

Casos Perspectiva Horizontal Vertical

Grupo 1. Programas de atención a la población migrante en Baja California: antecedentes

Desde principios de los años noventa las organizaciones civiles de apoyo a la población migrante en Baja California habían demandado la intervención del gobierno estatal para atender a los migrantes deportados de Estados Unidos por las ciudades de la entidad, para ello diseñaron líneas generales y acciones específicas para desarrollar un posible programa de atención integral alejado de los modelos tradicionales eminentemente asistenciales, pero como el problema no era considerado prioritario por el gobierno local, no se obtuvo una respuesta positiva, aun así, se insistió en ponerlo en la agenda de discusión.

En ese tiempo las deportaciones se recrudecieron en Mexicali de tal forma que se llegaron a reportar más de 500 por día, y con ellas se incrementaban también las violaciones a los derechos humanos. La política del gobierno estadounidense era inhibir el cruce por las zonas tradicionales obligando a los migrantes a atravesar por zonas inhóspitas, al mismo tiempo, deportar a los connacionales por lugares lejanos a donde se internaban hacia Estados Unidos. Ciudades como Mexicali nunca habían experimentado esa magnitud de población deportada.

En ese contexto, el Frapam inició la lucha por que se adoptara un programa temporal de emergencia de atención integral a los migrantes repatriados, el cual contemplara transporte hacia los albergues, salud, asesoría jurídica, retorno a sus lugares de origen y bolsa de trabajo en Tijuana y Mexicali.

Se pretendía que el gobierno estatal interviniera en el auxilio a esta población vulnerable, y para ello, el Frapam utilizó como mecanismos de presión conferencias de prensa y la difusión masiva de algunos resultados de monitoreos efectuados en la garita internacional de Baja California, en los que se mostraban datos sobre violaciones a los derechos humanos de los migrantes repatriados y las paupérrimas condiciones en que venían del vecino país. Estas acciones, inéditas hasta entonces en la región, buscaban el apoyo popular para hacer "visible" el problema y elevarlo a la agenda gubernamental con el fin de propiciar la intervención de las autoridades gubernamentales estatales, que se negaban a intervenir por considerar que era un problema que le competía al gobierno federal.

La capacidad del Frapam para articular y poner en acción a diversas OC, logrando una alianza coyuntural por una demanda concreta con objetivos bien definidos, le confirió legitimidad y conformó un movimiento social estructurado que permitió incidir coyunturalmente para que el gobierno interviniera en la atención a los migrantes –lo cual se logró parcialmente, al establecer una alianza estratégica con el gobierno estatal que creó un programa interinstitucional de apoyo al migrante deportado que duró algunos meses, hasta que se dio un cambio de gobierno–. Las organizaciones civiles fueron el puntal de ese programa.

De esa manera, las organizaciones civiles aglutinadas en el Frapam tuvieron la capacidad de elevar a políticas públicas un problema social sentido en las ciudades fronterizas de Baja California. Las OC también presentaron propuestas alternativas y lograron participar en la aplicación de las políticas públicas, pero no llegaron al proceso de evaluación y seguimiento ni lograron formalizar la red para darle continuidad. Por parte del nuevo gobierno, no existió una visión estratégica ni voluntad política que permitiera continuar con el proyecto.

Así, la falta de continuidad de la red, aunada a una situación política desfavorable, truncó el proceso; aunque hay que reconocer que la estructura orgánica de un frente coyuntural no garantizaba poder sostener un programa de largo plazo. En este caso fueron factores organizativos internos y externos los que impidieron que el programa continuara.⁵

Sin embargo, esto fue el antecedente para la creación de la Oficina de Atención al Migrante en Mexicali y el surgimiento de la Coalición Pro Defensa del Migrante de Baja California.

El resultado favorable de las gestiones de la OC fue posible gracias al apoyo de otros actores gubernamentales, lo que terminó por disipar las dudas que se tenían sobre la participación de una organización civil en programas públicos. Desde nuestro punto de vista, se sentó un precedente importante de gestión innovadora en la localidad, pues por primera vez una organización civil privada (Albergue del Desierto) desarrollaba con

sus propios recursos acciones públicas en una oficina ubicada en terrenos gubernamentales, concesionada mediante arrendamiento por el propio gobierno federal.

La OC responsable integró de manera permanente a otra organización civil, el Centro de Apoyo al Trabajador Migrante,⁸ y en forma temporal a voluntarios de la Iglesia católica, así como a Médicos del Mundo, organización de carácter internacional. De esta manera se conformó una oficina que dio cobijo a varias iniciativas que favorecerían a los migrantes repatriados por la garita Mexicali–Caléxico.⁹

La oficina funciona de manera autónoma al gobierno en materia de recursos, pero canaliza a los migrantes repatriados según sus necesidades hacia las instituciones gubernamentales o bien a los distintos albergues de la ciudad. A pesar de recibir voluntarios extranjeros de la Iglesia católica, las OC responsables de la oficina mantienen su carácter laico.

Las OC responsables de la oficina mantienen una buena relación y tienen convenios con instituciones gubernamentales como la Procuraduría de los Derechos Humanos y Protección Ciudadana de Baja California, la delegación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), el DIF estatal y municipal, las universidades del estado que aportan prestadores de servicios sociales, etcétera.

Aunque la oficina funciona en mayor medida con recursos propios, esto no invalida que las OC reciban apoyos gubernamentales mediante los fondos de conversión a los que convoca la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) cada año.¹¹

Afortunadamente, la presencia de años, el papel desempeñado y el prestigio logrado en la comunidad por parte de las organizaciones civiles responsables evitaron las turbulencias políticas y permitieron que el programa continuara operando.

En resumen, a pesar de todas las presiones que ha tenido la Oficina de Atención a Migrantes en Mexicali, se puede asegurar que es un proyecto consolidado, gracias a la estructura de financiamiento que tienen las OC, que no depende del sector gubernamental. Aunque el enfoque de atención es asistencial, sí resuelve las necesidades inmediatas de esa población vulnerable, lo que es reconocido por los actores gubernamentales relacionados con la migración.

El programa de la oficina se inscribe en el enfoque de gestión innovadora, donde la sociedad civil desarrolla políticas públicas destinadas a la población vulnerable. Desafortunadamente, tanto los gobiernos federal como local, y las propias organizaciones civiles, han desperdiciado la oportunidad de establecer una gestión asociada con miras a resolver el problema a largo plazo, como lo proponen Ramos y Reyes (2005); es decir, [...] una alianza estratégica entre organizaciones civiles y gobierno que permita generar beneficios e impactos sociales en términos de bienestar y calidad de vida y generar beneficios e impactos mediante la adopción de un enfoque proactivo y sustentado en los consensos con distintos actores (Ramos y Reyes, 2005:40).

Grupo II. Correos Chile

Una gestión que apuesta por el Cambio Correos Chile es una empresa con una larga historia de servicio, que durante los últimos años se ha visto enfrentada a una creciente competencia en todas sus áreas. De un pasado monopólico, pasaba a enfrentarse a nuevos competidores con gran variedad de empresas y servicios en el rubro y en un mercado cada vez más competitivo. Es en este contexto que la empresa tuvo que enfrentarse a un mercado postal con cambios vertiginosos por la aparición de nuevas tecnologías de información.

Tras la crisis del año 2000, la empresa de Correos Chile tuvo que enfrentar grandes cambios y desafíos mayores en materia de comunicaciones. Era necesario mejorar la dañada imagen al interior de la organización y reconstruir la confianza de los trabajadores hacia sus directivos como condición mínima para comenzar a trabajar. Se iniciaron los grandes cambios siendo necesario construir una visión para Correos que resultase atractiva para sus clientes, para sus dueños y para sus trabajadores: una organización ejemplo de empresa pública confiable, rentable, moderna y con una dirección profesional y visionaria, en la que fuese un orgullo trabajar, teniendo como objetivo que esta visión se posicione poco a poco en las mentes y corazones de los trabajadores de la empresa.

Durante el periodo 2001 - 2002 se colocaron los pilares para la estructuración de un nuevo enfoque de negocio, centrándose en la generación de condiciones para incrementar los ingresos por ventas en un ambiente cada día más competitivo, y en reducir drásticamente sus costos operativos. Hacia modelos de gestión innovadores en la administración pública: el caso de la Empresa Pública Correos de Chile 154 Revista Chilena de Administración Pública

Este periodo estuvo marcado por el rediseño de todos los procesos de negocio de la empresa, se dio inicio a la generación de un flujo constante de proyectos que permitiesen la consolidación de los rediseños y que se vieron potenciados por los avances logrados en los sistemas de información de la empresa. El rediseño de los procesos (procesos postales, incluyendo el marketing y la venta, admisión en agencias, clasificación, transporte y logística, distribución y retorno, facturación y cobranzas, parrilla de productos, diversificación de negocios, soporte administrativo y de sistemas, control y relaciones laborales) partió con la especificación de la cadena de valor de Correos Chile, un concepto clave que describe las principales actividades en las que la compañía debe generar valor para sus clientes.

Las prioridades de gestión de la Empresa Pública de Correos Chile han cambiado drásticamente durante los últimos años. Antes del 2002 la gestión se basaba fundamentalmente en función de ampliar solamente la cobertura en la distribución postal, producto de las grandes transformaciones y cambios, y la necesidad imperiosa de revertir los resultados negativos de la empresa; a partir de este año los representantes del directorio decidieron adoptar una nueva filosofía de trabajo y gestión centrada en mejorar la calidad del servicio, generar productos y servicios con valor agregado para el cliente, contar con recurso humano capacitado y calificado, tomar decisiones sustentados en sistemas de información adecuados y a través de esto lograr un mayor posicionamiento en el mercado y mejores resultados económicos.

Analizando las diversas variables que inciden en el Modelo de Negocio de la empresa Correos Chile, se puede decir que su modelo ha sido guiado por la estructura, filosofía y principios del modelo americano Malcom Baldrige, por orientar su gestión con un enfoque a la creación de valor, satisfacción al cliente, desarrollo del recurso humano y dirección de resultados económicos y empresariales. Asimismo se puede observar que el modelo de negocio de la empresa se encuentra sustentado en sólidas políticas de liderazgo, lo que permite tener una visión estratégica de futuro, con estrategias de análisis y gestión de información en la toma de decisiones y dirección del conocimiento.

Grupo III. Sistema de Gestión de la Calidad en Norma ISO 9001 del Servicio Agrícola y Ganadero (SAG) Chile

Se realiza el Estudio de Caso del Sistema de Gestión de la Calidad en Norma ISO 9001 del Servicio Agrícola y Ganadero (SAG) en el marco del Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG). Este trabajo se enmarca en el contexto del convenio entre la Dirección de Presupuesto (DIPRES) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

El objetivo de este trabajo es estudiar los resultados del sistema de gestión de la calidad (SGC) basado en la norma ISO 9001, implementado por el SAG. Para ello se espera conocer los efectos que la aplicación de dicha norma ha tenido en los procesos de gestión interna de la organización (soporte y estratégicos) y en los procesos de provisión de bienes y/o servicios (productos estratégicos). El SAG, como organismo oficial del estado de Chile encargado de apoyar el desarrollo de la agricultura y la ganadería, a través de la protección de la salud de los animales y la sanidad vegetal, busca contribuir al desarrollo productivo y al mejoramiento de la competitividad del sector agrícola, ganadero y forestal nacional, generando políticas de sanidad vegetal, salud animal, recursos naturales renovables y calidad alimentaria.

En el año 1998, con la implementación de la Ley Nº 19.553 se inició el desarrollo de Programas de Mejoramiento de la Gestión en los Servicios Públicos. Desde el año 2001 el PMG se estructura sobre la base a un conjunto de áreas de gestión comunes para todas las instituciones del sector público, denominado Programa Marco Básico. Para profundizar los avances logrados en el nivel de desarrollo de los PMG, el año 2004 se estima necesaria la aplicación de un estándar externo que promoviera la excelencia en los servicios públicos y que a la vez hiciera reconocible los logros ante la sociedad. Así el año 2005 se establece el Programa Marco Avanzado que define como mecanismo de reconocimiento externo la certificación ISO 9001 de los sistemas definidos en los PMG. Por su parte, el SAG a fines del 2004 realiza un estudio de su situación institucional, el cual entre otras conclusiones señala que la institución presenta "...problemáticas que representan dificultades y barreras que impiden a la institución alcanzar niveles de excelencia en el ámbito de su acción nacional e internacional".

A raíz de este estudio se implementaron las siguientes iniciativas: - Desarrollo de un proyecto de rediseño de procesos técnicos/soporte (compatible con norma ISO 9001:200). - Mejoras al Modelo actual de planificación - Mejoras al Modelo Actual de Control de Gestión

En Marzo del 2005 comienza la implementación de SGC en sus procesos del negocio, luego a fines del mismo año se agregan los 2 primeros sistemas del PMG y, finalmente, el SAG obtiene Estudio de Caso Sistema de Gestión de la Calidad en el SAG 4 de 45 la certificación de los procesos del negocio en mayo de 2008 y de estos sistemas PMG en junio de 2008.

Se debe destacar que la implementación de todos estos procesos se realizó a nivel nacional.

Los procesos certificados son: • Sistema de planificación y control de gestión, en el nivel central y región de Valparaíso, de Coquimbo y de Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo. • Sistema de evaluación del desempeño, en el nivel central y región de Valparaíso. • Sistema de capacitación, en el nivel central, región del Bío-Bío y región de Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo. • Sistema de auditoría interna, en el nivel central. • Sistema de compras y contrataciones públicas en el nivel central, Regiones Metropolitana, Valparaíso y Araucanía. • Sistema de higiene, seguridad y mejoramiento de los ambientes de trabajo en el nivel central y región de Araucanía. • Certificación fitosanitaria de los productos vegetales de exportación, en nivel central y todas las regiones, excepto Región de Tarapacá donde no tiene expresión este proceso. • Certificación de exportación de carnes frescas de porcino, bovino, ovino y aves a los mercados de México, Unión Europea y Japón. En nivel central y todas las regiones, excepto Región de Tarapacá y de Atacama donde no tiene expresión este proceso. • Inspección de equipaje acompañado de pasajeros/tripulantes y medios de transporte, que ingresan al país por controles fronterizos terrestres, aéreos o marítimos que cuenten con presencia SAG permanente. En nivel central y todas las regiones, excepto Región de O'Higgins donde no tiene expresión este proceso.

Los beneficios que ha traído la implantación del SGC ISO 9001 en el SAG son los siguientes: • Se trabaja con una mayor orientación al cliente, lo que antes de ISO 9001 no sucedía de manera consistente. • La implementación de ISO 9001 en los sistemas PMG y en los procesos de negocio han obligado a la Institución a observar en cada decisión el marco legal aplicable, lo que asegura la actuación del Servicio siempre dentro de los rangos de legalidad respectivos. • Al interior del SAG existe un ordenamiento claro de las responsabilidades, lo que es percibido positivamente por el personal. • Los procesos certificados se encuentran estandarizados a nivel nacional y en todo el país los procesos operan de la misma forma. Todos los entrevistados coinciden en que éste ha sido uno de los principales logros que han tenido en el Control de Gestión. • Como consecuencia de esto, los clientes pueden obtener claramente información acerca de los servicios prestados por el SAG, los requisitos para cada uno de ellos y la tramitación de los mismos.

Esta información transparente y accesible se obtiene por medio de la página Web del Servicio.

Grupo IV. La Superintendencia de Bancos de Bolivia

La Superintendencia de Bancos de Bolivia fue creada mediante Ley de 1928, por recomendación de la Misión Kemmerer, contratada por el Gobierno boliviano a efectos de mejorar los sistemas de control del Estado. La Misión centró su atención en crear un Banco Central independiente y una Superintendencia de Bancos Autónoma. El monopolio de la emisión de la moneda nacional -hasta entonces en manos de bancos privados- se encomendó al nuevo Banco Central, el cual tuvo como objeto mantener el valor de la moneda en relación a un patrón internacional, la regulación de la deuda y el control de la masa monetaria. La creación de la Superintendencia de Bancos tuvo el importante propósito de regular al sistema bancario, hasta entonces omnipotente.

La modernización de la normativa y regulación financiera respondía a la necesidad de captar nuevos créditos externos de manera sustancial e incrementar los niveles de inversión extranjera para el desarrollo del aparato productivo. Sin embargo, la Gran Depresión de 1929, frustró el propósito. En 1930 Bolivia se declaró en moratoria.

Por tanto la modernización del sistema financiero no repercutió en un crecimiento de la actividad bancaria ni logró incentivar la inversión extranjera. Poco después, la Guerra del Chaco (1932-1935) contribuyó a que se alargase el período de crisis desatado por la Depresión Mundial por lo que la Superintendencia de Bancos tampoco tuvo mayor protagonismo en este periodo. La intervención cada vez mayor en las actividades productivas por el Estado a partir de 1936 y el establecimiento de permisos estatales previos para la disposición de divisas y circulante para las grandes empresas mineras y agrícolas, así como el establecimiento de órganos públicos de crédito de fomento, llevó a una depresión de la banca privada nacional.

La Revolución Nacional de 1952 marcó un cambio de ritmo de la economía Boliviana donde el Estado asumió el rol de benefactor. Bajo este esquema la banca comercial sobrevivió con actividades marginales, puesto que el crédito era impulsado mediante órganos públicos de fomento de la vivienda, de la producción y de la seguridad social. Probablemente, su momento más bajo fue la desaparición de las empresas privadas de servicios públicos, la estatización de la minería privada y la virtual desaparición en el occidente del país de la empresa privada agrícola. La industria que sobrevivió hasta los años 70 (principalmente lanificadoras y productoras de alimentos y algunos bienes de consumo) quedó en dependencia política y financiera de los órganos estatales de crédito de fomento. Estos devinieron en instituciones de reparto de beneficios vía condonaciones y moratorias. La Superintendencia en esta época tampoco pudo jugar un papel en la regulación de la banca estatal. El gobierno de facto de 1970 decretó que las funciones de la Superintendencia sean incorporadas al Banco Central de Bolivia, para lo cual se creó la Gerencia de Fiscalización de Bancos. La intención de la absorción fue fortalecer el control y la regulación bancaria, pero el resultado fue el opuesto, debido a que el Departamento de Fiscalización pasó a ser un nivel burocrático más que nunca tuvo la primera prioridad dentro del Banco Central. Durante la década de los '70 la banca privada nacional se desarrolló, bajo un contexto de estabilidad económica, pero sin mayores controles por parte de la Gerencia de Fiscalización.

En los primeros años de la década de los '80, la hiperinflación afectó gravemente al sistema financiero. La desdolarización de los créditos bancarios implicaron una transferencia de recursos de los ahorristas a los prestatarios, dejando descapitalizadas a las entidades de intermediación financiera.

A partir de 1985, la Nueva Política Económica -de estabilización y reforma estructural- estableció el objetivo de eliminar los órganos estatales de intermediación financiera y de establecer una nueva Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras (SBEF) mediante Ley de la República. La actividad de la SBEF durante sus primeros años, consistió fundamentalmente en establecer un sistema expedito para la liquidación de los bancos privados que efectuaban operaciones ilícitas y la de los bancos estatales de fomento. El Banco Central de Bolivia, emitió nueva normativa bancaria buscando fortalecer la solvencia bancaria, evitar quiebras fraudulentas y lograr nuevamente la confianza del público en el sistema. La actividad de liquidación de bancos, pese a ser prioritaria durante varios años, a la fecha no ha quedado concluida, ya que aún existen remanentes de liquidación por falta de procedimientos legales adecuados.

La promulgación de la Ley de Bancos de 1993, actualmente en vigencia, señala una reorientación de la SBEF en torno a dos aspectos fundamentales: (i) Fortalecimiento del sistema de control de las entidades, sobre la

base de un régimen de capitales mínimos proporcionales a sus activos de riesgo; y (ii) fortalecimiento de las actividades de seguimiento y evaluación detallada de las colocaciones bancarias sobre la base de un sistema de información de riesgos y de normas sobre vinculación económica de los prestatarios de mayor importancia. Como resultado de las nuevas políticas económicas, los depósitos bancarios empiezan a crecer lenta pero continuamente entre 1985 y 1990 y el crecimiento se aceleró de manera notable entre 1990 y 1998. Los depósitos del sistema de intermediación financiera que totalizaban menos de US\$ 100 millones en 1985, actualmente alcanzan a más de US\$ 4.000 millones. Este gran crecimiento ha sido el resultado de una renovada confianza del público, incluyendo la gran masa de ahorristas pequeños, en el sistema bancario y el nuevo sistema de supervisión, naturalmente propiciado por la nueva normativa bancaria y por la política financiera de permitir tasa libres de interés, en un ambiente de estabilidad cambiaria y de precios. Desde esta perspectiva, es que la función de la SBEF se ha concentrado en asegurar la salud del sistema de intermediación financiera.