son aplicables a organizaciones tanto públicas como privadas y se llaman modelos de excelencia.

La mayoría de los modelos de excelencia desarrollados en el mundo han sido creados en el marco de la promoción del desarrollo económico, entre cuyos objetivos declarados para la implantación de los modelos se cuenta el mejorar la competitividad de las organizaciones; provocar efectividad de las organizaciones en la creación de valor para todos sus grupos de interés, especialmente para sus clientes y mercados; promover, desarrollar y difundir procesos y sistemas destinados al mejoramiento continuo de la calidad en los productos y en los servicios a fin de apoyar la modernización y competitividad de esas organizaciones; promover la comprensión de los factores y elementos que tienen una influencia decisiva en la obtención de niveles superiores de calidad.

Si bien los modelos de excelencia nacen para ser implementados en organizaciones privadas con o sin fines de lucro, rápidamente su aplicación se ha extendido exitosamente en instituciones del sector público.

Es por ello que, cuando se pretende mejorar la calidad de los servicios municipales que se entregan a la comunidad, fortalecer las capacidades de gestión de las municipalidades, instalar una cultura de mejoramiento continuo de los procesos de las municipalidades, basada en la autoevaluación y la aplicación de planes o iniciativas de mejora como camino para llegar a la excelencia, este tipo de modelos aparecen como herramientas válidas para entregar una referencia para la gestión de estos servicios.

Para el desarrollo del Modelo de Gestión de la Calidad de los Servicios Municipales se tuvo en cuenta una serie de factores y antecedentes que a continuación se describen.

Singularidades de la gestión municipal

La gestión de una municipalidad en Chile tiene asociada una serie de características que la hacen distintiva respecto a otros tipos de organizaciones. Dentro de las principales características se encuentran:

- El líder de la organización, el alcalde o alcaldesa, así como su Concejo, son elegidos democráticamente por los ciudadanos de la comuna cada cuatro años.
- El actuar de la municipalidad está geográficamente determinada por los límites comunales.
- Cada comuna está inserta en una realidad única y singular.

La calidad es intrínseca al servicio y es el cliente quién la juzga a partir de sus percepciones. Asimismo, la organización debe estar atenta a todas las características y atributos del producto o servicio, pues son éstos los que le entregan valor agregado a los clientes, aumentan su satisfacción, determinan sus preferencias y los hacen fieles a la marca, al producto o a la institución.

Una organización con foco en el cliente busca satisfacer las necesidades actuales y anticipar las expectativas de los clientes y mercados potenciales. Cuando dichas necesidades están claras, es posible desarrollar y ofrecer productos o servicios diferenciados que irán a satisfacer a los clientes de los mercados actuales, así como a nuevos segmentos. Con una gestión con foco en el cliente una organización esta alerta a los cambios que ocurren a su alrededor, principalmente en relación a nuevas demandas y necesidades. El logro de la satisfacción de los clientes, la conquista de su fidelidad son, por lo tanto, fundamentales para aumentar la competitividad de la organización, lo que se vuelve un tema estratégico.

La comprensión que el desempeño de la organización depende de la capacitación, motivación y bienestar de la fuerza laboral, crea un ambiente de trabajo propicio en participación y desarrollo de las personas. El desarrollo de éstas depende cada vez más de las oportunidades para aprender en un ambiente favorable donde desarrollar sus capacidades y potencialidades.

La base para la toma de decisiones, en todos los niveles de la organización, es el análisis de los datos generados en cada uno de los procesos internos, así como de otras referencias de importancia. El análisis de los datos entrega información relacionada con aspectos importantes para la organización, sea clientes, entorno, finanzas, personas, proveedores, productos, proceso, entre otros.

Con respecto a la valoración de la responsabilidad pública, la protección del medio ambiente y del aporte social de la organización y, en general, el éxito de los intereses de largo plazo de una organización, todo ello depende de la conducta ética en sus actividades, de la superación de los requisitos legales y de las regulaciones asociadas a sus productos, procesos e instalaciones. Esta superación significa proactividad de forma de anticipar las necesidades y expectativas de la sociedad.

Una organización de excelencia busca el desarrollo sustentable; identifica los impactos sobre la sociedad que producen sus instalaciones, procesos productivos, de servicios y ejecuta

acciones preventivas para eliminar o minimizar esos impactos en todo el ciclo de vida de los productos o servicios.

Uno de los elementos que ha resultado clave para que la implementación de programas de resultados concretos en el mediano plazo es el compromiso del nivel directivo superior con los sistemas de gestión (alineamiento corporativo en torno al objetivo), incluyendo:

- Marketing interno y motivación. En organizaciones grandes es difícil lograr alineamientos y compromisos en forma rápida y la promoción interna es tremendamente necesaria al momento de perseguir resultados.
- Formación permanente. Para mejorar los servicios es necesario que toda la organización participe en un proceso de formación permanente, liderado internamente a partir de la propia experiencia. Esto refuerza conocimientos, aborda nuevas temáticas de acuerdo a los nuevos desafíos que se van presentando y ayuda a comprender que no se mejoran los servicios una vez, se mejoran siempre, en forma permanente y sistemática, instaurando la lógica de la mejora continua.
- Mediciones. Una medición inicial marca el comienzo de un trabajo que nunca termina, y buscará oportunidades de mejora inimaginables a los ojos de hoy. No se puede avanzar en forma segura a un objetivo si estamos ciegos y sin guía. Nadie mejor que el usuario sabe orientar los esfuerzos para satisfacer sus expectativas de servicio, y las mediciones son el único medio que permite acercarse a ellas.
- Gestión del conocimiento. Una vez iniciado el camino a la excelencia y generado las condiciones de funcionamiento que permiten la participación de todos, comienzan a surgir proyectos de mejora en distintos ámbitos de la organización. Generalmente sucede que comienzan a surgir planes que pueden compartirse entre los distintos equipos o unidades para ir estimulando tanto la creatividad como su replicabilidad en otros ámbitos. Comienza a juntarse una gran cantidad de buenas prácticas que es necesario administrar, premiar y distribuir. Si esta información se encuentra en un sólo sitio es posible acceder de mejor manera al conocimiento acumulado, la información del programa, documentos oficiales, archivos tipo, etc.

5.8 La estructura burocrática y la cultura organizacional como factor inhibidor o facilitador del cambio

La estructura organizacional, en tanto sistema de roles, se relaciona íntimamente a la cultura³⁹. Así, no es de extrañar que la evolución desde esquemas de estructura simple o burocracia mecánica a burocracia profesional y empresa virtual plantee un importante desafío para los sistemas organizacionales, los que deben ser capaces de cambiar los contenidos y nivel de abstracción de la cultura en periodos relativamente breves y en una magnitud que asegure la operatividad de los nuevos sistemas de roles.

Robert Merton⁴⁰ realizó un análisis exhaustivo de la organización con el fin de identificar los problemas que el modelo burocrático de Max Weber⁴¹ producía cuando se le intentaba implementar. Para este último autor, la estructura burocrática requiere de elevados niveles de estaticidad, lo que conduce a un alto grado de rigidez. Esto como producto de que la estructura burocrática impone una presión sobre el empleado, a quien se exige ser metódico, prudente y disciplinado, es decir, su comportamiento debe ser altamente predecible. Para ello debe existir un conjunto de normas y procedimientos que la misma estructura debe delinear. Otro problema identificado por Merton, derivado del modelo burocrático de organización, es que se vea mermada la competencia profesional en su interior, al favorecer al personal por su antigüedad y no necesariamente por su calificación.

Conceptos como el de cultura tienen capacidades generativas, por eso deben exponerse claramente las selecciones teóricas que lo acompañan. En este sentido, la antropología es la ciencia que estudia globalmente las manifestaciones culturales y sus aplicaciones.

La cultura comprende todos los patrones aprendidos y compartidos socialmente que regulan y explican el comportamiento humano. Las definiciones clásicas de cultura hacen referencia a su carácter de tradición aprendida y socialmente construida. Es indudable que la cultura juega un papel importante en el proceso de socialización de los miembros de la organi-

³⁹ Cabezas.2000.

⁴⁰ Merton Robert. "The role-set", British Journal of Sociology 1957, p. 108.

⁴¹ Weber, Max, 1924: "La burocracia resulta un "tipo ideal de organización" delimitada por una estructura de dominación legal que se ejerce por medio de un cuadro administrativo aplicable a grandes organizaciones tanto del estado como del sector privado. Representa una estructura administrativa y de personal de una organización".

zación. Los referentes de la cultura apuntan a la descripción, entendimiento y explicación de lo que somos, lo que creemos, como nos comportamos y cuales son los valores y preferencias que nos guían, su aplicación a las organizaciones nos remite a una de sus manifestaciones.

Al iniciar el estudio de las aplicaciones de la idea de cultura en Psicología de las Organizaciones, encontramos que una de las definiciones generales más utilizada es “la cultura consiste en esquemas, explícitos e implícitos, de la manera en que los comportamientos y símbolos constitutivos de los logros distintivos de un grupo humano, incluyendo en esto la encarnación de estos símbolos y comportamientos en artefactos, son transmitidos. El núcleo de una cultura consiste en sus ideas tradicionales y los valores que están asociados a ellas, los que pueden considerarse tanto el producto como el origen de las acciones”⁴².

Si bien la definición anterior nos permite abarcar una gran cantidad de elementos en el estudio de la cultura, su misma amplitud representa una dificultad en la medida que, a través de la estandarización tecnológica global, gran parte de la diferenciación en las culturas organizacionales se manifiesta hoy sólo en los procesos informales⁴³. Esta limitación es superada en gran parte por Edgar Schein⁴⁴, quien define la cultura organizacional como las presunciones y creencias básicas que comparten los miembros de una organización. Estas creencias operarían de manera inconsciente, definiendo la visión que los miembros de la organización tienen de esta, de si mismos y de las relaciones con el medio ambiente. Esta es posiblemente una de las definiciones de cultura organizacional más influyentes y rescata la idea de que la percepción se genera en base a creencias y valores que los sujetos asumen como verdaderas y, por tanto, imposibles de cuestionar en el marco del *sentido común*⁴⁵. Ahora bien, el desarrollo de la sociedad ha hecho que la evolución de las personas y organizaciones no sólo requiera de innovación en el campo de las creencias y valores, si no que se agregue la dimensión del nivel de funcionamiento cognitivo⁴⁶. Así, al analizar la idea de cultura organizacional debemos referirnos tanto a las creencias y valores como al nivel de abstracción y fluidez con que son manejadas.

La posibilidad y capacidad de los directivos para modificar la cultura depende del hecho de que ésta es fruto, por una parte, de la disposición e inclinación personal y, por otra

⁴² Kroeber & Kluckhohn. 1952

⁴³ Hunneus, 1979

⁴⁴ Schein, Edgar, Cultura y Desarrollo Organizacional, 1997

⁴⁵ Touraine, 1973; Berger & Luckmann, 1972

⁴⁶ Kegan, 1998; Lubinsky, 2004; Schvarstein, 2002

parte, del contexto organizativo, económico y social en el que la persona se desenvuelve. Por lo tanto son las modificaciones del contexto, en este caso organizativo, las que pueden producir el cambio cultural en la empresa.

¿Que condiciones deberán modificarse en el contexto para producir un cambio en las creencias y percepciones básicas?

Algunos autores⁴⁷ plantean que modificar la estructura de la organización puede ser lenta y costosa y sus efectos sobre el comportamiento son imprecisos y sujetos a un tiempo prolongado.

Se requieren pues, políticas de cambio más activas y precisas, generalmente relacionadas con las formas de dirección, liderazgo y los propios procesos de implantación y desarrollo de sistemas de gestión de calidad.

En atención a lo anterior se puede afirmar que el cambio cultural es el más difícil de realizar, ya que supone cambiar actitudes y comportamientos de personas. El modelo de gestión de calidad exige un cambio cultural importante, ya que la calidad debe implantarse en todos los procesos y funciones de la organización y, por lo tanto, ello requiere cambios en los comportamientos, actitudes y hábitos de trabajo. Si el cambio se produce, la nueva cultura adaptada al sistema de calidad fomentará la participación y la mejora continua en todos los niveles y áreas de la organización. En consecuencia, todos se involucran en las actividades de mejora de los conocimientos y en la mejora de los procesos que están bajo su control y los empleados a cualquier nivel controlan su trabajo.

La viabilidad de largo plazo de cualquier organización depende de su habilidad para adaptarse activamente a los cambiantes requerimientos del entorno. Esta capacidad de adaptación requiere flexibilidad, la cual sólo puede ser provista por una estructura modular, multidimensional, con membresía positiva, ágil en la toma de decisiones y con redundancias que permitan crear una organización adaptativa y pensante.

La visión mecanicista de la organización pública, que la concibe como una máquina de engranajes jerarquizados, ha sido descrita magistralmente por H. Mintzberg⁴⁸ como el “Gobierno concebido como máquina: dominado por normas, leyes y estándares, con elevado nivel

⁴⁷ Barlett y Ghoshal (1990)

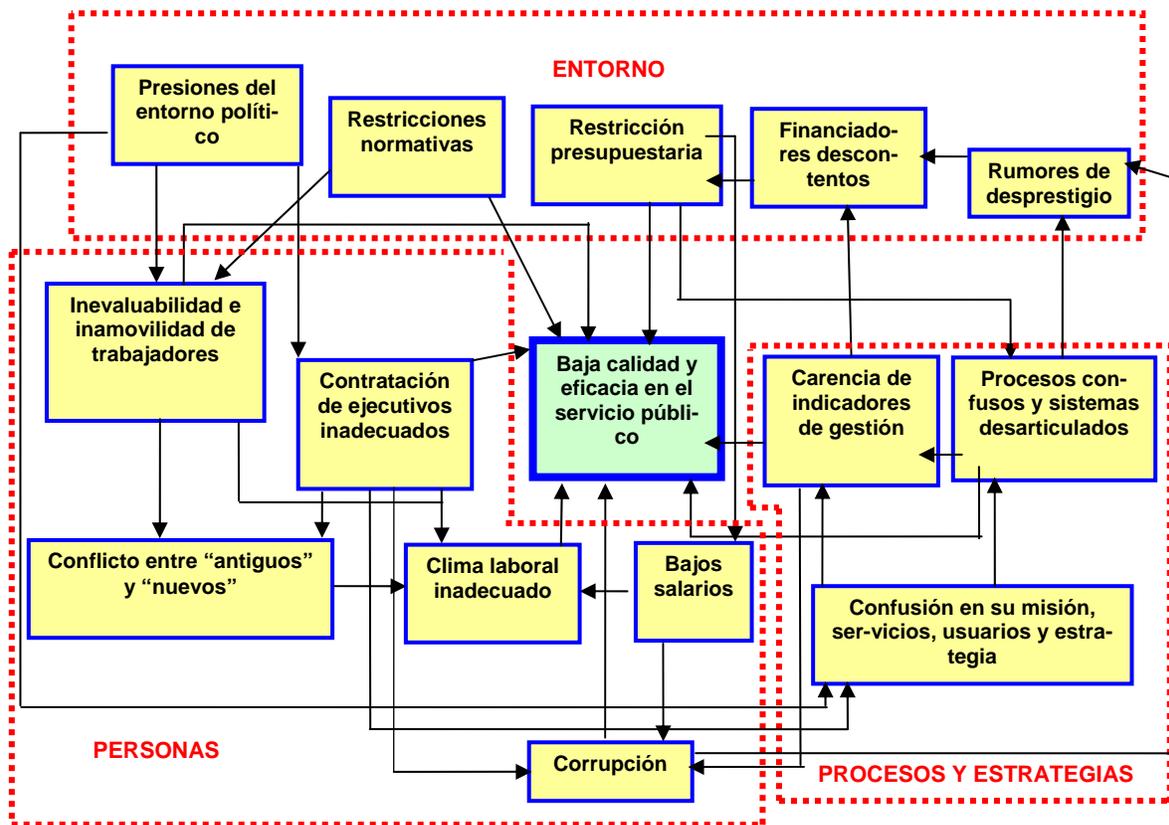
⁴⁸ H. Mintzberg (1979), La tipología de las organizaciones.

de control del aparato central, y compartimentos estancos. Su propósito central es, en realidad, controlar la corrupción y el uso arbitrario del poder político”.

Por lo tanto, transformar un ente público requiere hacerse cargo de la complejidad de un sistema multifacético. Para el reformador que desea comenzar a aventurarse en la jungla con propósitos de transformación profunda, un paso imprescindible consiste en hacer un ejercicio de mapeo que permita;

- Identificar el listado de las patologías fundamentales de su institución específica,
- Establecer la perversidad de las interacciones sistémicas que son la causa originaria del “caos”,
- Medir cuidadosamente sus fuerzas,
- Diseñar una estrategia de intervención congruente con esas fuerzas y con los ritmos políticos propios del entorno.

Al mismo tiempo, se requiere considerar que no basta con pensar de manera sistémica, eso sólo funciona bien cuando las actividades ya se han asentado y las rutinas funcionan, Durante las transformaciones es necesario meditar sobre la paradójica naturaleza de la vida organizacional; las restricciones a la predictibilidad, y la inevitable tendencia a la auto-organización espontánea de las personas en torno al poder, la política y los conflictos y, por último, considerar aspectos culturales propios de la organización a intervenir, generando un esquema como el que se presenta a continuación.



Fuente: Presentación Rodrigo Egaña. Magister de Políticas Públicas Flaco. 2005

La equivalencia entre funcionamiento cognitivo y capacidad de abstracción que estamos realizando se respalda en observaciones que dan cuenta del desarrollo de la capacidad de pensamiento transideológico⁴⁹ no sólo se refiere a la dimensión puramente operativa de los procesos cognitivos, sino que esta asociada al logro de un nivel de funcionamiento ético e integridad del sí mismo que posibilita la adecuada respuesta a los cambios en las exigencias vitales, producidos, a su vez, por el cambio en las condiciones de la vida profesional y personal, tema al cual nos referiremos más adelante.

⁴⁹ Kegan, 1998

VI MARCO METODOLÓGICO

La estrategia que se abordará en la investigación para dar cuenta de los objetivos del proyecto, asume la realización de un estudio de carácter exploratorio y descriptivo, en una perspectiva cualitativa, que permita describir las dinámicas organizacionales desde los propios actores involucrados.

El enfoque cualitativo favorece la investigación abierta y no estructurada, lo que permite acceder a temas importantes y muchas veces no esperados. Es así que los investigadores que trabajan desde este enfoque rechazan la formulación de teorías y conceptos previos al comienzo de la investigación, ya que los consideran limitantes, llevándolos a establecer un contacto pobre y reducido con los investigados.⁵⁰ Esta investigación tiene como propósito indagar en la subjetividad de los funcionarios que participan en un proceso de implementación respecto a un enfoque orientado a la calidad, por tanto lo que se busca es su propia interpretación del fenómeno de cambio en el cual se ven insertos en un momento determinado. En este aspecto se tomó la decisión de realizar la investigación en una unidad estratégica para la Municipalidad de Maipú que cumpliera con algunos requisitos, como la coexistencia de funcionarios antiguos y nuevos, constituir una unidad de atención de público, cuya gestión fuera determinante para la generación de recursos municipales, lo cual la hacía más interesante para llevar a cabo una intervención.

Dentro del enfoque cualitativo se optó por la teoría Fundada como metodología de investigación, en tanto se sustenta en la recolección de datos para luego ser interpretados de manera sistemática.⁵¹ La teoría fundada hace posible la generación de nuevos conocimientos, el aumento de la comprensión de los hechos y, también, proporciona una guía para la acción. El pragmatismo americano, como base de la teoría Fundada, pone énfasis en la acción y en la problemática de situación. Postula concebir un método en el contexto de solución de problemas. La verdad es concebida como un concepto pragmático que obedece a criterios de utilidad, valor y éxito.

En cuanto a la recolección de datos, resalta la importancia del trabajo de campo, así como las entrevistas en profundidad. Con respecto a los objetos de investigación, se interesa por las interacciones sociales y los procesos.

⁵⁰ Mella, 1998

⁵¹ Strauss y Corbin, 2002

Por último, desde la perspectiva del interaccionismo simbólico, se intenta determinar el significado simbólico de gestos y palabras en distintos grupos sociales y su interacción. Se trata de construir lo que los sujetos ven como su realidad.⁵²

Dentro de esta perspectiva, el significado de una conducta es producto de la interacción entre sujetos y su resultado es un conjunto de símbolos compartidos. El interaccionismo simbólico enfatiza la importancia del significado y de la interpretación, ya que la gente crea significados compartidos debido a las interacciones sociales que se establecen y estos significados constituyen su realidad.

6.1 DISEÑO METODOLÓGICO

Arranque muestral

Debido a que se trabaja desde la teoría Fundada, la muestra se recolecta de forma sucesiva. En primer lugar se entrevistará (ver pauta de entrevista en anexos), de manera grupal, a funcionarios de la unidad de patentes de la Municipalidad de Maipú, quienes vivenciarán la experiencia de intervención e implementación de un modelo de gestión de calidad, para lo cual se utilizará una pauta en relación al problema de investigación ya descrito.

En función de esos resultados se entrevistará a los clientes directos de la unidad para recoger sus impresiones del servicio recibido, y si es necesario se realizarán más entrevistas en profundidad a otros funcionarios considerando la línea jerárquica de la unidad.

En consecuencia, la recolección de información se basará fundamentalmente en entrevistas en profundidad con actores relevantes que den cuenta del proceso y entrevistas grupales, en donde se buscará recoger las impresiones de los beneficiarios y actores municipales respecto a la calidad del servicio y las dificultades y desafíos que perciben a partir de la adopción de una forma diferente de realizar su tarea diaria.

Asimismo, se llevará a cabo un proceso de observación de las rutinas del proceso, a través de la técnica observador-participante, que permitirá observar a fondo la situación, para lo cual se requiere un estado de mayor alerta, asumiendo la experiencia desde un doble rol: como miembro y como extraño, registrando sistemáticamente las actividades, observaciones e

⁵² Tomicic, 2004

introspecciones, lo cual permitirá contrastar la información resultante con los instrumentos mencionados anteriormente⁵³.

Además se analizará la documentación ya existente en torno a procesos ya establecidos y procedimientos vinculados a los trámites que otorga la Unidad de Rentas Municipales en la Municipalidad de Maipú.

Entrevista en profundidad

La entrevista, como herramienta de recolección de información, permite que las personas, en el marco de una situación cara a cara, exponga pensamientos, opiniones, juicios y significados en referencia al problema de investigación que interesa, siendo especialmente adecuada para captar las percepciones subjetivas y la construcción de sentidos de la acción. Se realizarán individualmente, contactando al entrevistado para luego aplicar en forma personal, en un lugar convenido, una pauta de conversación semiestructurada.

Dichas entrevistas consisten en un diálogo cara a cara, directo y espontáneo entre el entrevistado y el investigador, que orienta el discurso lógico y afectivo de la entrevista de forma más o menos directiva. La función metodológica de la entrevista es la reproducción del discurso motivacional (consciente o inconsciente) de una personalidad típica en una situación social bien determinada y/o ante “objetos sociales” relativamente definidos. En la interacción entrevistado / entrevistador, este último provoca continuamente el habla del entrevistado, ya que la producción de esta narración es el objetivo de esta técnica.

⁵³ Basado en Spradley (1980: 54-58)

VII RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN

El trabajo de campo realizado para esta investigación se realizó en la Municipalidad de Maipú a partir de la expresión de interés que manifestó el Alcalde de Maipú, cuyo propósito era desarrollar una experiencia piloto de modernización en una unidad estratégica que permitiera con posterioridad replicar la experiencia al resto de la organización.

El Alcalde de Maipú, fue director del Servicio Nacional del consumidor (SERNAC), y durante su administración en este Servicio lideró el proceso de certificación (ISO 9000.2001) para la región Metropolitana.

Luego de realizar una ronda de conversaciones con el Administrador Municipal, respecto a la necesidad de incorporar una mirada de procesos, basado en el enfoque de calidad, se toma la decisión de utilizar la realización de la tesis, como una oportunidad para implementar una experiencia piloto que permitiera paulatinamente incorporar en un área estratégica estos elementos modernos de gestión. Aquí surge la necesidad de definir una unidad que sea interesante de explorar y de potenciar, para que rinda frutos a la luz de los objetivos de la administración municipal. En este sentido era necesario conciliar al menos dos aspectos explícitamente definidos: que la unidad fuera estratégica desde la perspectiva de los recursos municipales, es decir que los resultados de un cambio en la gestión permitiera incrementar la recaudación municipal y por otra parte que esta unidad estuviera vinculada a la atención de contribuyentes, lo cual permitiría explorar la calidad del servicio otorgada al contribuyente con las consecuencias que esto conlleva en la imagen de la administración municipal.

En este aspecto luego de un proceso preliminar de investigación respecto al funcionamiento y a la contribución de cada unidad a estos objetivos se decide tomar como unidad de análisis el departamento de Subsistencia (posteriormente denominado Rentas), específicamente el proceso de patentes comerciales que constituye la fuente principal de ingresos propios municipales, después del agua potable⁵⁴(corresponde al 13% del presupuesto de 2006).

Desde la perspectiva de la calidad del servicio, esta unidad también era percibida de gran impacto en relación a la atención de público, donde confluían una amplia gama de contribuyentes desde microempresarios con bajo nivel de ingresos hasta grandes empresas cuya recaudación era significativa y constituían un importante ingreso para la municipalidad.

⁵⁴ Randolph, 1995

La Unidad de Patentes Comerciales al funcionar en el esquema de calidad permitiría una mayor recaudación de ingresos y una mejora de la calidad del servicio, lo cual incidiría en una mejor imagen de la gestión municipal, con la implicancias que esto conlleva.

Descripción de Procedimientos Claves de la Unidad

En primer lugar es necesario precisar los procesos que se analizan en la investigación. Por una parte se encuentra el proceso de Solicitud de patentes nuevas, correspondiente a todo el flujo de trámites necesarios para recibir una patente por primera vez y el proceso de renovación, el cual consiste en el flujo documentario necesario para renovar una patente o permiso.

I. Solicitud de Patentes Nuevas

Se pudo observar un tiempo de respuesta mínimo de una semana y uno máximo de alrededor de 30 días equivalente a un mes.

A nivel del procedimiento las actividades que forman parte del proceso se describen a continuación.

1.- El contribuyente se dirige a la sección de Patentes Comerciales a solicitar su patente por primera vez.

Las patentes se subdividen en:

- Patente Industrial
- Patente Alcoholes
- Patente Profesional
- Patente Comercial
- Permisos Ferias
- Permisos Kioscos
- Permisos Mercados

2.- El funcionario informa al contribuyente sobre los antecedentes que debe adjuntar con la solicitud de la Patente, una vez aprobada la zonificación de la Patente.

3.- El contribuyente entrega información para proceder al trámite de Patente.

4.- El funcionario (del módulo atención del público) confecciona el memo y entrega una copia al contribuyente, quien espera que le avisen sobre el resultado.

5.- El encargado de Patente revisa el memo y lo envía a la Dirección de Obras.

6.- En la Dirección de Obras determinan si la actividad es apta para sector declarado en atención al plan regulador. Luego de evaluar la solicitud, el encargado de zonificación la remite el formulario al jefe de patentes comerciales.

NOTA: Hasta que vuelve al trámite de zonificación, en la unidad de Patentes no existe un registro (no hay registro del contribuyente que hizo la solicitud)

7.- Si la zonificación es probada el funcionario cita al contribuyente y le reitera el listado de requisitos y los documentos que debe entregar. Si la notificación es rechazada se le avisa al contribuyente telefónicamente.

NOTA: aquí se cita de nuevo al contribuyente hay que evaluar alternativas que permitan minimizar la cantidad de veces que el contribuyente va al municipio, durante el proceso.

Los documentos que debe presentar el contribuyente son :

- Declaración jurada simple y Certificados de Antecedentes, si corresponde.
- Fotocopia del rut / Cedula de Identidad para personas naturales o escrituras de constitución de sociedad notarial para personas jurídica.

De cumplir con lo anterior, para cada caso de solicitud de patente, deberá anexar la siguiente documentación:

1. Copia de iniciación de actividades timbrado por S.I.I. Además, si la patente solicitada corresponde a sucursal, deberá ser acompañado por certificado extendido por la Municipalidad donde opera la casa Matriz y apertura de sucursal ante el S.I.I. (artículo 25, DL.Nº 3063). En caso de cambio de domicilio, comprobante del S.I.I. y balance último año (certificado hecho por el contador).
2. Para establecimientos comerciales que manipulan alimentos, Informe SAG y Resolución Sanitaria.
3. Si la petición es de Patentes de Alcoholes debe acompañar además, una Declaración Jurada simple que acredite: “no estar afecto al Artículo 166 y 153 de la Ley de Alcoholes”. (Art 153 “Se prohíbe la existencia de cantinas, bares o tabernas a menos de 100 metros de establecimientos de educación pública o de beneficencia pública o asistencia social, de las cárceles o presidios, de los mercados , ferias y mataderos municipales, de los cuarteles de fuerzas armadas y carabineros...”.Art. 166: “No podrá concederle autorización para la venta de bebidas alcohólicas a las siguientes personas:1: Miembros del Congreso Municipal, Intendentes, Gobernadores, Municipales y miembros de los tribunales de Justicia; empleados o funcionarios fiscales o municipales; los que hayan sido condenados por crímenes o simples delitos..”)
4. Jardines Infantiles, certificado de la Junta nacional de Jardines Infantiles (JUNJI).
5. Para Ferias Libres y Kioscos, certificado de residencia y dos fotos.
6. Certificado de la Superintendencia de Electricidad y Combustibles (SEC) para negocios de combustibles o pequeñas industrias.

7. Para determinar la situación del bien raíz, recibo de contribuciones, contrato de arriendo o de compraventa (Notarial).
8. Fotocopia de la patente al día, si corresponde.
9. Para las patentes profesionales se recepciona la fotocopia del Título y la solicitud de Patentes Profesionales, previamente adscrita. El proceso de solicitud de Patentes Profesionales termina con el pago de la misma.
10. Para permisos de ferias libres:

El contribuyente extiende al jefe del departamento de subsistencia luego se envía al departamento social, donde el jefe del departamento extiende y firma un informe si procede.

- Aprobado el informe se envía al encargado de decretos, quien confecciona el decreto y lo deriva para firmas:
- Director de Administración y Finanzas (DAF)
- Secretaria Municipal
- Firmado retorna a decretos, luego el encargado lo ingresa al sistema de correo, luego lo deriva a mantención.
- El encargado de mantención lleva al contribuyente para su cobro.
- El valor se cobra desde la fecha de la firma del decreto.

NOTA: Para los kioscos junto al informe social se solicita un informe de transito con las indicaciones que propone el mismo contribuyente.

8. El Decreto es enviado al Secretario Municipal con toda la documentación de respaldo para que lo firme si procede.(Alcoholes).
9. Posteriormente el Decreto es enviado al Alcalde para su visación.

Luego la secretaria del Alcalde le asigna N° y fecha, y entrega una copia a la oficina de Partes.

El original del Decreto y el resto de la documentación es enviado a Subsistencias.

10. En Secretaría Municipal se registra el N° de Decreto y fecha en el libro de Registro de Solicitud de Patentes y se calcula el monto de la patente a pagar por el contribuyente.

11. En función del cálculo que realiza el jefe de Patentes /mantención, se gira el Comprobante de Ingreso (en 5 ejemplares) foliado y se le entrega al contribuyente para que pague en Tesorería.

El destino de los ejemplares del Comprobante de Ingreso es el siguiente:

Original:	Tesorería
1er. Ejemplar:	Contribuyente
2do. Ejemplar:	Subsistencias
3er. Ejemplar:	Finanzas
4to Ejemplar:	Contabilidad

12. Posterior al pago, el contribuyente se dirige a Patentes, con el 1er. Y 2do. Ejemplar del Comprobante de Ingreso. El jefe de Patentes revisa que el Comprobantes de Ingreso contenga la firma y timbre del Tesorero. En el Libro de Registro anota el N° de la Orden de Ingreso (O.I.).

13. Finalmente le entrega al contribuyente el 1er. Ejemplar de la Orden de Ingreso(O.I.) y el original de Decreto de Otorgamiento de Patentes queda en el expediente. El 2do. Ejemplar de la O.I. se archiva en Rentas en un archivador cronológicamente.

14. El encargado de archivo archiva los antecedentes en un archivador temporalmente. Posteriormente cuando el contribuyente entra en ROL de cargo se le hace una carpeta individual, donde se archivan las posteriores órdenes de ingreso (formulario 2).

II. Solicitud Renovación de Patentes

1 El contribuyente deberá solicitar el formulario de Declaración de Capital en la sección de Patentes Municipales. Los documentos que debe anexar son los siguientes:

- . Balance Tributario
- . Renta
- . Adjuntar patente cancelada, último semestre

Existen situaciones especiales que se describen a continuación:

- a) balance anual, deben adjuntar fotocopia de pago de impuesto a la renta.
- b) Contribuyentes con casa matriz en otra comuna, tienen plazo máximo de treinta días después del vencimiento para presentar certificado de distribución de capital.
- c) Los Contribuyentes que posean talleres artesanales de obreros, deberán declarar su renta en segunda categoría, quedando liberados de presentar Balance (Renta presunta)

2 El funcionario de Patentes Municipales revisa la información. En caso de faltar antecedentes, se avisa al contribuyente en el momento, quien deberá volver con la información requerida antes de la fecha de vencimiento, para evitar el pago de multas.

3 Si la documentación está completa, el funcionario de Patentes Municipales entrega al contribuyente la colilla de Declaración de Capital.

4 Periódicamente el jefe de Patentes Municipales, actualiza los parámetros base para el cálculo del valor de la patente, según normativa vigente y según las instrucciones enviadas y aprobadas por Ley de Rentas, decreto ley 3063.

“..La patente grava la actividad que se ejerce por un mismo contribuyente, en su local, oficina, establecimiento, kiosco o lugar determinado con prescindencia de la clase o número de giros o rubros distintos que comprenda..”⁵⁵.

⁵⁵ Art 24. Ley de Rentas Municipales.DL3063

- 5 Se digita la información relacionada a la Declaración de Capital del contribuyente en base al formulario “Declaración de Capital Anual”, registrándolo en el sistema, de acuerdo al número de esta planilla calcula el monto de la patente a pagar.
- 6 Se archiva la Declaración de Capital en carpeta del contribuyente.
- 7 Posteriormente y actualizada la Declaración de Capital el contribuyente paga en Tesorería con el Formulario de Ingreso N° 2 emitida en seis ejemplares. El cajero registra el pago y entrega al contribuyente la 1ra. y 2da. copia.

Nota 1: En el caso que el contribuyente extravíe la orden de ingreso o se emita incorrectamente, se procede a anular la orden de ingreso y se reemplazará por una orden previamente impresa con un número de folio distinto.

8 Posteriormente se distribuyen los ejemplares del Formulario de Ingreso de la siguiente forma:

- 1° ejemplar: Tesorería
- 2° ejemplar: Contribuyente
- 3° ejemplar: Patentes Municipales
- 4° ejemplar: Tesorería

9 En la unidad de Patentes periódicamente el encargado emite y firma listados de contribuyentes morosos (L.C.M.), que posteriormente se utiliza para la inspección.

10 Si el local no está en funcionamiento, el inspector confecciona un informe de Notificación de No Funcionamiento, que enviará con posteriormente el encargado del Patentes Comerciales quien hace su detalle y emite el informe al Director de Administración y Finanzas.

Nota 2: Se debe esperar 5 años para que prescriba la deuda para anular la patente.

11 Si el local está en funcionamiento el inspector entrega al contribuyente el ejemplar 1 de la citación al Juzgado de Policía Local, dándole la posibilidad de cancelar la patente en tesorería dentro de un plazo de tres días, mientras que el ejemplar de la citación queda en el talón para que la unidad tenga un control de los contribuyentes citados y al tercer día de no pago, pueda enviar la citación al Juzgado de Policía Local, para su tramitación.

12 Si cancela dentro de esta fecha, el contribuyente queda exento de la citación al Juzgado de Policía Local debiendo pagar el valor de la patente.

Nota 3: El contribuyente debe acudir a Tesorería para el pago correspondiente al valor de la patente, más los intereses por el atraso del periodo acumulado siguiendo para tal efecto procedimiento en caja. Si el contribuyente no cancela la patente luego de la citación es desarchivada y se envía al Juzgado de Policía local, dando origen al trámite judicial correspondiente.

13 A Patentes llega el memo Notificación de No funcionamiento del jefe de Inspectores, que da origen a la confección del Decreto Alcaldicio de nulidad de Patente (R.N.P), por encontrarse el local fuera de servicio o sin actividad.

Nota: se descargan aquellas patentes que tienen más de un año de funcionamiento

CASOS ESPECIALES

Los casos especiales están referidos a aquellos que involucran modificaciones de patentes, cambio de domicilio o ampliación de rubro.

Para cada uno de estos casos existe un formulario específico , que el contribuyente debe llenar.

1 Para cambio de domicilio o ampliación de rubro, el contribuyente deberá completar el formulario “Autorización cambio de Domicilio y Ampliación de Rubro”.

2 Cambio de Domicilio: En primer lugar deberá traer informe de la Dirección de Obras y Certificado de Recepción Final de local junto a la siguiente documentación:

- Dominio de Propiedad
- Resolución Sanitaria (si procede)
- Cambio de Domicilio S.I.I.
- Fotocopia de Patente al día.

3 Para la solicitud de Nulidad de Patentes, el contribuyente debe avisar en el mes de abril y mayo (periodo de entrega de Declaración de Capital) porque la patente es anual. Por lo tanto, para descargar una patente del Rol se debe eliminar en el mes de Julio de cada año calendario.

Diagnóstico de la Unidad de Rentas Municipales

En una primera etapa se realizó un levantamiento de información para conocer cuales eran los procesos y la dinámica interna de la unidad de patentes. Para ello se realizó una ronda de entrevistas semiestructuradas con la jefatura y todo el personal de la unidad a fin de conocer la dinámica real de la unidad, funciones, responsabilidades y problemas en el proceso de otorgamiento y renovación de patentes.

Durante este proceso también se observó en terreno la forma de operar de cada funcionario con el objeto de validar la información recogida en la ronda de entrevistas.

A nivel de procesos se pudo observar un alto nivel de especialización de funciones, vinculado al tipo de patente o permiso. Es decir, habían funcionarios que sólo realizaban el proceso de recepción y otorgamiento de patentes de alcoholes, otros que operaban el proceso de patentes comerciales y otros que se dedicaban exclusivamente a permisos municipales (ferias libres y permisos transitorios). Asimismo había un par de funcionarios que confeccionaban los decretos de otorgamiento, traspaso y nulidad de patentes, para facilitar el tramite administrativo correspondiente. En términos generales esta modalidad ya internalizada por los funcionarios permitía un funcionamiento adecuado de la unidad, al menos si estaban todos los funcionarios operativos y si la carga de trabajo era relativamente homogénea entre las solicitudes de permisos y patentes. Sin embargo, para las fechas de cierre semestral, en donde se renuevan las patentes o cuando se incrementa la solicitud de permisos transitorios, como en navidad y fiestas patrias, el aumento de carga de trabajo generaba una atención de público deficiente y mayor demora en los trámites con mayor demanda. Los funcionarios responsables de estos procesos se percibían sobreexigidos. Por otro lado, se observaba una mala percepción del servicio por parte de los contribuyentes, que al acercarse a la unidad visualizaban funcionarios muy ocupados y otros no tanto y no entendían porque.

“... Estoy hace más de una hora esperando que me atiendan para solicitar un permiso para la feria de navidad y me dicen que ya no quedan cupos. A mi me dijeron que tenía que venir por-

que iban a darnos una solución. Yo todos los años me instalo con un puesto en la plaza, pero ahora parece que también van a cambiar de lugar... ”⁵⁶ⁱ

Estos comentarios no sólo hacen referencia a la demora de la atención sino a la desinformación de los funcionarios respecto a las decisiones que se toman, por ejemplo respecto a la ubicación y condiciones de las ferias que se instalan en la comuna por motivo de navidad u otras fechas especiales.

Por otro lado al consultarle al jefe de patentes respecto a la modalidad de especialización por funciones, su opinión es muy clara.

“Es la única forma de controlar a cada uno de los funcionarios, si hay algún problema con alguna patente o permiso sé quien es el responsable”

Sin embargo, también reconoció que para las fechas importantes que significan una carga de trabajo mayor, esta modalidad no es la más adecuada. Además también reconoce que si una persona falta por vacaciones o enfermedad, él mismo tiene que encargarse de llevar a cabo y controlar paso a paso cada parte del proceso lo cual le significa un desgaste adicional. Desde un punto de vista anecdótico, pero relevante, un hecho que marcó el cuestionamiento más profundo de esta modalidad por los propios funcionarios y jefatura, fue el descubrimiento de un episodio de corrupción que protagonizó la encargada de patentes de alcoholes, quien habría aceptado un “regalo” por tramitar una patente. Ella era la única responsable de este proceso, y quien administraba toda la información de los contribuyentes que solicitaban este tipo de patentes. Luego de que esta persona fue sumariada y expulsada de la unidad se produjo por una parte la necesidad de capacitar a otro funcionario en esta función, lo cual generó unan serie de inconvenientes en la tramitación de las patentes de alcoholes generadas en ese período, debido a errores de procedimiento y una mayor lentitud en el proceso. Lo anterior permitió introducir la idea de generar un cambio en la modalidad de operación que minimizara estos riesgos y mejorara la gestión de la unidad.

⁵⁶ Encuesta realizada en la unidad de Patentes el día 05 de Octubre, 2005

A partir de este desafortunado hecho, se abrió una discusión respecto a la modalidad de operación de la unidad. De forma paralela se realizó un levantamiento de todos los procesos que administraba la unidad, a fin de conocer a fondo el procedimiento de solicitud y renovación de patentes y permisos

Luego de realizar el diagnóstico de procedimientos surge la inquietud en relación a necesidades que tiene la unidad y que también son determinantes para una gestión de calidad y una adecuada productividad por parte de los funcionarios que conforman la unidad.

Análisis de la calidad del proceso

Debilidades

En primer lugar se visualiza debilidad en la atención del público, que es poco operativa; la persona a cargo no cuenta con un Terminal (computador) para facilitar su labor de derivación y respuesta efectiva al contribuyente, dependiendo de la parte en que se encuentre el proceso. Asimismo en el momento de realizar el levantamiento de funciones y perfiles, se pudo constatar que las personas que ocupan esta posición corresponden al escalafón auxiliar y no han contado con una capacitación que les permita manejar la información de la unidad y realizar una atención de público más eficiente.

En relación a las personas que participan en el proceso, se confirma un alto nivel de especialización en relación a funciones específicas y responsabilidades. Sin embargo no se observa mecanismos de control por parte de la jefatura sistemáticos que permitan prevenir o detectar malas prácticas por parte de los funcionarios. En relación a la administración de los reclamos por parte de los contribuyentes, existe una política de puertas abiertas por parte del jefe de patentes y subsistencias que tienen una relación muy cercana con los contribuyentes y los reciben sin reparo en cualquier momento de la jornada, muchas veces interfiriendo en las tareas vinculadas con sus cargos y su rol administrador del proceso

Otro punto que se observa en relación a la dinámica de la unidad de patentes es su notoria descoordinación con el equipo de inspección, lo cual se traduce en reclamos por parte de los contribuyentes que no entienden la forma de proceder de ambas unidades.

La unidad al momento de realizar el levantamiento no cuenta con dispensadores de números, para facilitar la atención ordenada de los contribuyentes que se acercan a realizar un trámite a la unidad.

Los funcionarios no cuentan con una estructura de archivo para registrar y almacenar la información procesada en la unidad.

A nivel de computadores, sólo se cuenta con tres computadores para 6 funcionarios que atienden público, con un sistema habilitado que presenta diversos problemas en su manejo, almacenamiento y procesamiento de información estadística, lo cual es un factor de riesgo, en relación a la información que emana de la unidad. En el momento de realizar el levantamiento se pudo constatar que no se procesaba correctamente el nivel de morosidad, producto del no pago de patentes.

Asimismo se requiere de un sistema que esté en red y que procese información para la elaboración de indicadores que apoyen la toma de decisiones. En este aspecto, se puede observar que el sistema que se utiliza es antiguo y poco amigable para los funcionarios que no llevan mucho tiempo en la unidad-

Fortalezas

Dentro de las Fortalezas observadas en el proceso de otorgamiento y renovación de patentes y permisos se considera la experiencia del equipo de trabajo. En promedio los funcionarios de la unidad tienen más de 10 años de experiencia, lo cual también permite observar un gran conocimiento respecto al proceso, tipo de contribuyente y sus múltiples necesidades.

Por otro lado respecto a las debilidades o factores críticos del proceso se puede observar una falta de coordinación entre las unidades que participan en el proceso, lo cual tiene como consecuencia demoras importantes en el servicio que se le otorga al contribuyente. En este aspecto no existe una estrategia que considere a los distintos clientes internos del proceso, para llevar a cabo un proceso más dinámico y eficiente.

La especialización de quienes forman la unidad puede atender contra el buen funcionamiento del área si se produce alguna baja por enfermedad o vacaciones. Es importante que hayan a lo menos dos personas que conozcan el proceso de cada tipo de patente.

No existe una clara delimitación de responsabilidades entre los cargos de Patentes Comerciales, sin embargo no se visualiza mayores conflictos por dicha situación.

No se cuenta con un sistema computacional en línea que constituya un apoyo a los funcionarios de patentes.

La falta de rigurosidad del archivo producto de la inapropiada infraestructura (no funcional para el tipo de unidad), genera reclamos periódicos, por parte de los usuarios del proceso debido a la pérdida de información.

La labor de fiscalización no está alineada con la unidad de Rentas, lo cual constituye un elemento obstaculizador del proceso, porque sin una coordinación de estas unidades que son complementarias en el proceso se pueden producir retrasos en la entrega de un servicio adecuado. Además, en relación a este aspecto se observa una labor mal evaluada, en parte por los siguientes antecedentes:

- Perfil de Inspectores no es el adecuado para las necesidades del cargo..
- Nivel de morosidad corresponde a un 88%
- Pérdida de documentación.
- Sistema computacional que no responde a la demanda de los usuarios capacitación
- Falta de un proceso para responder a las demandas de los usuarios.
- Falta una delimitación formal de las responsabilidades de cada funcionario de la unidad

Junto con realizar una evaluación de la efectividad de los procedimientos, se recogió la opinión de clientes internos o agentes claves dentro del proceso, que también veían algunas oportunidades de mejora desde su posición.

En esta línea el encargado de Zonificación⁵⁷ plantea que el trámite que se le solicita a Obras en la actualidad más bien corresponde a un informe previo, porque éste corresponde a un documento de fácil acceso que sólo tiene una lectura respecto a si es factible realiza una actividad en un sector determinado por el Plan Regulador.

“... El informe de Zonificación, solicitado por la unidad de patentes, corresponde a un trámite más complejo porque debería considerar la existencia de un permiso de edificación para el

⁵⁷ Entrevista Encargado de Zonificación. Alvaro Muñoz.2005

rubro, recepción de construcción para ese rubro. No obstante en la actualidad se están otorgando aproximadamente un 90% de las zonificaciones sin permisos y recepción. En relación al tiempo del trámite, para realizar un análisis de cada caso planteado considera que un plazo promedio razonable puede corresponder a 2-3 días, debido a que se debe contrastar la solicitud con la normativa, en atención al tipo de patente. Respecto a la automatización, yo creo que está bien que el sistema muestre la información,, sin embargo esto debe realizarse luego que yo realice la revisión correspondiente, porque se pueden producir errores⁵⁸”.

Si bien la actitud del funcionario es proclive a explorar nuevas prácticas, también se observa incertidumbre y algún nivel de resistencia en torno a la adopción de modalidades más automatizadas que faciliten el trámite.

Dentro de los trámites que se otorgan de manera masiva y que tienen un alto impacto de carácter social corresponde a la “solicitud de permisos para ambulantes, instalación de kioscos y ferias libres”. Este trámite requiere en primer término adjuntar una carta al Alcalde y luego el contribuyente debe contar con un informe social emitido por el departamento social, que de cuenta de su situación de vulnerabilidad que justifique la necesidad de contar con una alternativa remunerada, planteada como un negocio.

Este informe en la actualidad se solicita en forma paralela a otros antecedentes del contribuyente, lo cual muchas veces significa un recargo de trabajo para el equipo de asistentes sociales, que además no necesariamente constituye un resultado favorable. Además debido a un aumento sostenido de solicitudes y a una ausencia de políticas en relación a este tema en la actualidad no es una prioridad para el departamento.

“..Nosotros no podemos darle prioridad a estas solicitudes porque tenemos otros temas que también requieren de nuestra atención ..”⁵⁹

⁵⁸ Entrevista a Alvaro Muñoz. Zonificación. 2005

⁵⁹ Entrevista a Sra. Ximena Correa. Asistente Social.2005

Según una de las profesionales a cargo de esta parte del proceso, una alternativa a explorar es que sea la Unidad de Desarrollo Económico productivo, la cual asuma esta responsabilidad, en relación a la generación de un informe de factibilidad, fundamentalmente porque el criterio sería más bien de sustentabilidad del propio negocio, y no desde una mirada asistencialista, como ocurre hoy.

La profesional encargada también tiene toda la disposición de cooperar en una nueva modalidad en el proceso que permita contar con un proceso de permisos definido al alero de una política. Esta situación también está vinculada a la necesidad de instalar un sistema más efectivo y ágil que sea sustentable y que garantice un servicio de calidad.

VIII CONCLUSIONES

Si bien el proceso de cambios iniciado en el departamento de Rentas de la Municipalidad de Maipú no se dio por concluido al momento de terminar el trabajo de campo, se puede evaluar su estado de avance a la luz de las categorías de análisis definidas durante la fase de diseño metodológico. En este aspecto la observación y el levantamiento de información realizado durante la intervención, comprendido entre Abril de 2005 y Julio de 2007, dan cuenta de un proceso de internalización de una variedad de factores, por parte de los funcionarios, vinculados con el desarrollo de la dinámica generada a partir del cambio de autoridad. Entre los hechos de mayor relevancia señalados por los entrevistados, se cuenta: por una parte, un escepticismo generalizado, producto de hechos concretos, de alto impacto en el clima organizacional, tales como despidos y rotación de funcionarios de una unidad a otra; falta de credibilidad respecto a las nuevas autoridades, que se perciben aún lejanas y ajenas a la labor diaria con el contribuyente y sus diversas demandas, labor que constituyen el eje en torno al cual se desenvuelve la cotidianeidad del quehacer municipal; por otra parte, una percepción, también generalizada, de falta de herramientas y pautas para realizar cambios en el trabajo diario y una estructura organizacional departamentalizada, que no dialoga con los objetivos de modernización propuestos por la autoridad, objetivos que se quiere instalar en el Municipio de manera acelerada y, lo que probablemente constituya un factor de freno, de manera vertical con escasa participación. En este sentido se percibe una gran presión por parte de las autoridades para hacer cumplir a la brevedad compromisos y metas en la disminución de tiempos de respuesta, lo cual se convierte en un factor de frustración entre los funcionarios del departamento de Rentas Municipales, particularmente, como se dijo, considerando la realidad técnica y metodológica disponible para el ejercicio de funciones y tareas: escasez de equipos e infraestructura tecnológica (sistemas de computación en red, software adecuado para el manejo de archivos y bases de datos, etc.), todo lo cual conspira contra la eficiencia y oportunidad de respuesta, con el consiguiente clima de reclamos y quejas de los clientes propios del departamentos (contribuyentes).

A pesar del escenario reseñado arriba, en el curso del trabajo de campo realizado fue posible consignar un cambio que, aunque incipiente, puede considerarse como un cambio de actitud visible a partir de la participación estrecha de los funcionarios en la dinámica del pro-

ceso, generándose un espacio de participación donde ellos mismos van aportando soluciones, que permiten avanzar en los objetivos que forman parte de la modernización de la unidad y se traducen fundamentalmente a la entrega de un servicio de mayor calidad, ágil y oportuno.

En este aspecto se debe mencionar que una barrera importante para el desarrollo del proceso fue, por un lado, la relación con otras direcciones que participan en los trámites, situación que hace visible la forma en que el tipo de estructura organizacional contribuye a la cultura funcional y rígida, que se traduce en una burocracia ineficiente para transitar de una dirección a otra en un procedimiento determinado.

Por otro lado, otra de las dificultades a las que se ve enfrentado el proceso guarda relación con la desconfianza que se instala entre los funcionarios antiguos respecto a la gestión de la nueva administración, desconfianza que se genera a partir de la mencionada dinámica verticalista con que se instaló el proceso, la que generó una brecha distanciando marcando diferencias entre los antiguos funcionarios y los que se incorporan con el cambio de autoridad. Aunque estos grupos pueden compartir objetivos en relación a la necesidad de generar cambios no comparten la historia y visión del Municipio, lo cual dificulta los acuerdos en relación a las estrategias para enfrentar el proceso de cambio.

Desde el otro lado del mesón, por decirlo así, en la perspectiva de los usuarios, se pudo constatar una visión que, de alguna manera, refleja las dificultades señaladas respecto a la calidad del servicio recibido. En general, a partir de las conversaciones con el público, se pudo verificar que los clientes del Departamento de Rentas Municipales registran expresiones, en relación con lo que fue referido por los mismos usuarios como, un problema recurrente, asociado a la falta de claridad por parte de los funcionarios de las distintas unidades para resolver un problema o dar una respuesta conducente y resolutive. Los contribuyentes se sienten atrapados en una burocracia que no les facilita los procesos de solicitud de trámites. Perciben, observándose una gran incapacidad por parte de los funcionarios para resolver problemas discrecionalmente, por lo cual deben consultar a su jefe permanentemente, generando un mayor retraso en el proceso de solicitud o renovación de patentes o permisos. Dicha percepción tiene, en efecto, un correlato con la realidad del funcionario, quien se ve a sí mismo restringido por los temores señalados (despido, traslado, amonestación, etc.), a lo que se suma la descon-

fianza y una actitud—consciente o inconsciente—de bloqueo o rechazo al proceso de cambio y modernización que se intenta implementar.⁶⁰

De hecho, en el curso de la investigación realizada, fue posible validar la percepción del público con la realidad operativa del Departamento, la cual estuvo signada por lo que podríamos reconocer como un cierto paternalismo, traducido en una concentración de funciones por parte de la propia jefatura de la unidad—y, en consecuencia, una dificultad asociada al mismo, para delegar, permitiendo así el “empoderamiento” del funcionario subalterno en el ejercicio de sus funciones. Cabe reconocer que dicha dificultad bien podría deberse a la misma experiencia, celo profesional y alta disposición para resolver todo tipo de problemas.

Como se mencionó, a todo lo anterior, se suma una justificada precaución por parte de los funcionarios, al momento de responder a los contribuyentes, debido al temor a equivocarse y verse sometido al correspondiente control, por lo cual optan por consultar a la jefatura frente a cualquier situación nueva que no se enmarque dentro del procedimiento estandarizado.

En síntesis, a partir de la observación del proceso de modernización del Departamento de Rentas, el cual se encontraba en su fase inicial durante el curso de la investigación realizada, se pudo rescatar algunos aspectos que han permitido ir avanzando en los objetivos trazados del proceso objeto de esta tesis:

- Voluntad y decisión de la autoridad para realizar un proceso de cambio con el objeto de modernizar los servicios que presta el Municipio,⁶¹
- Incorporación de recursos materiales que, además de la contribución objetiva a la funcionalidad del departamento de rentas Municipales, desde la dimensión subjetiva, fueron interpretados por los funcionarios como signos concretos de preocupación por su trabajo y unidad,

⁶⁰ A ello cabe, además, agregar el impacto, no trivial por cierto, que tiene sobre la actitud y comportamiento de todo funcionario la demanda de apego a los procedimientos y normas de la burocracia pública, siempre sujeta al control y supervisión de la contraloría. Conocido resulta el efecto que determinadas intervenciones de esta última han tenido sobre la opinión pública, lo que se ha traducido en una suerte de reconocida inmovilidad en las decisiones desde los niveles de alta dirección hasta los de trato directo con la ciudadanía, como es el caso que nos ocupa.

⁶¹ Sin embargo, la contracara de esta voluntad fue, como se mencionó, la verticalidad decisora, que conspiró contra la fluidez y la aceptación del proceso de parte de los funcionarios, en definitiva, contra el éxito del proceso.

- En el ámbito de los actores involucrados, en el curso del proceso se fue generando un proceso participativo—que, básicamente, consistió en instancias de consulta sobre las necesidades sentidas por los funcionarios para la implementación de los cambios—pero que, sin embargo, contribuyó a la resolución del conflicto inicial entre funcionarios antiguos y los nuevos, incorporados por la autoridad entrante. En cierto modo, los primeros terminaron reconociendo en los segundos una actitud positiva que ha permitido avanzar en la dirección de los objetivos y metas planteadas..⁶²

No obstante lo anteriormente señalado, en relación a las hipótesis de trabajo con la que se realizó la investigación, en cuanto a la factibilidad de implementar un Sistema de Gestión de Calidad al interior del Municipio, realizando una experiencia piloto de apropiación del modelo al interior del Departamento de Rentas Municipales, el análisis de la información relevada permite concluir que ello aún no es posible, debido a que no existen las condiciones básicas requeridas al interior de la Unidad que sustenten un cambio de largo plazo.

En este aspecto, la falta de conducción efectiva al interior del departamento constituyó un rasgo determinante, ya que la debilidad de la relación entre esta unidad con las otras unidades complementarias, debilitó la acción conjunta y la entrega de un servicio de calidad.

En la misma línea, la falta de liderazgo, también debilitó la posición de la unidad a nivel de la dirección y a nivel institucional, porque no existió un canal fluido de comunicación que permitiera a este equipo de trabajo ser debidamente representado y exigir los recursos materiales y humanos necesarios para cumplir con las necesidades de los contribuyentes.

Respecto a los recursos humanos, para instalar un modelo de gestión moderno y eficaz, a partir de la experiencia en la Municipalidad de Maipú, se destaca la evidencia relevada en cuanto a la necesidad de realizar un análisis y diagnóstico *participativo* de las competencias del equipo, que permita constatar si existen los perfiles requeridos para asumir el cambio que se intentará desarrollar. En este aspecto, la investigación da cuenta de un equipo que, si bien

⁶² Casi podría decirse que un signo del proceso fue esta suerte de contrapunto entre aciertos y desaciertos: por una parte el mencionado obstáculo que representó el verticalismo y la falta de participación en las etapas iniciales del proceso (que incluso podría calificarse como “voluntarismo” más que voluntad de parte de la autoridad) y, por la otra parte, efectos secundarios, de orden subjetivo, de medidas concretas que permitieron avanzar en el proceso.

cuenta con una vasta experiencia en el mundo municipal, requería de un proceso previo de capacitación, no sólo en competencias “duras”, tales como el manejo de los sistemas computacionales de apoyo a los trámites que se desarrollan, sino que además, y talvez principalmente, en competencias “blandas” relacionadas con trabajo de equipo, atención de público y manejo de conflictos, entre otras. Asimismo, se debe evaluar la dotación que requiere esta Unidad, de manera que se pueda explicar las causas y corregir problemas como las altas tasas de movilidad interdepartamental y de ausentismo reiterado, entre otras manifestaciones de un clima adverso para la implementación de cualquier proceso de cambios, especialmente cuando se trata de incluir aspectos estructurales y estratégicos, como el estudiado.

Con respecto a la primera dificultad o barrera, señalada arriba, para la implementación del sistema, es decir, la falta de recursos materiales y condiciones físicas que permitieran instalar una lógica de gestión de trámites o procesos de manera eficaz, eficiente y oportuna, o sea, de calidad, la Unidad de Rentas Municipales no contaba con un sistema computacional adecuado. Este se encontraba en etapa incipiente de modernización, y no poseía una infraestructura adecuada para archivo de documentación. Ambos temas generaban mucho desgaste en el personal, lo que se tradujo en falta de prolijidad en la forma de llevar a cabo los procedimientos, lo cual, a su vez, se convirtió en un factor crítico al momento de empezar a instalar el proceso de mejoramiento continuo que se pretendió implementar. En otras palabras, el equipo antes de comenzar a hablar del futuro quería ver resuelto los temas contingentes que los preocupaban en el trabajo diario, en sus propios términos: su *cotidiano*.

No haber reparado en ello representó, a mi juicio, una falencia que podría haberse superado por la vía de la implementación de una etapa cero, por así decirlo, que se hubiese hecho cargo del problema vinculando la solución de la legítima preocupación de los funcionarios por su contingencia, a una estrategia que incorporase los problemas del momento en el proceso de cambio que se intentaba instalar. Ello demandaba un espacio de participación en el inicio, que sólo vino a generarse a medida que se desarrolló la intervención.

En relación a todo lo planteado aquí y a modo de reflexión final, ¿que condiciones deberían darse en la Unidad de Rentas para implementar los criterios de calidad?

A mi juicio, en primer lugar debe existir un proceso de sensibilización (inducción, lo que arriba denominamos la etapa “cero”), para dar a conocer los objetivos de un proceso de modernización a nivel departamental con un horizonte integral, esto es, la Certificación del Municipio y, sobre todo, seducir y motivar a los actores centrales del proceso, los funcionarios, invitándolos a expresar dudas, temores, desconfianzas y a resolver las mismas colectivamente. En este aspecto, no basta contar con el compromiso de la máxima autoridad municipal, el Alcalde, a quien corresponde, por lo demás, transmitir y mostrar la relevancia del tema. Esta es una condición necesaria, pero no suficiente.⁶³

Una segunda condición es seleccionar una unidad, para la realización de la experiencia piloto—es decir, la experiencia llamada a generar un efecto demostrativo hacia la organización en su conjunto—que cuente con una madurez en términos de equipo de trabajo, como también respecto a la solidez en relación a su funcionamiento y reconocimiento interno.

Lo anterior requiere de una relación positiva entre jefatura y funcionarios, que no sólo se de verticalmente hacia arriba y abajo, sino también horizontalmente, de modo de generar las necesarias confianzas que permitan, por un lado, contar con el apoyo del equipo directamente vinculado a la experiencia y, por el otro lado, ir sumando a las otras unidades complementarias en esta travesía.

Una tercera condición necesaria corresponde a la generación de un clima adecuado en la Unidad, que favorezca, por la vía del trabajo participativo, en equipo, la posibilidad de aprender de los errores y poder transmitir los conocimientos y la experiencia, a fin de que los funcionarios nuevos se nutran de los aciertos y desaciertos de los compañeros más antiguos y *vice-versa*.

Para terminar sumalizando algunos de los aprendizajes—derivados de la observación directa, el análisis de las fuentes secundarias, así como de la información relevada a por medio de las entrevistas realizadas—el estudio que da origen a la presente Tesis permitió conocer en

⁶³ En este sentido, se abre una línea de investigación comparativa entre experiencias exitosas—como el caso de la llevada a cabo en la Municipalidad de Providencia, por ejemplo—y experiencias frustradas, como la presente, que permita establecer los factores que favorecen y los que se convierten en barreras o en facilitadores del proceso. El ejemplo mencionado, ¿asumió las condiciones enumeradas en los párrafos precedentes, o las características del liderazgo ejercido por la autoridad bastaron para el logro del objetivo (la certificación), o se trató de una complementación de esos factores?, los actores/funcionarios y mandos medios ¿contaban con las competencias—duras y blandas—que facilitasen el cambio? Responder estas y otras interrogantes es una tarea pendiente, para la cual los resultados de este estudio podrían ser un punto de partida.

profundidad las características de un proceso de adopción de un modelo de gestión orientado a mejorar los indicadores de calidad de servicio en el ámbito de una experiencia de gestión local.

Es importante señalar que en el momento en que se realizó la intervención no existía una política gubernamental que apoyara el proceso de certificación de calidad para Gobiernos Locales, en consecuencia, las experiencias que existían en ese momento sólo respondían a un esfuerzo de la administración comunal (como el caso del Municipio de Providencia, ya mencionado, que representa una de las Municipalidades pioneras en esta área).

En lo que se refiere a los aspectos del proceso de instalación de las condiciones que permitieran la acreditación y certificación del Departamento de Rentas, que sí funcionaron en Maipú, se debe rescatar, por una parte, el hecho que la propia investigación generó en el equipo de Patentes Comerciales una mayor conciencia respecto de los problemas, que existían en los procedimientos de gestión de la unidad, y que conspiraban contra la eficiencia, eficacia y oportunidad de los mismos. Lo cual es propio de las intervenciones investigativas en general, y de la investigación acción en particular, en el sentido de impactar sobre las relaciones entre los sujetos y los objetos de estudio en cuestión, provocando tanto alteraciones positivas⁶⁴, que se convierten en facilitadores de los procesos involucrados, como efectos perversos, es decir, no esperados, deseables ni deseados, que actúan como brechas y barreras para el logro de los resultados esperados⁶⁵.

Por otra parte, también se pudo constatar el hecho que transcurridos los primeros seis meses del trabajo de observación, se produjo una alta rotación de cargos claves vinculados a esta área, lo cual también marcó una nueva etapa, con personeros nuevos que tuvieron que comenzar a interiorizarse en el proceso de Rentas y Patentes Municipales propiamente tal. Se

⁶⁴ En este sentido, se pudo constatar, a partir de conversaciones posteriores al periodo del trabajo de campo propiamente, con personas que habían participado en la unidad, que—como consecuencia del trabajo realizado—se implementaron sistemas de apoyo a la gestión de la misma, tales como sistemas de información especializados y otros instrumentos de apoyo, lo que fue percibido como un logro y una excelente medida para focalizar las mejoras a los procesos y a los actores responsables de llevarlos a cabo.

⁶⁵ Se generaron barreras—también vinculadas, como se ha dicho, con la Cultura organizacional del municipio—para la articulación entre las distintas áreas que requería para llevar a cabo cambios al interior de la organización, porque cada Unidad funciona como estanco, y no existe retroalimentación ni coordinación efectiva entre las mismas.

trata de un fenómeno—si se le puede llamar así—característico de la burocracia pública chilena,⁶⁶ lo cual releva con particular importancia el rol de la autoridad política y las jefaturas técnicas, demandando de ellas una especial capacidad para liderar procesos de cambio, remontar barreras de procedimiento, resolver conflictos, etc., en suma, “aceitar los engranajes” de la organización para facilitar el flujo de procedimientos que hacen al funcionamiento de la “maquina” burocrática. Ello no es cuestión de una falta o exceso de “carisma” de las autoridades: el liderazgo entendido de esta manera trasciende dicho atributo para promover la gestión participativa, el sentido de pertenencia y el compromiso con los objetivos y metas que se formulan en el marco de la participación, al estilo de una suerte de “toyotismo”, si se nos permite la metáfora, del servicio público. Es probable que el macro-proceso de la modernización del Estado en todos sus niveles administrativos, requiera de la internalización del concepto por parte de todos los actores involucrados en el mismo, tanto vertical como horizontalmente.

Finalmente avanzar hacia la futura implementación de los sistemas de gestión de calidad en los municipios del país, constituye una exigencia para lograr una gestión local más eficiente y eficaz que responda a las diversas necesidades de los ciudadanos que demandan del Estado, a través del Municipio, servicios de calidad en el ámbito de los trámites y beneficios que les permitan mejorar su calidad de vida.

⁶⁶ En sentido contrario de la tradición de países como Francia o Canadá—emblemáticos en este aspecto de sus burocracias públicas.

IX BIBLIOGRAFÍA

- Adler, P. & Kwon, S. (2002) Social capital: prospects for a new concept. *Academy of Management Review*, 27, 17-40.
- Adler, Nancy. (1997): International dimensions of organizational behavior. Cincinnati, OH: South-Western College Publishing.
- Antonio, Trinidad (comp.) Evaluación y Calidad en las organizaciones públicas. MAP, España, 2002
- Alanazi, F. & Rodriguez, A. (2003) Power bases and attribution in three cultures. *The Journal of Social Psychology*, 143, 375-395.
- Bañón, Rafael y Carrillo Ernesto. La nueva administración pública. Alianza Editorial, España, 1997.
- Barlett y Ghoshal (1990) Managing across borders: The transnational solution Boston: Harvard Business School.
- Beech, N. & Cairns, G. (2001) Coping with change: The contribution of postdichotomous ontologies. *Human Relations*, 54, 1303-1324.
- Bell, S., Whitwell, G. & Lukas, B. (2002) Schools of thought in organizational learning. *Journal of Academy of Marketing Science*, 30, 70-86.
- Beltrán, Miguel; "El Problema de la Calidad en los Servicios Públicoa", en Trinidad, Requena
- Berger, P. & Luckmann, T. (1972) *La construcción social de la realidad*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Bettelheim, B. (1976) *Psychanalyse des contes de fées*. Paris: Robert Lafont.
- Bing, J. W. (2004) Hofstede's consequences: The impact of his work on consulting and business practices. *Academy of Management Executive*, 18, 80-87.
- Black, J.A. y K.B. Boal (1994): " Strategic Resources: Traits, Configurations and Paths to Sustainable Competitive Advantage" . *Strategic Management Journal*, 15 (summer, special issue), 131-148.

- Black, S. y L.J. Porter (1995): "An empirical model for total quality management" . *Total Quality Management*, 6 (2), 149-164. Carrillo, Ernesto; "Legitimidad o modernización de la administración pública" en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, septiembre de 1996/abril de 1997, Núm. 7 y 8.
- Bourdieu, P. (2001) *Las estructuras sociales de la economía*. Barcelona: Anagrama.
- Cabezas, A. (2000) *Estudio empírico sobre la relación cultura y estructura organizacional en dos medianas empresas*. Tesis para optar al grado académico de Licenciado en Psicología. Escuela de Psicología de la Universidad de Santiago de Chile.
- CLAD. Una nueva gestión pública para América Latina. Venezuela, 1998.
- Crozier, Michel, "La necesidad urgente de una nueva lógica", en Brugué y Subirats. *Lecturas de Gestión Pública*. MAP, España, 1996.
- Damasio, A. (2001) *El error de Descartes*. Barcelona: Crítica.
- Detrez, C. (2002) *La construction sociale du corps*. Paris: Éditions du Seuil.
- Diamond, M., Allcorn, S. & Stein, H. (2004) The surface of organizational boundaries : A view from psychoanalytic object relations theory. *Human Relations*, 57, 31-53.
- Dorfman, A. & Mattelart, A. (1973) *Para leer al Pato Donald*. Valparaíso : Ediciones Universitarias de Valparaíso.
- Fages, J. B. (1996) *Histoire de la psychanalyse après Freud*. Paris: Editions Odile Jacob.
- Farias, G. & Johnson, H. (2000) Organizational development and change management, setting the record straight. *The Journal of Applied Behavioral Science*, 36, 376-379.
- Feigenbaum, A.V. (1961) "Total Quality Control, Engineering and Management". Ed. McGraw-Hill.
- Ferro, M. (1995) *Cómo se cuenta la historia a los niños del mundo entero*. México: Fondo de Cultura Económica.

- French, W. & Bell, C. (1996) *Desarrollo organizacional*. México: Prentice-Hall.
- Garvin 1984 D.: "What does product quality really mean?", Sloan Management Review, Vol 26, No 1, 25-33
- Ghoshal, S. & Bartlett, C. (1998) *El Nuevo papel de la iniciativa individual en la empresa*. Barcelona: Paidós.
- Guba, E.G. y Lincoln (1994): *Competing paradigms in qualitative research*
- Gutiérrez, J y Delgado, JM (1994): *Teoría de la observación: Métodos y técnicas cualitativas de investigación social*, Madrid. Síntesis, pp 141-173
- Guajardo Garza, Edmundo. Administración de la calidad total. Ed. PAX, México, 1996.
- Hall, R. (1996) *Organizaciones. Estructuras, procesos y resultados*. México: Prentice-Hall.
- Hammersley, M (1995) *The politics of social research*, London: Sage, cap1, 2 3
- Harris, M. (1992) *Vacas, guerras, cerdos y brujas. Los enigmas de la cultura*. Buenos Aires: Alianza Editorial.
- Hatch, M. & Schultz, M. (2002) *The dynamics of organizational identity. Human Relations*, 55, 989-1018.
- Hax, A. & Majluf, N. (1993) *Gestión de empresa con una visión estratégica*. Santiago: Dolmen.
- Hood Christopher; "Racionalismo económico en la gestión pública: ¿De la administración pública progresiva a la nueva gestión pública? en Brugué y Subirats. Lecturas de Gestión Pública. MAP, España, 1996.
- Hofstede, G. (2002) Dimensions do not exist: A reply to Brendan McSweeney. *Human Relations*, 55, 1355-1361.
- Hobsbawn, Eric (2002) *Historia del Siglo XX*. Editorial Critica, Barcelona, España
- Hodgetts, Luthans y lee, 1994 *Nuevo Paradigma organizacional sobre calidad total*

- Hornstein, H. (2001) Organizational development and change management. *The Journal of Applied Behavioral Science*, 37, 223-226.
- Hughes, Owen E(1996). "La nueva gestión pública", en Brugué y Subirats. *Lecturas de Gestión Pública*. MAP, España,.
- Hunneus, P. (1979). *Nuestra Mentalidad Económica*. Santiago: Editora Nueva Generación Limitada.
- Ibañez, J (1989) “*Perspectivas de la investigación social: el diseño en la perspectiva estructural*”, en M. García Ferrando; J. Ibañez y F. Alvira: *El análisis de la realidad social*, Madrid: Alianza, pp.49-83
- James, Paul (2001), *La gestión de calidad total: un texto introductorio ISO 9000. Gestión y Aseguramiento de la calidad. Compendio de normas*
- Jassawalla, A. & Sashittal, H. (2002) Cultures that support product-innovation processes. *Academy of Management Executive*, 16, 42-54.
- Joiner Brian, Giral, José et al. *Memorias del 12 Congreso Internacional de Calidad Total Clase mundial: generación de valor con responsabilidad social*. Fundación Mexicana para la calidad Total A. C. México, Noviembre de 2000.
- Kegan, R. (1998) *In over our heads, the mental demands of modern life*. Cambridge: Harvard University Press.
- Klinsberg, B. (2000) *El rol del capital social y la cultura en el proceso de desarrollo*. En Klinsberg, B. & Tomassini, L. editores: *Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Koehler, Jerry W. y Pankowski, Joseph M. *Mejora continua en el Gobierno*. Ed. Panorama, México, 1999.
- Kroeber, A. L. y Kluckhohn, C. (1952, (reimpreso en 1978): *Culture: A Critical Review of Concepts and Definitions*. Post Road West, Westport CT: Greenwood Publishing Group.
- Lahera Eugenio (2002), *Introducción a las Políticas Públicas*, Santiago 2002
- Lahera Eugenio(1990), *Como mejorar la gestión pública*, Cieplan, Flacso, Foro 1990

- Lima Marcos(1996). *Actuales Exigencias de una Gestión Pública*, Fundación Friedrich Ebert.1996
- Lourau, R. (2001) *El análisis institucional*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Lubinsky, D. (2004) Introduction to the special section on cognitive abilities: 100 years after Spearman’s (1904) “‘General intelligence’, objectively Moreno María-Peris Fernando (2001), *Gestión de Calidad y Diseño de Organizaciones, Teoría y Estudio de casos*, España .2001 determined and measured”, *Journal of Personality and Social Psychology*, 86, 96-111.
- Malvicino, Guillermo A (2001). Documento presentado como ponencia en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina,
- Maxham, J. & Netemeyer, R. (2003) Firm reap what they sow: The effects of shared values and perceived organizational justice on customers’ evaluations of complaint handling. *Journal of Marketing*, 67, 17-46.
- Mayton, D., Ball-Rockeach, S. & Loges, W. (1994) Human values and social issues: An introduction. *Journal of Social Issues*, 50, 1-8.
- Mella, 1998 Mella, Orlando. 1998. *Naturaleza y orientaciones teórico – metodológicas de la investigación cualitativa*.
- Minzberg Henry (1979). La estructuración de organizaciones: Una síntesis de la investigación. Editorial Prentice Hall, México, 1979.
- Moreno-Luzón, María, Peris J. Fernando y González Tomás; “Calidad y receptividad en la administración pública” en Revista. *Gestión de la Calidad y Diseño de Organizaciones. Teoría y Estudio de Casos*. Prentice Hall, Madrid, 2001.
- Moyado Estrada, Francisco Prospectiva, N° 17, octubre de 2000.
- Munch Galindo, Lourdes. Más allá de la excelencia y de la calidad total. Ed. TRILLAS, México, 1998.
- McSweeney, B. (2002) Hofstede’s model of national cultural differences and their consequences: A triumph of faith – a failure of analysis. *Human Relations*, 55, 89-118.

- McSweeney, B. (2002) The essentials of scholarship: A reply to Geert Hofstede. *Human Relations*, 55, 1363-1372.
- Menzies, I. & Jaques, E. (1994) *Defensa contra la ansiedad, rol de los sistemas sociales*. Buenos Aires: Lumen-Hormé
- Moore, W. (2003) Understanding learning in a postmodern world: Reconsidering the Perry scheme of intellectual and ethical development. *Borrador en preparación para su publicación*.
- Nikelly, A. (2001) The role of environment in mental health, individual empowering through social restructuring. *The Journal of Applied Behavioral Science*, 37, 305-323.
- Nisbett, R., Peng, K., Choi, I. & Norenzayan, A. (2001) Culture and systems of thought: Holistic versus analytic cognition. *Psychological Review*, 108, 291-310.
- Olias de Lima, Blanca. *La nueva Gestión Pública*. Prentice-Hall, Madrid, 2001.
- Ortega y Gasset, J. (2000) *Obras completas, ideas y creencias*. España: Alianza.
- Paéz Tomas (1997), *Estrategia Empresarial y calidad de gestión*, 1997
- Peng, M. (2003) Institutional transitions and strategic choices. *Academy of Management Review*, 28, 275-296.
- Pérez Sánchez, Margarita; "La Calidad en la Nueva Gestión Pública", en Trinidad Requena
- Peters, T. (1992) *Liberation management*. Buenos Aires: Editorial Atlántica.
- Ramirez Alujas Alvaro (2002), *Reforma del Estado y Modernización del Estado*. CLAD, Lisboa Portugal.
- Ramió y Matas, Carles; "Algunos problemas de las estrategias de mejora de la calidad de los servicios públicos" en *Prospectiva*, N° 17, noviembre de 2000.
- Randolph, Allan 1995 *El nuevo servicio público* Funeda Caracas Venezuela
- Rank, O. (1991) *El mito del nacimiento de Funeda*, Caracas-Venezuela, *l héroe*. Barcelona: Paidós.
- Robbins, S. (1999) *Comportamiento organizacional*. México: Prentice-Hall.

- Rodríguez, D. (2002) *Diagnóstico organizacional*. Santiago: Ediciones Universidad Católica de Chile.
- Rodríguez, D., Bozzo, C. & Arnold, M. (1999) *Cultura organizacional e innovación: El caso de Goodyear-Chile*. En Dávila, A. & Martínez, N. Coordinadoras: Cultura en organizaciones latinas. Elementos, injerencia y evidencia en los procesos organizacionales. México: Siglo XXI Editores.
- Rodríguez Fernández, Andrés; "La calidad en la administración pública", en Trinidad Requena Antonio (comp.). Evaluación y Calidad en las Organizaciones Públicas. MAP, España, 2002
- Rosales Mario (2005),El Secreto del Buen Alcalde.Editorial Planeta. Chile
- Salazar, Gabriel, *et al* (1998), *El Municipio Cercenado*. Flacso 1998
- Schvarstein, L. (2002) *Psicología social de las organizaciones, nuevos aportes*. Buenos Aires, Paidós.
- Schein, Edgar (1997): *Organizational Culture and Leadership*. San Francisco: Jossey-Bass
- Schvarstein, L. (2004) *La inteligencia social de las organizaciones*. Buenos Aires, Paidós.
- Schwartz, S. (1994) Are there universal aspects in the structure and contents of human values? *Journal of Social Issues*, 50, 19-45.
- Schwartz, S. & Bardi, A. (2001) Value hierarchies across cultures. *Journal of Cross-Cultural Psychology*, 32, 268-290.
- Schwartz, S., Melech, G., Lehmann, A., Burgess, S., Harris, S. & Owens, V. (2001) Extending the cross-cultural validity of the theory of the basic human values with a different method of measurement. *Journal of Cross-Cultural Psychology*, 32, 519-542.
- Seibert, S., Silver, S. & Randolph, W. (2004) Tacking empowerment to the next level: A multiple-level model of empowerment, performance, and satisfaction. *Academy of Management Journal*, 47, 332-349.

- Serrano, Claudia y Fernandez Ignacia (2003), “Descentralización del Estado en el Nivel Regional y Local: ¿Reformas Paralelas?”, Serie de Estudio N°18,
- Shand David y Amberg Morten. Un Gobierno Alerta: iniciativas de servicios de calidad en la administración. OCDE-DDF, 1994.
- Sennett, R. (2001) *La corrosión del carácter, las consecuencias personales del trabajo en el nuevo capitalismo*. Barcelona: Anagrama.
- Sievers, B. (2003) Your money or your life? Psychotic implications of the pension fund system: Towards a socio-analysis of the financial services revolution. *Human Relations*, 56, 187-210.
- Smith, P. (2002) Culture’s consequences: Something old and something new. *Human Relations*, 55, 119-135.
- Strauss y Corbin, 2002 Bases de la investigación cualitativa. Técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría. Universidad de Antioquia
- Tomicic, A(2004) Mujer, trabajo y familia: metáforas para repensar la subjetividad contemporánea, Vol. 18, pags. 321-344
- Touraine, A (1973) *Production de la société*. Paris: Seuil.

ANEXOS

ANEXO 1
PAUTA DE ENTREVISTA USUARIOS /CLIENTES

ENCUESTA DE CALIDAD DE SERVICIO

1.- ¿Qué servicio o trámite está realizando?

2.- ¿Cuántas veces ha tenido que venir al Municipio por el mismo trámite?

3.- Al momento de realizar el trámite, la atención que recibió fue:

_____ Buena

_____ Regular

_____ Mala

Si su respuesta es regular o mala, explique porque:

4.- Considera que ha recibido una atención ágil y oportuna. (marque con una cruz)

Si	
No	

En este aspecto podría decir que el tiempo de espera ha sido

_____ Corto

_____ Adecuado

_____ Excesivo

Señale el tiempo de espera en minutos: _____

ANEXO 2

PAUTA DE ENTREVISTA GRUPAL

Introducción

A continuación se realizará una entrevista grupal a la unidad de patentes comerciales, con el objeto de conocer su percepción del proceso de intervención para mejorar la Calidad del Servicio, en el marco del desarrollo de la Tesis de magíster de Ingrid Rojas. El tiempo de duración es de una hora y para sistematizar de una mejor forma los resultados se grabará la conversación

I parte: Contexto Temático

El tema a discutir por el grupo es el concepto “Calidad de Servicio”, como entienden el concepto, si lo han visto en práctica dentro o fuera del municipio en algún organismo.

II parte : Profundización del tema

- En la practica como se aplica la prestación de un servicio de calidad
- Que problemas visualizan que impiden otorgar una buena atención al contribuyente
- Creen que desde el propio quehacer se pueden mejorar algunas prácticas o acciones que faciliten una mejor calidad del servicio
- Existe apoyo desde la organización para mejorar la calidad del servicio
- Cuales creen que son las dificultades que pueden limitar el éxito de un proceso de cambio para mejora la calidad del servicio

III Cierre

La idea es que volvamos a conversar en torno a este tema en un tiempo de 2 meses que nos permita evaluar la realización y la apropiación del proceso en la unidad, para analizar las dificultades y beneficios vivenciados. Gracias por su disponibilidad y participación.

También se solicita a algunas personas su disponibilidad para entrevistas en profundidad (hay que evaluar si es mejor que sea antes o después)

Carta de Compromiso

En el marco del desarrollo de la Tesis “Calidad de Servicio en el ámbito Municipal”, que desarrolla en la actualidad la Sra. Ingrid Rojas, en función de su propuesta metodológica se

realizará con fecha 25 de agosto una entrevista grupal con funcionarios de la unidad de patentes de la Municipalidad de Maipú, con fines exclusivamente académicos, por lo cual se asegura absoluta confidencialidad respecto a los resultados que emerjan de esta actividad.
