



# Como aplicar planificación; dirección estratégica y control de gestión al diseño e implementación de una política pública: Estado actual y propuesta Modelo de Gestión del cluster minero\*

Marcela Hernando Pérez\*\*

## I. Planificación y control en la Administración Pública

Por Administración Pública, generalmente, se entiende a la organización integrada por personal profesional, dotada de medios económicos y materiales públicos que pone en práctica las decisiones tomadas por el gobierno. En este ámbito, las Políticas Públicas se deben entender como: el curso de acción y flujos de información relacionados con un objetivo público, definido en forma democrática, que son desarrollados por el sector público, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado.

En este contexto algunos puntos en que debe fijarse la atención son:

- Los problemas que generan la formación de las políticas públicas son generalmente interdependientes entre sí.
- Los problemas dependen de la subjetividad del analista, quien a partir de la “situación problemática” construye el problema, es decir, define, clasifica, explica y evalúa.
- Los problemas son artificiales: Responden a una decisión voluntaria de que existan y se resuelvan (no tienen vida al margen de quien o quienes los definen).
- Los problemas y sus soluciones están relacionados constantemente. Existen muchas definiciones de un problema y también existen muchas soluciones.
- La generación de alternativas de política debe ser entendida como un proceso de selección (análogo a la selección natural biológica). Esta selección se explica a partir de:
- Viabilidad técnica.

---

\* Clase Magistral, dictada en el acto de inauguración del año académico 2007 de la sede Antofagasta de la Universidad Central de Chile, realizada el 7 de mayo de 2007.

\*\* Intendente de la Región de Antofagasta.

- Congruencia con los valores predominantes.
- Anticipación de restricciones futuras:
  - Presupuesto,
  - Aceptación del público y
  - Receptividad de los actores.

De acuerdo este marco referencial, es que la administración pública, realiza su **Planificación**, entendida como un proceso que consiste en tomar decisiones relacionadas con el futuro. Para esto son claves siete preguntas, las cuales permiten adelantarse a los hechos que prevemos, esto para modificar el futuro:

1. ¿Qué queremos conseguir?
2. ¿Cómo podemos conseguir nuestro propósito?
3. ¿Cuándo ejecutaremos cada acción?
4. ¿Qué personas las realizarán?
5. ¿Con qué medios técnicos, financieros, humanos, etc.?
6. ¿Qué resultados se espera obtener?
7. ¿Cómo se evaluarán estos resultados?

El desarrollo del proceso de planificación debe tener siempre en vista el **Sistema de Control de Gestión**, pues este es una herramienta de cambio en las organizaciones, esto si es que se refuerza el desarrollo de una dirección estratégica global, logrando con esto sustentar un proceso de cambio planificado. En esta lógica, es que un óptimo sistema de control considera, al menos, las siguientes variables:

- Medir resultados reales de la actividad
- Comparar resultados con metas propuestas
- Analizar las desviaciones
- Generar procesos de aprendizaje para siguientes procesos / etapas

Con el desarrollo de estas variables lo que se espera es hacer coherentes la estructura organizacional y los procesos, con los resultados deseados. Nuestra visión es que en la planificación tradicional, los procesos y los resultados suelen ser consecuencia de la estructura dada; y no necesariamente son coherentes con la estrategia. Por ello proponemos el sistema de control como el orientador del diseño de la estructura y de

Como aplicar Planificación; dirección estratégica y control de gestión al diseño e implementación de una política pública: Estado actual y propuesta Modelo de gestión del cluster minero

los procesos; si los indicadores de control son coherentes con la estrategia, entonces la estructura y los procesos estarán alineados.

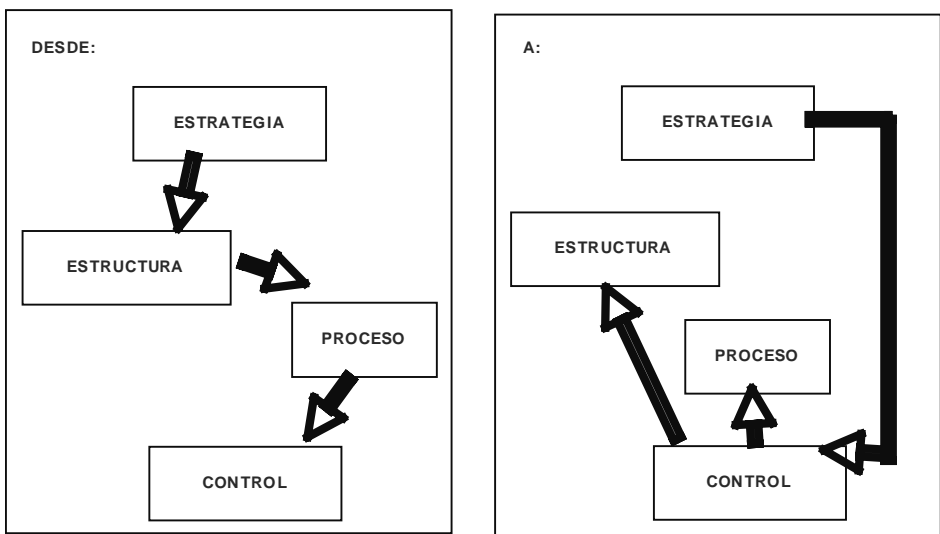
Por último es menester señalar que en los sistemas de control de la administración pública se encuentran dos grandes paradigmas:

**Paradigma Tradicional:** Un sistema de control de gestión es un sistema de información que entrega regularmente información sobre el desempeño de las personas y unidades de una organización.

**Nuevo Paradigma, (Paradigma del cambio):** Un sistema de control de gestión corresponde a un diseño intencionado para modificar las prácticas de observación de resultados en una organización, apoyando procesos de cambio planificado.

*Cuadro N°1:*

*El Cambio necesario en la Administración*



## II. El Cuadro de Mando Integral (CMI)

El concepto de CUADRO DE MANDO INTEGRAL (CMI) o BALANCED SCORE CARD (BSC) deriva del concepto denominado *Tableaux de bord* en Francia, que traducido de manera literal, vendría a significar algo así como tablero de mandos, o cuadro de instrumentos, como en el panel o tablero de los autos. Es una herramienta revolucionaria para movilizar a la gente hacia el pleno cumplimiento de la misión, a través de canalizar las energías, habilidades y conocimientos específicos de la gente en la organización hacia el logro de metas estratégicas de largo plazo. Permite tanto guiar

el desempeño actual como apuntar el desempeño futuro. Usa medidas en cuatro categorías -desempeño financiero, conocimiento del cliente, procesos internos de negocios y aprendizaje y crecimiento- para alinear iniciativas individuales, organizacionales y trans-departamentales e identifica procesos enteramente nuevos para cumplir con objetivos del cliente y accionistas.

El Cuadro de Mando Integral es un robusto sistema de aprendizaje para probar, obtener realimentación y actualizar la estrategia de la organización. Provee el sistema gerencial para que las compañías inviertan en el largo plazo -en clientes, empleados, desarrollo de nuevos productos y sistemas más bien que en gerenciar la última línea para bombear productos de corto plazo.

- ⊙ Es un sistema de ordenamiento de la información de gestión.
- ⊙ Introduce el concepto de “perspectivas de resultado”.
- ⊙ Una propuesta de utilización de la información de gestión.

Desde la óptica de la gestión estratégica del Gobierno Regional de Antofagasta, el Cuadro de Mando Integral, es por lo tanto, un sistema que consiste en:

- Formular una estrategia consistente y transparente.
- Comunicar la estrategia a través del gobierno.
- Coordinar los objetivos de las diversas unidades organizativas.
- Conectar los objetivos con la planificación financiera y presupuestaria.
- Identificar y coordinar las iniciativas estratégicas.
- Medir de un modo sistemático la realización, proponiendo acciones correctivas oportunas.

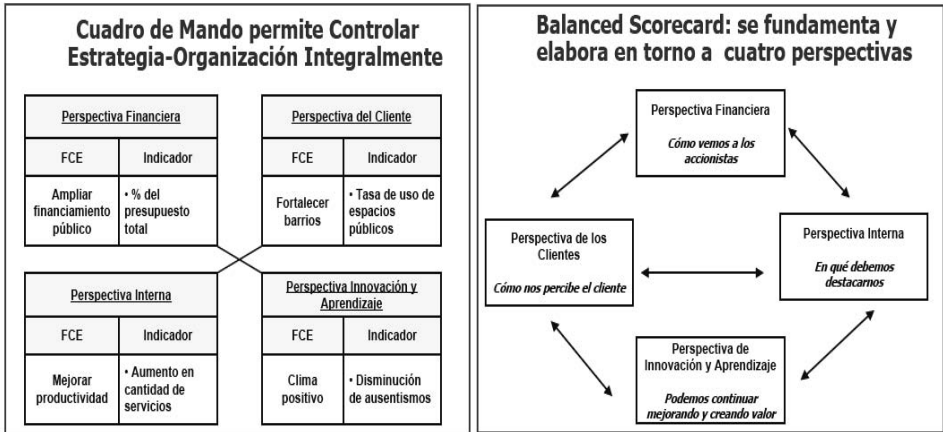
El Cuadro de Mando recoge los principales indicadores y los presenta de un modo claro y útil, del mismo modo, es un sistema que nos informa de la evolución de los parámetros fundamentales de medición.

Los cuadros de mando han de presentar sólo aquella información que resulte ser imprescindible, de una forma sencilla y por supuesto, sinóptica y resumida.

Como aplicar Planificación; dirección estratégica y control de gestión al diseño e implementación de una política pública: Estado actual y propuesta Modelo de gestión del cluster minero

*Cuadro N°2*

*El Cuadro de Mando Integrado*



Fuente: Kaplan y Norton. **Cuadro de Mando Integral**. Ediciones Gestión 2000: Barcelona 2002

**III. Aplicación del modelo a la Gestión del Cluster Minero**

La Estrategia Regional de Desarrollo (ERD), muestra la forma en que la Región de Antofagasta se desarrollará en los próximos años en el ámbito social, cultural, político, económico, entre otros. Dicha estrategia se actualiza cada 6 años.

La ERD 2000-2006 establece los lineamientos estratégicos para el desarrollo de la Region. En lo que respecta al ámbito económico, dicha estrategia, adhiere al concepto de “cluster”, y establece como visión de dicho lineamiento “Consolidar en la Región un Complejo productivo Minero, Industrial y de Servicios”, cuya finalidad es “Desarrollar a partir de los conocimientos y oportunidades que surgen del desarrollo de la actividad minera, una industria regional proveedora de bienes y servicios competitiva, sustentable y de calidad mundial”, definiéndose además ejes temáticos relacionados con los proveedores regionales, el desarrollo científico tecnológico, la educación técnico profesional, centros de negocios mineros, valor agregado y potenciar y fortalecer el desarrollo económico regional.

La Estrategia Regional de Desarrollo de Antofagasta contempla la creación de un Comité Ejecutivo que se halla conformado por el Ministro/a de Minería; Intendente/a; Vicepresidente de CORFO; los más altos ejecutivos de Empresas Mineras (Codelco; BHP Billiton); Consejo Minero. Este Comité debía establecer la Estrategia del Cluster Minero, lo que no ocurrió. Paralelamente se contempla un Comité Consultivo, que está integrado por los mismos miembros del Comité Ejecutivo y se agregan alrededor

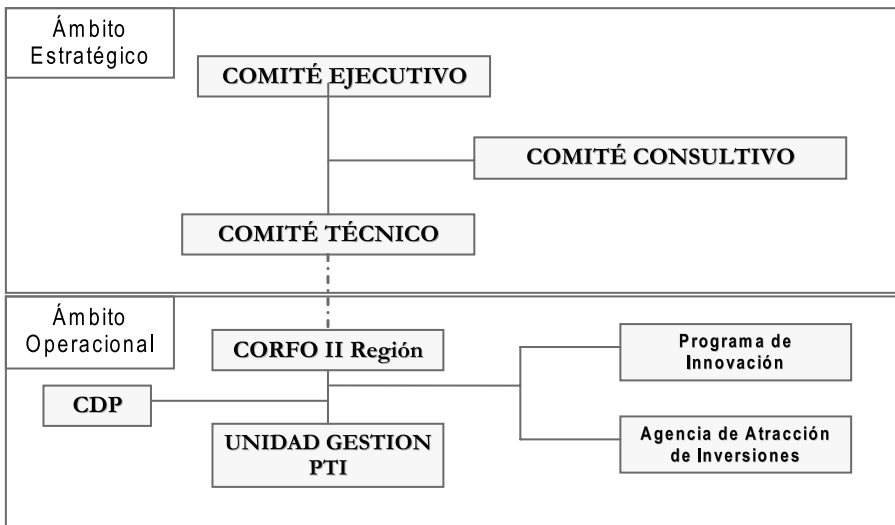
de 20 representantes de empresas, asociaciones gremiales y servicios públicos. Dicho comité ha sido convocado sólo dos veces desde su constitución.

Lo que si ha funcionado es el Programa Territorial Integrado (PTI) Cluster Minero, el cual se creó como la instancia operativa del Cluster, consiste en un equipo pequeño de profesionales (3) que hacen de secretaría ejecutiva. El PTI ha permitido desde su creación, la realización de variadas actividades basadas fundamentalmente en los Instrumentos CORFO disponibles, ej: Programas de Desarrollo de Proveedores; Misiones Tecnológicas; Certificaciones, etc.

Lo cierto es que la Estrategia Regional de Desarrollo 2001-2006, no lograba establecer un accionar nítido respecto de cómo se debe abordar el desafío de crear un complejo industrial minero, sólo llega a definir de manera global el qué se quiere lograr.

*Cuadro N°3*

*Diseño Organizacional Cluster Minero (Marzo Del 2006)*



Al observar el proceso de formulación, subyacen implícitamente los supuestos sobre los cuales fue levantado el accionar de la Estrategia, donde tampoco se establece claramente cómo se puede conseguir el propósito, cuándo ejecutaremos cada acción, qué personas las realizarán, con qué medios técnicos, financieros, humanos, qué resultados se espera obtener y cómo se evaluarán estos resultados. Por otra parte nada dice relación con las estructuras y los tipos conductas que los actores tenían o deberían tener, aspecto no menos importante ya que la Estrategia involucra a la totalidad de actores que de una u otra forma tienen que ver con el desarrollo económico de esta región, sean públicos o privados (gran empresa, pequeñas y medianas, asociaciones gremiales, gobierno regional, universidades, entre otras), tampoco se indica las relaciones de confianza

Como aplicar Planificación; dirección estratégica y control de gestión al diseño e implementación de una política pública: Estado actual y propuesta Modelo de gestión del cluster minero

entre estos actores, aspecto clave en la concreción de muchas de las actividades que se enmarcan en el sistema cluster minero.

#### **IV. Reflexiones Finales**

Un diseño organizacional es adecuado cuando apoya la materialización de la Estrategia eficientemente. Para esto en un Control de Gestión asociado a la Planificación:

- Se privilegia el logro de las metas
- Considera la coherencia entre estrategia y medición en forma explícita
- La Planificación y el Control de Gestión son responsabilidad de un mismo nivel decisional.

En ese contexto, para imprimir celeridad a la consolidación del Cluster Minero, el Gobierno Regional convocó el año 2006 a una mesa de trabajo que sesionó en modalidad de talleres, cuyo objetivo central fue generar un proceso de mejora continua en las distintas formulaciones de política pública que la región ha ido definiendo, en el contexto del Cluster Minero.

El trabajo de la Mesa del Cluster Minero, consistió en examinar la organización y sus productos, con el propósito de diseñar una Estrategia, establecer los Indicadores más adecuados para evaluar la estrategia y proponer un diseño institucional (estructura) que respondiera en forma funcional a la estrategia y los resultados esperados.

Tabla N°1

*Diagnostico la organización y sus productos*

	<b>Donde Estábamos (CEPAL 2001)</b>	<b>Resultados Esperados (2006)</b>
PYMES	Gestión empresarial - comercial - tecnológica - profesional limitada, lo que implica un bajo poder negociador.	Nº de PyMEs participando en programas de desarrollo de habilidades directivas (diplomados, postgrados)
	Bajos niveles asociatividad, impide participar en grandes contratos y generar economías de escala.	PyMEs encadenadas horizontalmente, organizadas y asociadas para enfrentar grandes contratos. PyMes informadas, conectadas y contactadas
	Producciones de bajos estándares de calidad	N  de pymes certificadas en normas nacionales e internacionales (NCH2909, ISO 9001, ISO 14001, OSHAS 18000)
	Bajos niveles de innovación en procesos y productos.	Nº de proyectos de innovación empresarial (nuevos procesos y/o productos y/o servicios) Nº pymes participando en proyectos de transferencia tecnológica (misiones, traídas de expertos, consultorias especializadas)
	Concentración productiva en pocos rubros, intensa rivalidad.	PyMEs suministrando bienes y/o servicios en nichos de mercados estratégicos
	No agregan valor a productos y servicios, están en ámbito no estratégico para gran minería	
GRAN EMPRESA	Decisiones de compra basados en menor precio, compran en cualquier parte del mundo.	
	Desarrollos tecnológicos de procesos se realizan internamente. No explicitan sus necesidades tecnológicas, impidiendo a PyMEs y centros tecnológicos desarrollarlos.	PyMes y otras instituciones participando en plataformas de trabajo colaborativo para el desarrollo requerimientos tecnológicos de grandes empresas mineras
	Demanda minera no es explicita lo que impide conocer otros nichos de negocios.	Empresas mandantes explicitando requerimientos de bienes y/o servicios y sus estándares. PyMEs desarrollando oportunidades de negocios
	Baja Interacción con la PyMes Proveedores de la Industria Regional.	PyMEs participando en programas de desarrollo de proveedores en ámbitos tecnológicos



Sin lugar a dudas esta reflexión surge hoy por un proceso de maduración que la región ha tenido, donde en el “hacer” se ha logrado un aprendizaje respecto de las diferentes culturas que los actores tienen y de la forma de diseñar e implementar las políticas públicas, asociadas al Desarrollo Productivo. Desde la experiencia adquirida, se puede afirmar que las mayores dificultades que ha enfrentado la Consolidación del Cluster Minero, se relacionan con la existencia tejido social precario en términos de vinculaciones y que las visiones, las acciones de planificación, dirección y control, las confianzas y compromisos en torno al desarrollo regional son disímiles o no existe coordinación entre estos.

Hoy podemos decir que se ha avanzado, el desafío hoy más bien está sustentado en aprovechar las ventajas comparativas que poseemos con una visión de futuro conjunta, si se desea consolidar el Complejo Productivo Cluster Minero como una Estrategia Regional de Desarrollo, es imprescindible tener una visión compartida por todos los agentes sociales, que conlleve a un involucramiento conjunto en el proceso, lo que implica definir políticas, estrategias y medios de control, más pertinentes, mayormente conectados con las necesidades de los clientes, con una clara definición de los roles, responsabilidades, tiempos y recursos.

El análisis realizado permitió elaborar el “*Mapa Estratégico del Cluster Minero de la Región de Antofagasta*”, que conserva el espíritu de lo establecido el año 2001 (Visión y Misión), y presenta, desde los enfoques del Balance store Card, los Resultados Esperados. Definiciones generales que servirían para que cada uno de los actores Públicos y Privados, que intervienen en este proceso, alineen su accionar. A saber:

**Visión Estratégica:** Desarrollo de una Región que se sustente en la Industria de bienes y servicios de de competitividad mundial, con el propósito de avanzar en torno al objetivo de convertirla en un territorio de atracción para nuevas inversiones, y que pueda ofrecer a quienes la habitan; identidad cultural y altos estándares de calidad de vida.

**Misión:** Desarrollar, a partir de la actividad del sector minero, una región productiva de bienes y servicios competitiva de clase mundial.

Resultados Esperados:

- Mejorar la competitividad de las PyMEs medidas por el aumento de ventas de bienes y/o servicios a la industria minera:
- Lograr la sustentabilidad a través de la incorporación de innovación y desarrollo tecnológico en las PyMEs
- Calidad mundial y diversificación de los mercados.

Los desafíos que restan por cumplir es ir generando las distintas plataformas públicas y privadas, que comiencen a elaborar la agenda de acción, enmarcada en el mapa estratégico de nuestra región, para luego conseguir la validación de la Región toda.

En síntesis, hoy la apuesta es a cuidar la transformación de los recursos no renovables en conjunto con la construcción de identidad, desarrollo social, humano y económico de la región, lo que se traduce en diseñar y crear espacios de conversación (Redes Colaborativas de Trabajo) para la construcción de políticas, el compartir visiones de futuro, establecer las confianzas, las formas colaborativas de trabajo y crear programas de acción para el corto mediano y largo plazo, con los distintos actores de la región y en los distintos dominios y contextos del sistema Cluster Minero.

