

EL BENCHMARKING (BM) DESDE EL SECTOR PRIVADO AL SECTOR PÚBLICO

Apuntes sobre su aplicación en
el sector público de América Latina ^(*)

*Eda Cleary^(**)*

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

BM EN EL SECTOR PRIVADO: SURGIMIENTO, DESARROLLO Y EVOLUCIÓN

Surgimiento

Desarrollo

Evolución

ORÍGENES Y ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL BM EN EL SECTOR PÚBLICO DE LOS PAÍSES INDUSTRIALIZADOS

EL BM EN EL SECTOR PÚBLICO DE AMÉRICA LATINA

DIFERENCIAS FUNDAMENTALES EN EL USO DEL BM EN EL SECTOR PRIVADO Y PÚBLICO

ANÁLISIS CRÍTICO DE LA EXPERIENCIA DE APLICACIÓN DEL BM EN EL SECTOR PRIVADO

POTENCIALIDADES Y DESAFÍOS DEL USO DEL BM EN EL SECTOR PÚBLICO

OBSERVACIONES FINALES

BIBLIOGRAFÍA

^(*) El presente trabajo se elabora en el marco de las actividades del Sistema Regional de Información de Buenas Prácticas en América Latina SIPAL, www.sipalonline.org, patrocinado por el BID/FLACSO/CLAD/PRYME. Las opiniones vertidas por su autora no comprometen la visión de SIPAL.

Biblioteca Virtual TOP sobre gestión Pública www.top.org.ar, publicado con autorización de la autora.

^(**) Consultora Senior de SIPAL

INTRODUCCIÓN

Escribir sobre benchmarking (BM) en el sector público, y sobre todo con respecto a la experiencia de aplicación en América Latina, es un tanto arriesgado, por decir lo menos. Ello principalmente porque casi no existen estudios sobre el impacto real que ha tenido el BM, o bien no se han desarrollado instrumentos exactos para atribuir los impactos alcanzados en materia de modernización de la gestión pública a las bondades del BM, especialmente cuando al mismo tiempo están en curso otra serie de medidas que pudiesen haber contribuido a ello. Más bien lo que se encuentran son numerosas publicaciones, donde se describen experiencias sectoriales y que, en la mayoría de las veces, no forman parte de procesos de mejoramiento continuo de la calidad de servicios. Preferentemente se trata de esfuerzos de carácter piloto o de premiación de las mejores prácticas en los distintos servicios.

Basta con entrar a cualquier buscador de internet para encontrar una multitud de pag. Web de los gobiernos referentes a programas de modernización del estado, bancos de buenas prácticas de gestión a nivel central, local y sectorial, observatorios de mejoramiento de la administración pública, para comprobar que las técnicas del BM han encontrado una inmensa acogida a nivel de América Latina, y desde luego que en Europa y en los demás continentes. Algo similar sucede al digitar la palabra Benchmarking, ya que los buscadores arrojan miles de documentos de todos los países del mundo dando cuenta de su aplicación, principalmente en el sector privado, pero también hay información sobre su aplicación en el sector público, principalmente en los países anglosajones.

En general existe una percepción positiva acerca de su aplicación. Sin embargo, poco se ha estudiado acerca de las diferencias y particularidades del BM en el sector público en comparación con el sector privado, que es donde surgió como herramienta de recuperación de la competitividad perdida, específicamente en la corporación multinacional XEROX en Estados Unidos en los años setenta (1979).

En este marco no está en discusión la conveniencia de aplicar o no aplicar el BM en el sector público, sino que intentar comprender las lecciones de su masiva aplicación en el sector público, que es lo que nos interesa. En la medida de lo posible, se discutirán los resultados de investigaciones ya realizadas y se presentarán las principales ideas o pistas que contribuyan a enriquecer la aplicación o no del BM en determinadas situaciones de los procesos de decisión organizacional y/o estratégica dentro del sector público. Este trabajo no pretende agotar esta temática. Sólo aspira a contribuir a procesos de reflexión con respecto a la validez, urgencia o necesidad de aplicación inmediata de estas herramientas como el benchmarking a nivel público, más allá de la moda y de la presión por aplicar las tecnologías de gestión más modernas disponibles en el mercado, cuando, a veces, las condiciones no son las más favorables.

Para dar un orden lógico a este documento empezaremos por sistematizar los datos principales del surgimiento del BM en el sector privado y algunas informaciones sobre su desarrollo y evolución. Nos limitaremos a las definiciones clásicas (Camp y Spendolini) para no dispersarnos en medio de las múltiples definiciones que se manejan hoy en día.

Luego abordaremos brevemente los orígenes y antecedentes históricos del BM en el sector público para sentar las bases de lo que serán los siguientes capítulos. Ellos versan sobre las diferencias del BM en los dos sectores (privado/público) y sobre las condiciones para que el BM pueda realizar contribuciones al mejoramiento de la gestión en el contexto de la reforma del estado en la región.

La selección bibliográfica que acompaña a este documento ha sido realizada direccionándola hacia el tema del BM en el sector público. No cabe duda que quizás otra autora/or hubiese realizado una selección diferente en vista de la múltiple oferta disponible en internet y librerías. Interesante sería que esta selección bibliográfica sirviera de estímulo de búsqueda para los lectores interesados y los funcionarios públicos que deseen perfeccionarse

en este tema de gran relevancia instrumental en el contexto de la modernización de la gestión pública en la región.

Para finalizar se presentarán algunas conclusiones y recomendaciones sin ánimo de presentar verdades, sino que sólo puntos de vista críticos y elementos para la discusión.

En el sitio [www. sipalonline.org](http://www.sipalonline.org) usted encontrará un directorio web con las principales websites internacionales que se dedican al tema del BM y las Buenas Prácticas. Visítelo!!!

BM EN EL SECTOR PRIVADO: SURGIMIENTO, DESARROLLO Y EVOLUCIÓN

Surgimiento

Existe reconocimiento universal acerca del hecho que el creador del Benchmarking, tal cual se le conoce ahora, es Robert Camp. Durante 17 años fue director de calidad del área de operaciones logísticas de la compañía XEROX en Estados Unidos. Su carrera incluye su paso por Mobil Oil y DuPont. Además es Presidente de «The Global Benchmarking Network » y colaboró, entre otros, al establecimiento de la « International Benchmarking Clearinghouse ». También se ha dedicado a la docencia de logística en el Rochester Institute of Technology. Sus principales publicaciones son : Benchmarking : la búsqueda de las mejores prácticas de la industria que conducen a un desempeño excelente » y « Bussines Process Benchmarking »¹.

Para saber de primera fuente qué es el benchmarking, citaremos las palabras de su creador, Robert Camp :

« Llamamos benchmarking 'el proceso continuo de medir nuestros productos, servicios, y prácticas contra nuestra competencia o compañías líderes'. Hemos incorporado un número de lecciones de esa definición y nunca la hemos cambiado. Se ha convertido en algo así como un benchmark en sí mismo. Dentro de XEROX utilizamos la palabra 'benchmark' como 'encontrar y poner las mejores prácticas en ejecución'. La gente encuentra muchas razones para hacer benchmarking. Nosotros comenzamos a hacerlo debido a una crisis. Nos encontramos ante una significativa desventaja competitiva hace aproximadamente doce años en un mercado particular. Y nos dió una sacudida eléctrica para salir y para encontrar otros que hacían cosas de las maneras que eran perceptiblemente diferentes de cómo las hacíamos nosotros, más eficiente, con tecnología más avanzada. Vimos al benchmarking como la manera de recuperar nuestra competitividad»².

El origen de la palabra 'benchmark' proviene de la geodesia y significa medir el terreno con respecto a un punto de referencia. En el contexto de la gestión privada o pública, el benchmark es un punto de referencia o patrón reconocido de excelencia con respecto al cual se miden procesos similares³.

De la definición aportada por Robert Camp, se desprende que el concepto de la buena práctica no se puede separar de la concepción misma del benchmarking. El BM entrega la metodología para capturar y/o identificar las mejores formas de hacer las cosas (buenas prácticas) con el fin de encontrar la excelencia.

Luego que Robert Camp desarrollara el benchmarking, esta práctica encontró rápida difusión en el sector privado (IBM, AT&T, Sunbeam, McKinsey, Hewlett Packard, Motorola, Ford). Las razones de esta rápida acogida radicaban en el hecho que el impacto de su aplicación era claramente medible en términos económicos . Es así como la XEROX registró los siguientes avances: la satisfacción de sus clientes aumentó en un 38%, el costo laboral se

¹ Véase: **Management Web** : Podemos hacerlo mejor (We can do it better). Entrevista a Robert Camp. En <http://www.managementweb.com.ar/Benchmarking2.html>

² op. Cit.

³ Véase: **Valencia, Marco A.**: ¿Qué es el benchmarking? Boletín TRESS, Abril del 2004, México. En: <http://www.tress.com.mx/boletin/abril2004/benchmkt.htm>, véase también: **Rodríguez de Rivera, José Dr.** : benchmarking. Instrumentos de la gestión de Procesos de Negocios. Departamento de Ciencias Empresariales de la Universidad de Alcalá. En : http://www2.uah.es/estudios_de_organizacion/temas_organizacion/org_praxis/organiz_cr...

redujo a la mitad y el costo en materiales disminuyó en 40%. Otros avances registrados fueron que redujeron en 90% los defectos de máquinas, mejoraron en un tercio la productividad de su marketing, mejoraron la aceptación de sus piezas en un 99,5% y redujeron los costos de reparaciones y mantenimientos en un 30%⁴. En 1989 la compañía obtuvo el Premio Nacional de Calidad Malcolm Baldrige⁵ que es entregado por el presidente de los Estados Unidos.

Cuando las demás empresas privadas comenzaron a aplicar el benchmarking, cada empresa aplicaba sus propias definiciones y criterios del benchmarking. Sus objetivos eran claros: llegar a ser los mejores en su rubro “best in the class” y a través de la excelencia alcanzar los mayores niveles de competitividad. A raíz de esta gran diversidad de opciones, surgieron diferentes tipos de BM, tales como el «interno» (comparación de unidades similares dentro de una propia organización); el “competitivo” (comparación entre competidores directos o cercanos que se relacionan con una misma base de clientes) y el “funcional” o genérico (detectar organizaciones que no sean competidores que desarrollen uno o más procesos de trabajo similares y utilizarlos como referente y fuentes de información)⁶. Luego surgieron otra serie de tipos de benchmarking, como por ejemplo el BM de “procesos” que es más bien a corto plazo, el «estratégico” a largo plazo y el “internacional” que es entre países⁷. También se desarrolló la idea del “benchmarking estratégico global” que busca los factores claves de competitividad de la empresa comparando factores de contexto y de excelencia empresarial a nivel globalizado⁸.

Cabe decir que el modelo desarrollado por Robert Camp en su libro publicado en 1992 “Benchmarking, The Search for the Industry Best Practices that lead to Superior Performance”, ha constituido la base sobre la cual las otras empresas han variado este esquema según sus necesidades y distintas visiones. Por ello presentaremos acá el modelo original que se compone fundamentalmente de cuatro pasos:

MODELO DE BENCHMARKING DE ROBERT CAMP

PASOS	ELEMENTOS
Planificación	<ul style="list-style-type: none"> • Identificar temas • Identificar socios del Benchmarking • Planificar y ejecutar la recogida de datos
Análisis	<ul style="list-style-type: none"> • Fijar diferencia actual con el socio • Proyectar niveles futuros de resultados
Integración	<ul style="list-style-type: none"> • Comunicar los resultados y ganar aceptación • Establecer nuevos objetivos
Acción	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar el plan de acción • Implementar Planes y realizar seguimientos • Establecer un nuevo punto de referencia

Fuente : Guía metodológica de benchmarking⁹

⁴ Véase : **Rodríguez de Rivera, José Dr.** : op. cit.

⁵ Véase : **Mansilla, Ricardo/ García, Ximena** : Antecedentes y Aplicaciones de Benchmarking. Universidad de Santiago. Santiago de Chile, 1995. En : <http://members.tripod.com/admusach/doc/Benchmarking.htm>

⁶ Véase: **Armijo, Marianela** : Buenas prácticas de gestión pública en America latina. Paper presentado en el IX Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del estado y de la Administración Pública, Madrid, 2-5 de noviembre 2004, pág. 4 y 5.

⁷ Véase: **The Public Sector Benchmarking Service (PSBS) : Types of Benchmarking** . En: http://www.benchmarking.gov.uk/about_bench/types.asp

⁸ Véase: **Viedma Marti, José** : Benchmarking estratégico Global. Intellectual Capital Management Systems., 1998, pág. 5

⁹ **Secretaría General del Instituto Nacional de Seguridad Social de España/ Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales**: Guía Metodológica de Benchmarking.

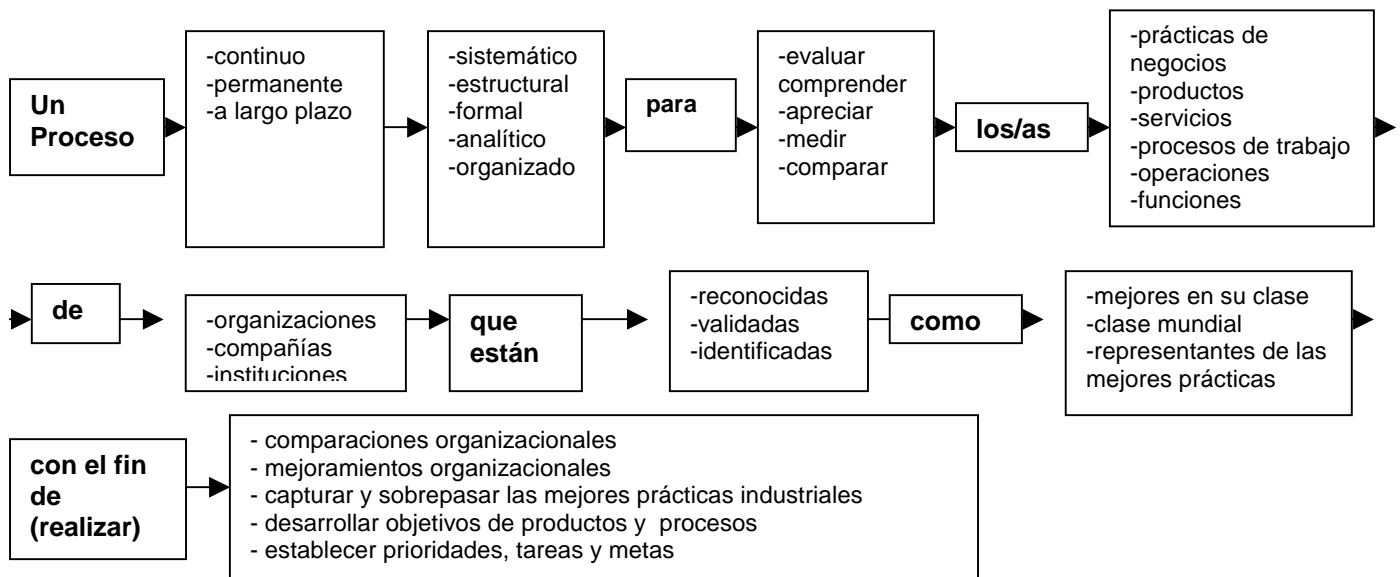
Desarrollo

Luego de 12 años de aplicación del BM en las grandes industrias del mundo, especialmente en Estados Unidos, se publicó en 1992 el primer libro acerca de la aplicación del BM en la industria. Fue escrito por Michael J. Spendolini y lo tituló "The Benchmarking Book". Spendolini es miembro de la "American Psychological Society", de la "Academy of Management" y de la "American Marketing Association" y es fundador y presidente de la MJS Associates, una firma consultora en management. Se le considera actualmente como uno de los expertos mundiales en BM¹⁰.

The Benchmarking Book se basa en una encuesta realizada en 1991 a 57 empresas, de las cuales 47 ya habían implementado algún tipo de definición formal de BM, y donde se comprobó que 41 eran variantes de otras definiciones presentadas en conferencias internacionales por otras empresas o bien por expertos o instructores que habían estado en contacto con empresas como XEROX.

Spendolini recopiló entonces todas las definiciones de BM encontradas y declaró que era imposible entregar una definición única del concepto debido a que la práctica misma ofrecía una amplia paleta de elementos optativos para definirlo, según las necesidades y visiones de las empresas. Por esta razón llamó al BM como un "proceso de aprendizaje" continuo y pasó a elaborar una guía flexible de definición con todos los elementos que logró capturar en su investigación, con el fin de que cada usuario eligiera las alternativas que más le acomodaran. Esta guía es la siguiente :

Guía para definir Benchmarking de Spendolini 1992 ¹¹



Cabe señalar que muchos otros autores han escrito también sobre BM tales como Gregory Watson, Peter Horvath, Helmut Ludwig, Robert Kaplan, Michael Porter y otros.

¹⁰ Véase: **CALTECH, Industrial Relation Center** : Michael Spendolini, PhD. En : <http://www.irc.caltech.edu/leaders/spendolini.htm>

¹¹ Véase: **Wesoly, Michael**: Benchmarking als Frühaufklärungsinstrument im Rahmen des Controllings. Seminararbeit. Berlin, 16 de abril de 1999, pág. 3 (Traducción realizada del inglés al castellano por la autora)

Evolución

La aplicación del BM en la industria mundial cuenta actualmente con 27 años de experiencia. El éxito o fracaso de esta técnica de management depende de la calidad de su aplicación, de la identificación exacta del objeto del BM, de los socios, de las fuentes de información, de los factores favorables de contexto, de la oportunidad, de la disposición a invertir capital en la adopción de estas medidas de mejoramiento de competitividad, y de la apertura para cambiar la conducta de los actores en cuanto a flexibilidad, dinamismo y disposición de aprendizaje.

Robert Camp y Bjoern Andersen, investigador del Instituto Noruego de Tecnología, realizaron 16 años después del primer BM que inició XEROX un estudio titulado « Current Position and Future Development of Benchmarking »¹² con el objetivo de tomar el pulso al estado de situación en que se encontraba el BM y cuáles serían las tendencias futuras de su evolución. Para ello aplicaron un cuestionario de dos páginas a las personas encargadas de benchmarking en 59 empresas. Esta investigación arrojó los siguientes resultados :

- a) La prioridad más alta se la asignó a determinar los mecanismos ideales de transferencia de buenas prácticas dentro de las organizaciones para poder conservar su impacto o bien evitar pérdidas por no aplicar en forma oportuna las mejores prácticas.
- b) El segundo aspecto fue el uso de computadores en el BM y desarrollo de softwares para poder compartir información interna y externamente y por el otro lado poder investigar acerca de las mejores prácticas en otras empresas.
- c) El tercer aspecto detectado fue darle preferencia al contacto directo con otras empresas y a la observación de primera mano de las mejores prácticas de gestión en otras compañías.

La explosión de la aplicación del BM en el sector privado condujo a una gran demanda de expertos consultores por parte de las empresas que deseaban aplicar este conocimiento. Se calcula que los presupuestos para procesos de benchmarking compuestos por equipos de dos consultores alcanzan sumas de cerca de los 25.000 US dólares, mientras que procesos de gran alcance con más de 20 expertos podrían alcanzar presupuestos de millones de dólares. Sin embargo, esta inversión ya era de gran rentabilidad en 1996 según el “American Productivity and Quality Center” de Houston, ya que la aplicación del BM habría producido en algunas empresas ganancias de hasta 187 millones de US dólares cuando contrataban a consultores con amplia experiencia.¹³

La más importante característica del benchmarking desde que se aplicó hace más de un cuarto de siglo en XEROX, consiste en que se inició en la práctica empresarial en un proceso que podría calificarse como de « learning by doing » hasta llegar a desarrollarse en una ciencia propia a partir de las primeras publicaciones realizadas a fines de los ochenta por Robert Camp y a principios de los noventa por Michael Spendolini. Luego la producción académica aumentó geométricamente y se comenzó a visualizar algo así como la “teoría” del benchmarking. De esta manera, por ejemplo, Watson desarrolló un modelo de evolución del benchmarking diferenciando cinco generaciones de avance en el tiempo que contemplaba desde la primera a la quinta generación comenzando por: 1) primera generación: reingeniería de reversión (Reverse Engineering); 2) segunda generación: benchmarking competitivo; 3) tercera generación: benchmarking orientado a procesos; 4) cuarta generación: benchmarking

¹² Véase: **Camp, Robert and Andersen, Bjoern**: Current Position and Future Development of Benchmarking, Mayo 1995, pág. 9

¹³ Véase: APQC American Productivity and Quality Center, Benchmarking-Leveraging „Best Practice“ Strategies, A white Paper for Senior Management, Houston, 1996. Citado en: **Wesoly, Michael**: Benchmarking als Frühaufklärungsinstrument im Rahmen des Controllings. Seminararbeit. Berlin, 16 de abril de 1999, pág. 12.

estratégico y terminando en la 5) quinta generación: benchmarking global (que incluye el análisis de las diferencias culturales para comprender el funcionamiento de los negocios)¹⁴.

Para finalizar este capítulo diremos que la experiencia de BM en el sector privado y sus exitos fueron los que detonaron el interés del sector público por conocer esa experiencia e incorporarlo al mejoramiento de sus prácticas de gestión . Las administraciones públicas de los países anglosajones se encontraban en plena tarea de modernización de sus servicios, especialmente el Reino Unido, en un contexto de restricción presupuestaria y presión ciudadana por obtener servicios públicos de mayor calidad.

ORÍGENES Y ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL BM EN EL SECTOR PÚBLICO DE LOS PAÍSES INDUSTRIALIZADOS

Los primeros antecedentes históricos del uso de la comparación y observación de otros países para tomar decisiones acerca de las políticas públicas óptimas a emprender, datan de finales del siglo XIX cuando el gobierno de Meiji de Japón envió delegados de su país a la civilización occidental para observar , aprender y sentar las bases para un estado moderno en Japón. Según el historiador W.G. Beasley¹⁵ en diciembre de 1871 partió la delegación de altos funcionarios y de estudiantes desde Yokohama hacia Estados Unidos por siete meses. Luego se dirigieron a Europa, donde visitaron Gran Bretaña, Francia, Alemania y varios países más.

Allí inspeccionaron departamentos gubernamentales, el sistema judicial, el militar, la banca, los centros docentes, las fábricas, entre otros elementos. En 1878 evacuaron un informe en cinco volúmenes que al entender de Beasley sirvió de guía para la modernización del Japón. Según el economista Michio Morishima¹⁶, el gobierno de Meiji estudió este informe y basándose en él configuraron un modelo de sociedad mixto recogiendo lo mejor de Gran Bretaña, Estados Unidos, Francia y Alemania. Por ejemplo, el sistema educativo se basó en el modelo francés, la Marina Imperial Japonesa fue una copia de la Marina Real Británica , el telégrafo y los ferrocarriles también siguieron la tradición británica y las universidades el modelo norteamericano. La constitución y el código civil Meiji tuvieron un origen alemán, mientras que el código penal tuvo un origen francés.

Aún, si este ejemplo era desconocido cuando se desarrolló el concepto de benchmarking para la industria en Estados Unidos, la experiencia japonesa y su actual posición dentro de las naciones industrializadas ilustra cuán positivo puede ser basar decisiones de políticas públicas en el estudio comparativo de experiencias con el fin de contar con informaciones de primera mano y rescatar lo mejor para la construcción y la gobernabilidad de las sociedades.

Robert Camp, no dudó en la utilidad que podía tener el benchmarking en el sector público y lo denominó como "**benchmarking no competitivo**"¹⁷ para diferenciarlo de los procesos en el sector privado.

Pioneros en la aplicación del benchmarking en el sector público fueron los países de la OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) a través de PUMA (Public Managment Service) que ya a mediados de los noventa comenzaron a trabajar en su difusión como herramienta de gestión en el marco de los procesos de modernización del estado

¹⁴ Véase: **Watson, Gregory H.:** Benchmarking- vom Besten Lernen, Landberg/Lech, 1993. Citado en: **Wesoly, Michael:** Benchmarking als Frühaufklärungsinstrument im Rahmen des Controllings. Seminararbeit., Berlin, 16 de abril de 1999, pág. 4

¹⁵ **Beasley, William G.:** The Rise of Modern Japan. St.Martin's Press, Nueva York, 1990, pág. 87. Citado por: **Fagerberg, Jan:** Posibilidades del Benchmarking como herramienta para el aprendizaje político. Centro de tecnología Innovación y Cultura de la Universidad de Oslo. En : <http://www.jrc.es/home/report/spanish/articles/vol71/TEC1S716.htm>

¹⁶ Véase: **Morishima, Michio:** Why has Japan succeeded? Western Technology and the Japanese Ethos. Cambridge University Press, Cambridge (Reino Unido), 1992, págs. 88-89. Citado por: **Fagerberg, Jan:** Posibilidades del Benchmarking como herramienta para el aprendizaje político. Centro de tecnología Innovación y Cultura de la Universidad de Oslo. En : <http://www.jrc.es/home/report/spanish/articles/vol71/TEC1S716.htm>

¹⁷ Véase: **Management Web :** Podemos hacerlo mejor (We can do it better).Entrevista a Robert Camp. En: <http://www.managementweb.com.ar/Benchmarking2.html>

basados en los conceptos de la Nueva Gestión Pública (NGP),¹⁸ especialmente en EEUU, Reino Unido, Australia, Canadá y los países nórdicos¹⁹.

En el Reino Unido trabajan ya casi el 70% de los empleados públicos en las así denominadas « Next Steps Agencies » que son regularmente sometidas a procesos de benchmarking en relación a empresas privadas o a instituciones similares de otros países. De hecho el Reino Unido comenzó la difusión y promoción del benchmarking en el sector público a través del PSBS (Public Sector Benchmarking Service) en el 2001 como parte constituyente de los planes de modernización del estado. Ya en 1992 Suecia comparaba su presupuesto con el de doce países de la OECD para identificar instrumentos de flexibilización y posibles fricciones. Asimismo Suecia realiza desde 1993 un benchmarking anual de la efectividad sociopolítica entre las administraciones regionales²⁰. Siguiendo esta dinámica, en toda Europa se realizan procesos de benchmarking, ya sean funcionales, orientados a procesos y resultados o bien externos e internos²¹. En Canadá, Australia, Nueva Zelanda y Japón se observan niveles similares de difusión del benchmarking en el sector público²².

En 1999, la Unión Europea inició la “European Best Practice Initiative (EBPI) para apoyar a todos los países miembros en el desarrollo y coordinación de programas para la difusión del benchmarking y las Buenas Prácticas. La intención era instalar un sistema de benchmarking paneuropeo fácil de implantar en otros países e irlo ampliando paulatinamente. Luego en el 2001 se desarrolló e instaló un sistema de benchmarking transnacional en el sector energético que tuvo la novedad de simplificar la metodología de la búsqueda de datos y su evaluación y contribuir a la mayor eficiencia energética. Los resultados fueron muy positivos y lograron convocar a las empresas más importantes del sector a nivel paneuropeo²³.

Las experiencias de benchmarking en materia de formulación, ejecución y monitoreo de políticas públicas en los países industrializados ha sido sistemático y ha dado lugar a un nuevo tipo de benchmarking denominado « **benchmarking político**»²⁴. Algunos autores plantean que este tipo de benchmarking incluso se ha iniciado desde principios de los años ochenta tanto a nivel regional, nacional como transnacional en base a la consideración de buenas prácticas políticas.

Se trata de un estilo de hacer política observando y comparando procesos de decisión política considerados de alto impacto y que pone el énfasis en el aprendizaje y no especialmente y/o exclusivamente en la transmisión de mensajes ideológicos. También se ha comprobado que, por ejemplo, en el marco de las reformas sociales en Estados Unidos marcadas recientemente por la transición del binomio « Welfare-to-Work » la aplicación del

¹⁸ Véase: **Barzelay, Michael**: Diseñando el proceso de cambios en las políticas de gerenciamiento público. Documento elaborado en el marco del Dialogo Regional sobre Gobernabilidad y Transparencia del BID. En : www.top.org.ar/publicac.htm

¹⁹ Véase: **Helgason, Sigurdur (PUMA) OECD**: International Benchmarking. Experiences from OECD Countries. Paper presented at a Conference by the Danish Ministry of Finance on: International Benchmarking. Copenhagen, 20-21 de febrero , 1997.

²⁰ Véase: Dahlberg, Lars/ Isaksson, C.: The Implementation of Benchmarking from a Swedish Perspective. In: benchmarking, Evaluation and Strategic Management in the Public Sector. Paris: OECD(Working Paper Nr. 67), pp. 32-48. Citado por: **Straßheim, Holger** : Der Ruf der Sirenen- Zur Dynamik politischen Benchmarkings. Eine Analyse anhand der US-Sozialreformen. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung GMBH. Januar, 2001.

²¹ Op. Cit., p. 3

²² Véase:**Toma, Andrea**: The European Commission initiatives in the field of Benchmarking.In: Leonello Tronti (ed.): Benchmarking Employment Performance and Labour Market Policies. Berlin: IAS, 164-174. Citado por: **Straßheim, Holger** : Der Ruf der Sirenen- Zur Dynamik politischen Benchmarkings. Eine Analyse anhand der US - Sozialreformen. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung GMBH. Januar, 2001.

²³ Véase: **Österreichische Energieagentur : Austrian Energy Agency** : Europäische Best Practice Initiative. En: <http://www.eva.ac.at/projekte/bestpractice.htm>

²⁴ Véase: **Straheim, Holger** : Der Ruf der Sirenen- Zur Dynamik politischen Benchmarkings. Eine Analyse anhand der US- Sozialreformen. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung GMBH. Januar, 2001 y también Véase: **Fagerberg, Jan**: Posibilidades del Benchmarking como herramienta para el aprendizaje político. Centro de tecnología Innovación y Cultura de la Universidad de Oslo. En : <http://www.jrc.es/home/report/spanish/articles/vol71/TEC1S716.htm>

benchmarking facilita la innovación e institucionalización de políticas públicas. Con ello se plantea que el manejo del conocimiento se posiciona en el centro del quehacer político desplazando a los grandes modelos ideológicos. Sin embargo, la crítica no se ha hecho esperar y se han identificado los puntos débiles de este estilo, que tiende a confundir la función del benchmarking. Mientras unos plantean en forma eufórica que el BM político sería la solución a los problemas, otros plantean, sin descalificar su importancia como instrumento de la formulación de políticas públicas, que el benchmarking principalmente cumple la función de la “filtración de informaciones”²⁵.

Otros autores plantean que el “*benchmarking político*” ha hecho su entrada triunfal a la arena pública debido al fracaso de gran parte de las teorías en esta área para resolver problemas políticos reales, ya que se basaban en mensajes deductivos de tipo general que no podían comprobarse en la práctica y que no consideraban las condiciones de contextos históricos, culturales, económicos y sociales específicos²⁶. Como ejemplo de estos fracasos, el profesor noruego Jan Fagerberg indica la “decepcionante” experiencia del FMI, el Banco Mundial e intelectuales asociados en los primeros años del proceso de transición socioeconómico y político en la antigua Unión Soviética²⁷.

La práctica del “*benchmarking político*” constituiría una especie de ejemplo para la “*teoría apreciativa*” elaborada por Nelson y Winter en 1982²⁸, donde buscan los fundamentos empíricos de “hechos estilizados” e identificar sus posibles implicaciones para la política. Basándose en esta “*teoría apreciativa*”, algunos historiadores económicos como Moses Abramovitz han buscado dilucidar los mecanismos de la transferencia de experiencias de desarrollo de un país a otro, por ejemplo en materia de las limitaciones o posibilidades de éxito que puedan tener. No basta con un benchmarking basado en la observación de buenas prácticas y la voluntad de apropiárselas, sino que se debe *hilar más fino*. Un ejemplo es el de la transferencia tecnológica, donde este autor postula que deben darse tres características para su éxito que son: la “*congruencia tecnológica*” (se refiere a las características del país líder y del país seguidor en áreas tales como el tamaño del mercado y de la oferta, por ejemplo), la “*capacidad social*” (apunta a los esfuerzos que tiene que desarrollar el país más atrasado para alcanzar a los más avanzados en materia de educación, infraestructura, capacidades tecnológicas y de Investigación y desarrollo) y estos dos factores conformarán la real “*capacidad de absorción*” de los progresos que quieren transferirse²⁹.

En resumen podría decirse que la aplicación del benchmarking en el sector público en los países industrializados cuenta con una larga trayectoria empírica y que el desarrollo teórico del “*benchmarking político*” se encuentra en una fase inicial. Esta se caracteriza por la discusión en torno a los cambios de paradigmas en materia de formulación de políticas públicas que pudieran derivarse de los conceptos del benchmarking.

²⁵ Op cit., p. 5

²⁶ Véase, op. Cit: Fagerberg, Jan. P. 4.

²⁷ Véase op. Cit., p. 2.

²⁸ Véase: **Nelson, R.R. y S.G. Winter**: An Evolutionary Theory of Economic Change, Harvard University Press, Cambridge (Mass), 1982. Citado por: **Fagerberg, Jan**: Posibilidades del Benchmarking como herramienta para el aprendizaje político. Centro de tecnología Innovación y Cultura de la Universidad de Oslo. En : <http://www.jrc.es/home/report/spanish/articles/vol71/TEC1S716.htm>

²⁹ Véase: **Abramovitz, Moses**: The origins of the Post-war Catch-Up and Convergence Boom. En: Fagerberg, J., Ver <http://www.jrc.es/home/report/spanish/articles/vol71/TEC1S716.htm>

²⁹ Véase: **Abramovitz** spagen, B., y von Tuzelman, N. (eds.): The Dynamics of Thecnology. Trade and Growth, Edward Elgar, Aldershot, 1994. Citado por: **Fagerberg, Jan**: Posibilidades del Benchmarking como herramienta para el aprendizaje político. Centro de tecnología Innovación y Cultura de la Universidad de Oslo. En : <http://www.jrc.es/home/report/spanish/articles/vol71/TEC1S716.htm>

Otro conjunto de investigaciones giran en torno al uso de las buenas prácticas y su transferencia internacional a distintos contextos de desarrollo con todas las implicaciones que ello pueda tener en materia de aparente “neutralización” de las ideologías, o bien del surgimiento de un estilo de hacer política de tipo experimental, devolutivo y orientado hacia la innovación de ideas. También se alerta sobre el efecto de «ceguera política» frente a los efectos secundarios y condiciones de contexto derivados de un benchmarking político que fomenta procesos de cambio en escenarios, donde las condiciones no son óptimas.³⁰

Para concluir este capítulo presentaremos una definición de “*benchmarking político*” elaborada por Holger Straheim:

“El benchmarking político existe cuando la producción de decisiones válidas para el colectivo se fundamentan en comparaciones de rendimientos entre las propias unidades de decisión y las unidades de decisión del entorno”.³¹

EL BM EN EL SECTOR PÚBLICO DE AMÉRICA LATINA

El origen de la aplicación del benchmarking en el sector público de América Latina no se encuentra en la difusión dentro del sector privado como se dió en los países industrializados, donde incluso se generó el BM y se aplicó con amplio éxito.

Existen algunas iniciativas privadas tales como el proyecto del LALC (Latin America Logistics Center) que fue fundada en Atlanta /Estados Unidos en 1996 con el financiamiento de diferentes gobiernos y de empresarios privados. Esta organización opera en asociación con LogisticAmerica y provee sistemas de alta calidad para calcular, comparar y analizar los indicadores críticos de operaciones logísticas en la industria de toda América Latina. Anualmente realiza estudios de benchmarking para evaluar anualmente el estado logístico en la región por industrias y por países. Hace tres años, en el 2003, lanzó un proyecto de Benchmarking LogisticAmerica. Allí ya se han registrado más de 700 empresas de la región³².

Por otro lado, en Colombia, por ejemplo, se ha detectado que a nivel de las empresas con procesos biotecnológicos y en general en las demás empresas, las técnicas del benchmarking son de muy baja difusión o bien se da una aplicación de carácter *intuitivo* que no garantiza resultados adecuados³³. Cuando la estructura empresarial se basa principalmente en PYMES, el uso del BM es menos probable debido a sus altos costos y al desconocimiento de esta herramienta. Aquí se requeriría el apoyo del estado³⁴.

Una iniciativa importante es la del Atlas Directory ejecutada por el Eurochambres y apoyada por la Comisión Europea³⁵. En este marco se persigue la difusión del conocimiento sobre las empresas privadas de América Latina que realizan actividades tendientes a la internalización. Esta actividad es un instrumento de cooperación técnica entre Europa y América Latina. Por ello incluyen en su directorio datos actualizados sobre 280 organizaciones privadas.

³⁰Véase: **Straheim, Holger** : Der Ruf der Sirenen- Zur Dynamik politischen Benchmarkings. Eine Analyse anhand der US- Sozialreformen. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung GMBH. Januar, 2001

³¹ Traducción del alemán realizada por la autora . El texto original dice: “Politisches Benchmarking liegt dann vor, wenn sich die Produktion kollektiv bindender Entscheidungen auf Vergleiche von Leistungen zwischen eigenen Entscheidungseinheiten und Entscheidungseinheiten der Umwelt bezieht”. Véase: **Straheim, Holger** : Der Ruf der Sirenen- Zur Dynamik politischen Benchmarkings. Eine Analyse anhand der US-Sozialreformen. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung GMBH. Januar, 2001, pag. 5

³² **Latin American Logistics Center**: Benchmarking con LALC. En: http://www.lalc.org/content/modules.php?name=News&new_topic=17

³³ Véase: **Rojas Garavito, Sandra/ Uribe S., Elizabeth**: Desarrollo Conceptual del benchmarking y Consideraciones de Aplicación Práctica. Caso : Empresas con procesos Biotecnologicos. Universidad Nacional de Colombia. En: www.gestiopolis.com/recursos/documentos/fulldocs/ger/bmkbiotec.htm, pág. 9

³⁴ Véase op. Cit., pág. 9.

³⁵ Véase: ATLAS Directory, Benchmarking. En: <http://eurochambres.be/atlas/index.html>

El Benchmarking ocupa allí un lugar esencial porque se presentan datos comparados de 18 países latinoamericanos en tres grandes grupos que son: México y Centroamérica, la región Andina y el Cono Sur (Mercosur y Chile). Allí se describen los servicios y productos de estas empresas en la perspectiva de la comparación geográfica y por tipos de servicios.

No es materia de este documento presentar una lista de ejemplos sobre aplicación del BM en el sector privado. Solamente es importante señalar que las iniciativas han surgido más bien por parte de proyectos internacionales de desarrollo con algún apoyo de la empresa privada, pero en ningún caso los privados han sido motor de su difusión como en Estados Unidos o Europa.

Ello se refleja en el mayor esfuerzo que ha tenido que realizar el sector público de América Latina con respecto al de los países industrializados en materia de aplicación de esta herramienta. En este escenario el sector público latinoamericano no ha tenido como referencia a su sector privado, sino que ha tenido que recurrir a la experiencia del sector público internacional en aplicación de BM que ya ha pasado previamente por un proceso de adecuación al haberse transferido de las experiencias realizadas en el sector industrial de sus países para ser aplicados en contextos de desarrollo diferentes y con diferentes grados de avance en la modernización de sus estados.

La internalización a nivel de la sociedad , de las instituciones académicas y de los medios de comunicación de los conceptos del BM en los países industrializados constituyeron evidentemente un terreno propicio para su difusión en el sector público y una base sólida de conocimiento en quien apoyarse.

No cabe duda, que en América Latina, el sector público es aquel que ha servido de motor para la difusión del benchmarking en torno a la modernización de la gestión pública y que a menudo a partir de esta experiencia el sector privado incorpora iniciativas similares. Es el caso de Chile, donde el estado ha impulsado el gobierno electrónico y fomenta la participación de la empresa privada en estos procesos. Otros casos son el Banco de Exitos colombiano a cargo del Departamento Administrativo de la Función Pública (<http://www.dapf.gov.co/banexitos/consultas.asp>); el Concurso de Innovación de la Gestión Pública Federal que es una iniciativa conjunta entre la Escuela de Administración Pública y el Ministerio de Planeación, Presupuesto y Gestión del Brasil (<http://inovacao.ena.gov.br>); El Sistema de Experiencias de gestión pública de Chile impulsada por el proyecto de Reforma y Modernización del Estado de la Secretaría General de la Presidencia de Chile³⁶ que luego se convirtió en el Sistema de Información de Buenas Prácticas de Gobierno Electrónico y Gestión Pública a cargo de la misma institución (www.gestionpublica.gov.cl).

Entre las actividades que se podrían inscribir dentro de las iniciativas de Benchmarking del sector público en la región, podrían mencionarse los premios a la calidad o a la innovación impulsadas por ONG's, fundaciones, universidades o bien por instituciones de la administración pública nacional o federal para premiar iniciativas locales y/o nacionales y provinciales, como podrían ser los siguientes ejemplos:

- Premio a la calidad de los servicios públicos en la Argentina a partir de 1992 en el marco de la ley del Premio Nacional a la Calidad (www.sgp.gov.ar/premio),
- Premio Helio Beltrao de la Fundación Getulio Vargas del Brasil a partir de 1996 con la colaboración de la Fundación Ford y luego del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social de Brasil (<http://inovando.fgvsp.br>),
- Concurso Innovación de la gestión Municipal en Chile a cargo de la Subsecretaría de desarrollo regional del gobierno (www.subdere.cl),

³⁶ **Armijo, Marianela** : Buenas prácticas de gestión pública en America Latina. Paper presentado en el IX Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del estado y de la Administración Pública, Madrid, 2-5 de noviembre 2004, pág. 9-10

- Premio a la Innovación Ciudadana a cargo de la Fundación nacional de Superación de la Pobreza y con el apoyo de la Universidad de Chile (www.ciudadanía.uchile.cl),
- Banco de Experiencias Local de la Universidad nacional de Quilmes de Argentina (<http://bel.unq.edu.ar/bel/>),
- Premio Gobierno y Gestión Local de México a cargo del centro de Investigación y Docencia Económica en colaboración con la Fundación Ford a partir del 2001 (<http://www.premiomunicipal.org.mx/site2002/practicass.htm>)
- Feria Virtual de Gobernabilidad del PNUD en el pabellón de Mejores Prácticas y nivel local (<http://www.logos.undp.org>).³⁷

Se podría afirmar que desde mediados de los años noventa en adelante ha habido una verdadera explosión de iniciativas de benchmarking en el sector público de América Latina, que incluso han llegado a contabilizarse en 24.000 a nivel regional.³⁸

El intercambio regional de experiencias se produce casi exclusivamente a través de la participación en concursos de premiación de buenas prácticas o bien de premios a la calidad, o a través de estudios de casos comparados que generalmente son realizados por el CLAD, BID, CEPAL, ILPES, el Banco Mundial, y otras entidades de investigación. Un ejemplo es el Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (CIEN) de Costa Rica que ya en 1998 había encargado la elaboración del Marco Institucional para el desarrollo de la actividad estadística a través de un estudio de benchmarking entre 5 países³⁹. Asimismo los ministerios sectoriales y otros servicios, como los de salud⁴⁰, educación, impuestos internos y aduanas⁴¹ que participan de redes de benchmarking sectoriales, donde se da la oportunidad del intercambio de experiencias para el aprendizaje y la detección de las mejores prácticas en sus respectivos rubros.

Una iniciativa nueva que promueve la difusión de las buenas prácticas de gestión pública a nivel regional es el recientemente iniciado (agosto 2005) Sistema de Información de Buenas Prácticas de Gestión Pública en América Latina y El Caribe www.sipalonline.org patrocinado por el BID y ejecutado por FLACSO. Cuenta con el apoyo del Comité de Reforma y Modernización del Estado de la Presidencia de la República de Chile (PRYME) y del CLAD con sede en Venezuela.

Es un hecho que el benchmarking ha suscitado un gran interés a nivel de América Latina y se expresa en la inmensa cantidad de iniciativas que se han impulsado en base a este instrumento de gestión. Sin embargo, no deja de ser cierto que esta experiencia adolece de una cierta dispersión, falta de continuidad en bastantes casos, y que la gran cantidad de información sistematizada en ellas no alimenta automáticamente las instancias de decisión política⁴². En los próximos capítulos abordaremos las diferencias entre el BM en los sectores

³⁷ Véase, op. cit., pp. 17-18

³⁸ Véase : **Straface, Fernando** : Latin American and Caribbean Award for Innovations in Government. International Development Bank, KSG, Harvard University 2003, p. 29.

³⁹ Véase: **Castro Monge, Ligia María**: Marco Institucional para el desarrollo de la Actividad estadística- "Benchmarking". Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (CIEN), Costa Rica, septiembre, 1998. En: www.incae.ac.cr/ES/clacds/investigacion/pdf/cen170.pdf

⁴⁰ **González, Pedro Francisco**: Benchmarking. Organización y administración de empresas. Mejora de procesos y costos. Caja Costarricense de Seguro Social. En: <http://apuntes.rincondelvago.com/benchmarking.html>

⁴¹ Véase: **Dietert, Karl** : El mejoramiento continuo como factor de la modernización aduanera. Servicio Nacional de Aduanas de Chile. Ediciones Especiales de la Nación. 29 de enero del 2006.

⁴² Véase : **Straface, Fernando** : Latin American and Caribbean Award for Innovations in Government. International Development Bank, KSG, Harvard University 2003.

públicos y privados y presentaremos el estado de la discusión acerca de los resultados del BM a nivel público, sus potencialidades y problemas.

DIFERENCIAS FUNDAMENTALES EN EL USO DE BM EN EL SECTOR PRIVADO Y EL SECTOR PÚBLICO

Cuando se habla de benchmarking, muchos plantean que se trata de un concepto de moda, debido a que su principal vehículo para alcanzar la excelencia es a través de la comparación, que en el pasado ya había sido aplicada. Esta observación es de carácter parcial, ya que este aspecto es solo un elemento del benchmarking que luego se une a la búsqueda de información en red, en forma colaborativa, continua y que se inscribe, generalmente dentro de planes de calidad continua en todas las versiones que existen hasta hoy : Gestión de Calidad Total (TQM) la Reingeniería Organizacional, el Mejoramiento Continuo y/o el Programa de Mejoramiento Continuo de las cinco “S”, desarrollado en Japón⁴³.

En el BM la captura de conocimiento es sistemática y responde al producto, proceso o servicio que se está analizando. Los conceptos como la eficiencia, la eficacia, la orientación al cliente, uso de innovaciones tecnológicas y de ideas pasaron a formar parte natural del BM. Otro elemento es que busca la colaboración de la competencia a cambio de enriquecimiento mutuo, ya sea por rubros, funciones o por países. Se elabora un plan de visitas y reuniones de trabajo en conjunto, se define el acceso al tipo y cantidad de información que se requiera y se pueda poner a disposición.

No se debe confundir Benchmarking con el análisis competitivo, ya que este tipo de análisis solo incluye la comparación de un producto del competidor contra el propio, compara sus características y sus precios. El BM va más allá y compara el diseño, la manufactura, la distribución y apoyo al producto enfatizando los procesos que condujeron a estos resultados. Además “... elimina la subjetividad de la toma de decisiones porque fomenta el trabajo en equipo al enfocar la atención sobre las prácticas de negocios para permanecer competitivas”⁴⁴.

En general el concepto del benchmarking es el que recoge Spendolini en su guía de definición que presentamos anteriormente en este documento⁴⁵ y que se caracteriza por la flexibilidad con que se puede definir considerando las necesidades de la empresa o bien las de algún servicio público o institución del estado.

En principio se puede someter a benchmarking cualquier tópico de una cadena productiva o de servicios. Sin embargo lo que ha provocado problemas es el tema de la adecuada “*transferencia de buenas prácticas*” tanto en el sector privado como en el público. Robert Camp, el creador del BM, planteaba que “ ... si usted hace benchmarking fuera del contexto de un programa de TQM (Total Quality Management), es posible que usted pierda todo este esfuerzo implantando algunas prácticas individuales en una organización que realmente se dirige en la dirección incorrecta”⁴⁶.

Las diferencias más evidentes en la aplicación del benchmarking se dan entre el sector privado y en el sector público debido a las condiciones de contexto en que tienen lugar, como lo ilustra el siguiente cuadro :

⁴³ Las cinco “S” corresponden a cinco palabras japonesas que son: Seiri:limpieza; Seiton: Orden; Seiso: limpieza; Seiketsu: control visual y Shitsuke: sostener, que corresponden a un programa de mejoramiento continuo de cualquier organización. Véase en: **Douglas, García/ Reveron, Jhonny:** Benchmarking. Ministerio de Educación Superior de Venezuela. Instituto Universitario de Tecnología “Andrés Bello Blanco”. En: www.estrucplan.com

⁴⁴ **Valencia, Marco A.:** ¿Qué es el benchmarking? Boletín TRESS, Abril del 2004, México. En: <http://www.tress.com.mx/boletin/abril2004/benchmkt.htm>

⁴⁵ Véase capítulo sobre desarrollo del benchmarking.

⁴⁶ Véase: **Management Web** : Podemos hacerlo mejor (We can do it better).Entrevista a Robert Camp. En : <http://www.managementweb.com.ar/Benchmarking2.html>

Principales diferencias de contexto para el uso del BM en el sector público y privado

Benchmarking	Sector Privado	Sector público
<ul style="list-style-type: none"> Origen de la decisión para iniciar un proceso de BM 	Voluntaria	<ul style="list-style-type: none"> Ordenada o sugerida jerárquicamente (por lo general)
<ul style="list-style-type: none"> Escenario 	Mercado	<ul style="list-style-type: none"> Sociedad
<ul style="list-style-type: none"> Actores 	Empresas privadas, expertos externos, clientes, instituciones y fundaciones privadas	<ul style="list-style-type: none"> Instituciones y/o servicios públicos, usuarios, funcionarios directivos, expertos externos
<ul style="list-style-type: none"> Finalidad 	Mayor competitividad en el mercado, aumento de las ganancias, fomento de la innovación (lucro)	<ul style="list-style-type: none"> Mejoramiento de los servicios, ahorro de presupuesto, mayor gobernabilidad (valor público)
<ul style="list-style-type: none"> Financiamiento 	Generalmente Propio	<ul style="list-style-type: none"> Generalmente de la cooperación técnica y/o financiera internacional y parcialmente propio
<ul style="list-style-type: none"> Medición de resultados según 	Criterios cuantitativos : Ganancias, mayor productividad, mejor posicionamiento en el Mercado	<ul style="list-style-type: none"> Preferencialmente criterios cualitativos : valor social, calidad de los servicios, mejor trato ciudadano, transparencia y accountability

Fuente : Cleary, Eda : elaboración propia en base a lista bibliográfica anexa.

Este esquema no pretende agotar la sistematización de las diferencias de contexto que surgen en la aplicación del benchmarking, sino que sólo apuntar a las principales y que han dado lugar a dificultades de distinto orden tanto en el sector público como privado.

ANÁLISIS CRÍTICO DE LA EXPERIENCIA DE APLICACIÓN DEL BM EN EL SECTOR PRIVADO

El sector privado cuenta con una trayectoria mucha más larga en el tiempo que el sector público. En un principio la aplicación de un benchmarking aparecía como llave mágica de búsqueda de mayor competitividad, excelencia empresarial y de negocios, como que si este instrumento poseyera impactos positivos automáticos si se aplicaba según un modelo preestablecido. Las bondades del benchmarking pudieron incluso medirse en términos de considerables aumentos de las ganancias, tal como se describió anteriormente en este documento⁴⁷, y de increíbles mejoramientos a nivel de la eficacia operativa. A raíz de esto, se lograban una mejor orientación al cliente, disminución de los costos de materiales, aumento de la productividad del marketing, mejores garantías postventa de los productos, distribución a menor costo y más rápida, aplicación de tecnologías de punta, mejoramiento de la calidad de los respuestos y la incorporación del conocimiento de expertos externos al trabajo de la empresa, entre otros. Los problemas surgieron cuando los benchmarking no traían los resultados esperados.

A raíz de esta situación, en Estados Unidos, el Centro Americano de la Productividad y de la Calidad (The American Productivity and Quality Center) creó la Cámara de Compensación Internacional de Benchmarking en Houston para ofrecer un patrón de eficacia alto a quienes buscaban realizar un proceso de benchmarking. También se ofrecía una amplia paleta de productos y servicios a grupos de interés común con problemas parecidos para ahorrar costos y lograr el máximo impacto.

Entre los problemas detectados por varios investigadores, se podrían mencionar los siguientes :

⁴⁷ Véase capítulo 2. sobre BM en el sector privado en la parte sobre su evolución.

- a) Aplicación del benchmarking fuera de un programa general de mejora continua de calidad de gestión o producción (Robert Camp). Esto se refiere también al hecho que el benchmarking « debe mantener la alineación con la estrategia, la visión, la misión y en general con el norte estratégico de la empresa en que se realiza⁴⁸.
- b) Selección incorrecta del objeto y de los socios del benchmarking.
- c) Los paradigmas de las organizaciones que participan en el benchmarking deben ser similares para que el traspaso de buenas prácticas respondan a visiones comunes⁴⁹.
- d) La comparación con otros puede llevar a plantear objetivos inalcanzables que desmoralicen en vez que ayuden.⁵⁰
- e) Falta de personal y financiamiento adecuado.
- f) Dificultades en el acceso a la información o falta de información.
- g) Débil disposición al cambio.
- h) Transferencia inadecuada de las buenas prácticas (atrasada, sin adaptarla al contexto propio, sin el convencimiento del personal y sin liderazgo legitimado).
- i) Hay que asegurarse previamente que los procesos y funcionamientos que se toman como modelos son los correctos y/o útiles para su institución. (No dejarse influenciar por la moda de los exitosos sin considerar su contexto).
- j) El sistema de incentivos/castigos que llevó a la instalación de una buena práctica en una institución no puede ser trasladada a otra receptora donde no exista este tipo de incentivos.⁵¹

Las bondades del BM son universalmente conocidas. Sin embargo los puntos críticos y la reflexión acerca de los elementos que pueden llevar a su fracaso, son poco conocidos. Michael Porter, actualmente uno de los mayores teóricos en gestión empresarial⁵², plantea incluso que en el sector privado se confunden los planos de la *eficacia operativa* con el de la *estrategia* de las empresas. El benchmarking pertenecería al conjunto de herramientas gerenciales que se han venido aplicando en las últimas décadas, tales como la calidad total, la búsqueda de la mayor competencia, orientación al usuario etc y que se ubican dentro de lo que se denomina “**eficacia operativa**” que significa “**ejecutar actividades similares ‘mejor’ que la competencia**”⁵³. La “*eficacia operativa*” contribuye a lograr una rentabilidad superior a corto o mediano plazo, pero según Porter no es suficiente ya que cada día se hace más difícil mantenerse delante de los rivales.

Incluso plantea que cuanto más las empresas practiquen el benchmarking más se parecen unas a otras. Por ello esta práctica del benchmarking, estaría, según su opinión mostrando algunas limitaciones evidentes, debido a que conduce a una competencia destructiva, de “suma cero”. Se ha medido que tras décadas de aumentos de la “*eficacia*

⁴⁸ Tripier, Benjamin: Benchmarking. En: <http://www.ntnconsultores.com/articulos/Benchmarking.htm>, p.1.

⁴⁹ Kaufman, Roger : If Benchmarking is the Solution, What's the Problem ? Some Informal Observations. Performance Improvement Global Network Chapter. International Society for Performance Improvement. Marzo 1998. En: <http://www.pignc-isp.com/articles/org-change/kaufman-benchmarking.htm>.

⁵⁰ Véase op. cit. Tripier, Benjamín.

⁵¹ Véase : Kaufman, Roger : If Benchmarking is the Solution, What's the Problem ? Some Informal Observations. Performance Improvement Global Network Chapter. International Society for Performance Improvement. Marzo 1998. En: <http://www.pignc-isp.com/articles/org-change/kaufman-benchmarking.htm>.

⁵² Véase : Porter, Michael : Qué es la estrategia ? publicada en la revista INCAE Vol X, N° 1, 1997, pp.35-52. Citado por Gallo, Humberto : ¿Qué es estrategia ? del Profesor Michael Porter. INCAE, 40 años de INCAE (Instituto Centroamericano de Administración de empresas en Costa Rica). En: <http://www.adec.net.ar/QueEsEstrategia.htm>

⁵³ El benchmarking se usa justamente en este plano.

operativa” de las empresas, ellas están enfrentando rendimientos decrecientes, lo cual pone en peligro la capacidad de las empresas para invertir a largo plazo en el negocio.

Porter ha observado que los managers de las grandes empresas han tendido a olvidar la necesidad de una “estrategia”, pensando que se puede reemplazar por técnicas administrativas de punta. La **estrategia** significa **“ser diferentes y escoger deliberadamente un conjunto de actividades para brindar una mezcla única de valor”**⁵⁴. Esta sería la única base sostenible de tener una verdadera ventaja comparativa. Por ello concluye:

“Es más difícil que un rival pueda copiar una serie de actividades entrelazadas, que simplemente imitar un enfoque particular de fuerza de ventas, equiparar una tecnología de procesos o reproducir un conjunto de características de producto. Un competidor que trata de copiar un sistema de actividades gana poco imitando solamente ciertas actividades y no la totalidad. Por ello, las posiciones estratégicas deben tener un horizonte de una década o más, no de un ciclo de planeamiento, ya que la continuidad fomenta las mejoras en las actividades individuales y el ajuste permitiendo a una organización crear aptitudes y destrezas únicas”⁵⁵

En resumen, cuando los managers confunden la *eficacia operativa* con la *estrategia*, hacen a sus empresas vulnerables y permiten una “*convergencia competitiva*” a través de la aplicación de herramientas gerenciales de punta, tales como el BM, sin darse cuenta que la fuente máxima de competitividad y de su sostenibilidad a largo plazo es justamente la “diferencia estratégica” basado en las disyuntivas (imagen empresarial a seleccionar, actividades a realizar, y los límites de coordinación y control interno). Su conclusión es que la aplicación de las medidas de eficacia operativa deben obedecer a las directrices de la estrategia si se busca la competitividad a largo plazo.

Otro gran experto internacional en materias de gestión empresarial fue el norteamericano William E. Deming. En su trabajo sobre « Siete enfermedades mortales de la gerencia »⁵⁶, también plantea que la continua aplicación de diferentes herramientas de búsqueda de la calidad sin la comprensión de su personal provoca desorientación y dispersión en el logro de los objetivos estratégicos de la empresa. Las consecuencias de ello son la gran desmotivación del personal de los estratos inferiores de la jerarquía, la constante rotación de gerentes en búsqueda de mayores sueldos y la contratación de expertos externos o consultores « *de turno* », que contribuyen a la larga a una situación de fragilidad empresarial al no perseguir líneas estratégicas basadas en procesos y en un profundo conocimiento del negocio en sí.⁵⁷

La saturación con el rol cumplido hasta ahora por las grandes firmas de consultores organizacionales parece estar sufriendo sus primeros quiebres, ya que el recién nombrado gerente general del consorcio de la Daimler-Chrysler que fabrican los automóviles Mercedes Benz, Dieter Zetsche, ha declarado en enero del 2006 públicamente durante la feria internacional del automóvil en Detroit que reducirá al máximo este tipo de contrataciones, porque « el desarrollo propio de una empresa es para mí la tarea original de los gerentes generales »⁵⁸. En esta línea Zetsche pretende cambiar todas las secuencias productivas de su

⁵⁴ Véase : Porter, Michael : Qué es la estrategia ? publicada en la revista INCAE Vol X, N° 1, 1997, pp.35-52. Citado por Gallo, Humberto : ¿Qué es estrategia ? del Profesor Michael Porter. INCAE, 40 años de INCAE (Instituto Centroamericano de Administración de empresas en Costa Rica). En: <http://www.adec.net.ar/QueEsEstrategia.htm>

⁵⁵ Op. cit.

⁵⁶ Las siete enfermedades son : Falta de constancia en el propósito de la gerencia, énfasis en la utilidades a corto plazo ; evaluación achacando los problemas de la gerencia a los niveles inferiores de la jerarquía ; Rotación de alta gerencia ; Basarse sólo en cifras contables sin considerar los activos intangibles ; Costos médicos excesivos por ausencias laborales causadas por mal ambiente laboral ; Costos excesivos de garantía para reclamos audibles sin considerar aquellos que no reclaman y no compran más. Véase : Madriz Quesada, Gilberto : Las Siete Enfermedades Mortales de la Gerencia según Deming. En: <http://www.gestiopolis.com/canales5/ger/gksa/127.htm>

⁵⁷ Op. cit.

consorcio, de tal manera que las variantes de los modelos o generaciones de modelos se puedan fabricar en una sola línea de montaje, o bien construir varios modelos en una sola banda o producir las variantes de un modelo en un sólo lugar geográfico a partir del 2007. Interesante es destacar que la Daimler-Chrysler compite con los gigantes General Motors y Ford que son aquellos que producen la mayor cantidad de unidades automovilísticas en el mundo. Siguiendo la lógica de Porter, Zetsche sería uno de los gerentes generales que pone el énfasis en el liderazgo estratégico considerando la eficacia operativa como parte de éste.

Si se revisa la literatura sobre esta temática, se puede concluir que las técnicas del BM en el sector privado han sido, a pesar de las dificultades surgidas, de gran utilidad, han impulsado la cultura del aprendizaje por comparación en las empresas y han introducido una apertura más allá de las fronteras del propio negocio. Asimismo han contribuido a incorporar el concepto de la excelencia en los mercados y a buscar alternativas de mejoramiento en el plano de la eficacia operativa. Sin embargo, cuando el BM no se aplica dentro de lo que es definido como la estrategia, su impacto será menor o quizás contraproducente.

POTENCIALIDADES Y DESAFIOS DEL BM EN EL SECTOR PUBLICO

En el capítulo 3 y 4 se ha descrito en forma general las principales actividades de BM desplegadas el sector público , sobre todo en la medida que son parte de los planes de modernización del estado tanto de los países industrializados como los de menor desarrollo relativo, como es el caso de América Latina.

También destacábamos el surgimiento de un nuevo tipo de benchmarking como es el “benchmarking político » que funciona a nivel de los aprendizajes entre gobiernos de cómo hacer política de excelencia para garantizar mayores niveles de gobernabilidad y evitar cometer errores ya superados por otros en la arena política. En esta área la Unión Europea registra grandes avances a través de su política multilateral de supervigilancia de las políticas sectoriales, sobre todo en el empleo, y de sus esfuerzos por coordinar programas paneuropeos en materias energéticas, agropecuarias y medioambientales, entre otros.

Por otro lado, en América Latina, donde los énfasis son otros, y donde los procesos de integración económica y políticos están menos desarrollados, también se observa una gran cantidad de actividades de medición de carácter macro e interregional a través de los así conocidos rankings de desarrollo en materias como los índices de desarrollo humano del PNUD, los niveles de corrupción de Transparencia Internacional, los índices de riesgo país, las mediciones de gobernabilidad a través del Latinobarómetro, los rankings de la calidad de la educación media y superior en el continente, entre otros, aunque todavía no sean impulsados desde la misma región. Cabe destacar que las posibilidades de aprendizaje acerca de la experiencia de gobierno entre los países de la región ha aumentado considerablemente.

Falta avanzar en cuanto a la creación de mecanismos formales de trasmisión de este conocimiento. Una iniciativa interesante en esta dirección es el reciente impulso de la *cooperación técnica horizontal* por parte de agencias de cooperación técnica, tales como la ICA de Japón y la GTZ de Alemania, donde se aprovecha el conocimiento acumulado en los países mismos de la región para enviar expertos regionales a países vecinos con financiamiento externo⁵⁹.

Existe la percepción general que el uso del BM en el sector público ha contribuido a abrir las puertas de las administraciones públicas tradicionales hacia la sociedad y a permitido una mayor orientación al usuario fomentando iniciativas innovadoras y la búsqueda de aprendizajes entre servicios similares.

⁵⁸ **Handelsblatt.com:** Daimler-Chrysler: Zetsche ist der Berater Überdrüssig En: http://handelsblatt.com/psbh/fn/rehbi/sfn/cn_artikel_drucken/strucid/200012/pageid/200038/docid/1016295/

⁵⁹ Véase: **Cleary, Eda:** III Breve Sondeo de las Contrapartes Nacionales sobre Cooperación Técnica Alemana en Chile . Santiago de Chile, Junio del 2004, GTZ-oficina de Chile.

Como hemos descrito en el párrafo anterior, los más grandes expertos organizacionales del sector privado, ya han reflexionado acerca de los límites que pueda tener una herramienta como el benchmarking en el caso de ser aplicada en forma aislada. En una empresa siempre existe un conjunto de *actividades complementarias* tales como producción, diseño, marketing, servicios y soporte al cliente y deben ser consistentes e interconectadas⁶⁰, por lo que el benchmarking debe aplicarse también a ese conjunto. Incluso se ha llegado a plantear que el uso inapropiado del BM podría contribuir a la disminución de la creatividad empresarial interna limitándose exclusivamente a la búsqueda de la innovación a través de la observación de terceros⁶¹.

En el sector público, recién se ha comenzado con la reflexión acerca de la aplicación de herramientas gerenciales provenientes del sector privado, como por ejemplo el BM.

Para América Latina se cuenta con el estudio de Fernando Straface⁶² que analiza los premios a la calidad o las innovaciones en el sector público de varios países, donde llega principalmente a la conclusión que se ha generado una gran cantidad de información derivadas de buenas prácticas a nivel local y nacional, pero que todavía no ha sido analizada como alimento de los decisores de políticas públicas. Por otro lado concluye que a nivel regional no se ha dado un intercambio de buenas prácticas y que las experiencias analizadas se dirigen principalmente a las administraciones públicas propias. Tampoco existiría un mayor desarrollo de los sistemas de información orientados a resultados, sino que más bien solo a la descripción de buenas practicas que son premiadas o validadas según distintas modalidades.

Concluye que el futuro de la aplicación de estas técnicas de benchmarking dependen de impulsar un proceso de reflexión crítica en torno a lo realizado e implementar instrumentos de medición sobre el impacto real y que sean atribuibles claramente a la introducción del BM.

A nivel del sector público del Reino Unido se han realizado investigaciones centradas en marcar las diferencias de la aplicación del benchmarking en materia de transferencia desde el sector privado al sector público. Bowerman y otros⁶³ plantean tres grandes interrogantes para irse acercando a la temática de las diferencias entre BM público y privado, que son las siguientes :

- « 1) ¿Cuál es la motivación principal para trabajar el BM en el sector público considerando la compleja naturaleza de los organismos públicos ?,
- 2) ¿Cuál es el efecto que tiene la obligatoriedad sobre el desarrollo del benchmarking en el sector público ?, y
- 3) ¿A qué puede contribuir el benchmarking en el contexto del sector público ? »

Para contestar a estas preguntas estos investigadores ingleses analizaron la experiencia del Reino Unido desde sus primeros antecedentes a comienzos en 1983 hasta la actualidad. En

⁶⁰ Véase **Pastore, Richard**: Competing Interests. Operational excellence may be at the heart of much of today's bussines thinking, but it has a little to do with what it takes to make a company truly successful. Interview with Michael Porter. En CIO Magazine, October 1, 1995. En : <http://www.cio.com/archive/1001195/porter.html?printversion=yes>

⁶¹ Véase: **Mansilla, Ricardo/ García, Ximena** : Antecedentes y Aplicaciones de Benchmarking. Universidad de Santiago. Santiago de Chile, 1995. En : <http://members.tripod.com/admusach/doc/Benchmarking.htm>

⁶² **Straface, Fernando** : Latin American and Caribbean Award for Innovations in Government. International Development Bank, KSG, Harvard University 2003

⁶³ Véase: **Bowerman, Mary/ Francis, Graham/ Ball, Amanda/ Fry, Jackie** : The evolution of Benchmarking in UK local authorities., 2002, pág. 435 En : <http://www.emeraldinsight.com/researchregisters>

1983 la Audit Commission promovió el concepto así conocido como «*value for money*» a nivel de los gobiernos locales y con ello se sentaron las bases de información estadística para procesos de benchmarking posteriores. Su característica principal fue que la Audit Commission impuso estos controles en forma externa y obligó a los gobiernos locales a comprometerse con estas tareas. En resumen la primera pregunta se contesta con que la motivación principal para el benchmarking público fue de carácter obligatorio (*compulsory*) y no voluntario como en el sector privado. Asimismo se plantea que ello conduce a la postura de demostrar por parte del sector público que sus prácticas de gestión son solamente lo “suficientemente buenas” (“good enough”) o simplemente que no son las peores, en vez de buscar las “best practices” como en el sector privado.

La segunda pregunta sobre los efectos que tiene este tipo de benchmarking obligatorio que se configuró en el Reino Unido es que conduce a una concentración sobre resultados medibles y al establecimiento de estándares uniformes de desempeño para propósitos contables de la administración pública, con lo que se ha dejado de lado otros tipos de benchmarking, tales como los orientados a procesos. En esta misma línea los autores son de la opinión que el *compulsory benchmarking* puede afectar el corazón del concepto que es « aprender de los otros » y abrir las puertas hacia iniciativas de medición de desempeño motivados políticamente y no precisamente motivados por la búsqueda de la excelencia.

Con respecto a la tercera pregunta los autores señalan que mientras el benchmarking en el sector privado choca con el hecho que la información tiende a ser o a mantenerse confidencial, en el sector público el benchmarking es inherente a la accountability gubernamental y genera una aspiración por aumentar la transparencia.

En resumen el *benchmarking obligatorio* dentro de la administración pública tiende a cumplir con estándares preestablecidos por las comisiones de inspección centrales para conseguir mayores recursos, probar que la organización no es la peor, cumplir con los requerimientos del “best value” y de prevenir las críticas de los evaluadores externos (*defensive benchmarking*).

Como conclusión se plantea que en el caso del Reino Unido el benchmarking del sector público se ha desarrollado según modelos completamente diferentes al del sector privado y que los objetivos de su uso han sido un tanto confusos⁶⁴. En el curso de su aplicación, surgió en forma espontánea un énfasis puesto principalmente más en objetivos de control de la gestión que en el logro de metas de calidad en el desempeño de procesos. Por ello la necesidad de encontrar en el futuro un equilibrio entre las metas de control y las de desempeño orientadas esta vez no exclusivamente a lo contable. El establecimiento del PSBS (Public Sector Benchmarking Service) en el 2001 es un gran paso adelante en esa dirección.

La investigación en relación a la aplicación del benchmarking a nivel paneuropeo ha avanzado bastante y se ha llegado a grados de diferenciación metodológica poco conocidas hasta ahora en América Latina. La razón puede estar en el hecho que no existen todavía experiencias regionales del calado de las que se han impulsado en la Unión Europea.

Los esfuerzos están avocados al uso del BM en el contexto del método de coordinación abierta (OMC Open Method of Coordination) de políticas entre los países miembros en los distintos rubros: empleo, educación, defensa y otros. Para ello se definen lineamientos, indicadores, benchmarking e intercambio de las mejores prácticas, vigilancia multilateral, procesos interactivos y seguimiento de la implementación de políticas domésticas y su legislación⁶⁵.

⁶⁴ Véase: **Bowerman, Mary/ Francis, Graham/ Ball, Amanda/ Fry, Jackie** : The evolution of Benchmarking in UK local authorities., 2002, pág. 435 En: <http://www.emberaldinsight.com/researchregisters>

⁶⁵ Véase: **Groenendijk, Nico S.** : The Use of Benchmarking in EU Economic and Social Policies. Centre for European Studies, University of Twente, Netherlands. Presentado en el seminario “ The Future of Europe” en la Asociación Danesa para Estudios Europeos (ECSA-DK). University of South Denmark, Odense. September 24-25, 2005.

Para aumentar la efectividad del uso del benchmarking a nivel paneuropeo se han propuesto tres formas de benchmarking que son: el *benchmarking para aprender horizontalmente de las políticas* (*benchmarking for horizontal policy learning*); el benchmarking para aprender verticalmente de la transferencia de políticas (*benchmarking for vertical policy transfers*) y el *benchmarking para el monitoreo y la supervigilancia* (*benchmarking for monitoring and surveillance*).⁶⁶

La lógica detrás de esta propuesta es el de “diferentes benchmarking para diferentes propósitos”.

El *benchmarking for horizontal policy learning* debe ser de carácter voluntario como un proceso cooperativo externo entre grupos pequeños de países por sectores con similares características y conducido por la Comisión Europea, no por el Consejo porque aquí es muy limitada la necesidad de indicadores cuantitativos uniformes.

El *benchmarking for vertical policy transfers* debe ser también de carácter voluntario y concentrarse en la diseminación de las mejores prácticas a nivel de la UE diferenciando al máximo los campos específicos de políticas. Para su ejecución se proponen a las agencias especializadas de la UE o a organizaciones privadas.

El *benchmarking for monitoring and surveillance* debe ser en cambio organizado a nivel de la EU con todos los países miembros y debe ser de carácter obligatorio. Para ello deben definirse los indicadores cuantitativos uniformes para toda la unión europea y que sean coherentes con sus objetivos. Debido al carácter multilateral de la tarea del monitoreo debe ser responsabilidad del Consejo Europeo.

Considerando estas reflexiones, se puede afirmar que la aplicación del BM no sólo depende de su definición y metodología, sino que también de la correcta elección del tipo de institución que deba ejecutarla para asegurar su impacto y garantizar el aprovechamiento de sus resultados como fuente de información legítima al momento de diseñar las políticas públicas, ya sea a nivel local, nacional, regional o internacional.

OBSERVACIONES FINALES

El tránsito del BM del sector privado al sector público ha gatillado una serie de fenómenos de gran relevancia para la modernización de la gestión pública a nivel mundial. Los grados de avance, tal como se ha presentado en este documento de trabajo, son obviamente diferentes. Mientras en Estados Unidos y Europa se le ha dado una importancia de primer nivel en la búsqueda de la excelencia operativa de las políticas públicas y al desarrollo de tecnologías computacionales de BM, en los países de menor desarrollo relativo, como es el caso de América Latina, se observa una gran difusión del BM, pero también ciertas debilidades en cuanto a su aprovechamiento por parte de los decisores políticos.

En este sentido, en América Latina, se debe avanzar un largo camino con el fin de interconectar las medidas de la eficiencia operativa de la gestión pública, en cuyo corazón se encuentra el BM, con el plano estratégico, tal cual lo describía Porter para las empresas privadas. La búsqueda de la eficiencia y eficacia de los programas de políticas públicas debe ir ligado claramente en primer lugar a la visión de país a nivel nacional, en segundo lugar a los planes sectoriales de gobierno y por último a la visión y misión de los mismos organismos públicos que ejecuta el BM.

Otro aspecto importante en la aplicación del BM es el liderazgo con que se ejecute y de la puesta a disposición de recursos financieros para asegurar su continuidad. Los países industrializados han destinado gran cantidad de recursos financieros para su incorporación al ámbito público, impulsan la investigación académica sobre este instrumento de gestión y organización institucional, y fomentan su difusión en materia de las políticas de cooperación técnica para el desarrollo.

⁶⁶ Véase, op.cit.

En América Latina, se observa una alta dependencia del financiamiento externo para iniciar experiencias de BM en el contexto de los planes de modernización del estado, con lo que a veces se dificulta su continuidad y perfeccionamiento a mediano y largo plazo. Asimismo se deben respetar los lineamientos por parte de los donantes internacionales y adaptarlos a las necesidades locales restando a veces grados de autonomía en el diseño de las actividades. Quizás hace falta concientizar a los líderes políticos en cuanto a la urgencia de destinar mayores recursos económicos propios para el impulso del uso de BM en forma sistemática y flexible.

Interesante sería avanzar en materia del *benchmarking político* tanto al interior de los países como entre países impulsando la investigación sistemática acerca de los mecanismos óptimos, tanto verticales como horizontales, para la transferencia e intercambio de conocimientos en materia de gobernabilidad, coordinación de políticas públicas, control de la gestión y otras materias. En el contexto de los países de menor desarrollo este aspecto cobra crucial importancia para no repetir errores conocidos, evitar la duplicación de esfuerzos e ir avanzando en la clara distribución de funciones por instituciones. Es común encontrar que distintos ministerios actúen en planos similares duplicando esfuerzos y desperdiciando recursos humanos y económicos.

Resumiendo puede afirmarse que la aplicación inteligente del BM depende de la combinación óptima de varios elementos en el marco de escenarios distintos. El siguiente cuadro resume algunos de esos factores, sin pretender agotar esta temática:

Factores que contribuyen al éxito en el uso del BM en el sector público

- Definición clara del objeto del benchmarking.
- Selección adecuada del tipo de benchmarking a aplicar (funcional, de procesos, externo, interno, internacional, político, entre otros).
- Contextualización política estratégica del uso que se le quiere dar.
- Elección adecuada del liderazgo para llevar adelante procesos de BM
- Destinación de suficientes recursos económicos para la ejecución y el aseguramiento de su continuidad.
- Capacitación de los recursos humanos que implementarán las medidas del BM.
- Impulsar procesos de aprendizaje en base a los resultados del BM y usarlos como información válida para el diseño de políticas públicas.
- Socialización de los resultados y fomento de la cultura del aprendizaje en la esfera pública , privada y académica.

Fuente: Cleary, Eda. Elaboración propia en base a bibliografía adjunta.

BIBLIOGRAFIA

1. **Armijo, Marianela** : Buenas prácticas de gestión pública en América latina. Paper presentado en el IX Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del estado y de la Administración Pública, Madrid, 2-5 de noviembre 2004.
2. **Armijo, Marianela** : Metodologías para el desarrollo de un sistema de buenas prácticas de gestión pública. Paper presentado en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del estado y de la Administración Pública, Santiago de Chile, 18-21 de octubre 2005.
3. **ATLAS Directory**, Benchmarking. En: <http://eurochambres.be/atlas/index.html>
4. **Barzelay, Michael/ Cortázar Velarde, Juan Carlos** : Una Guía Práctica para la Elaboración de estudios de caso sobre Buenas Prácticas en gerencia social. BID/INDES, Washington D.C., 2004.
5. **Barzelay, Michel/ Gaetani, Francisco/ Cortazar Velarde, Juan Carlos/ Cejudo, Guillermo**: Investigación sobre reformas a la Política de Gestión Pública en la región de América Latina: Marco Conceptual, Guía Metodológica y Estudios de Caso. BID/ Dialogo Regional de Política. Red de Transparencia y gestión de la Política Pública. Segunda Reunión : La Reforma del Servicio Civil. Washington D.C. 4 y 5 de abril 2002
6. **Barzelay, Michael**: Diseñando el proceso de cambios en las políticas de gerenciamiento público. Documento elaborado en el marco del Dialogo Regional sobre Gobernabilidad y Transparencia del BID. En : www.top.org.ar/publicac.htm
7. **Boletín Area Temática N° 2 de la Fundación Rafael Campalans**: ¿Qué es el Benchmarking?. Barcelona, enero 2001.
8. **Bowerman, Mary/ Francis, Graham/ Ball, Amanda/ Fry, Jackie** : The evolution of Benchmarking in UK local authorities., 2002. En: <http://www.emeraldinsight.com/researchregisters>
9. **CALTECH, Industrial Relation Center** : Michael Spendolini, PhD. En : <http://www.irc.caltech.edu/leaders/spendolini.htm>
10. **Camp, Robert and Andersen, Bjoern**: Current Position and Future Development of Benchmarking, Mayo 1995
11. **Castro Monge, Ligia María**: Marco Institucional para el desarrollo de la Actividad estadística- "Benchmarking". Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (CIEN), Costa Rica, septiembre, 1998. En: www.incae.ac.cr/ES/clacds/investigacion/pdf/cen170.pdf
12. **Cifuentes R., Alexander**: Benchmarking. Universidad nacional de Colombia. En: www.monografías.com
13. **Cleary, Eda**: III Breve Sondeo de las Contrapartes Nacionales sobre Cooperación Técnica Alemana en Chile . Santiago de Chile, Junio del 2004, GTZ-oficina de Chile.
14. **Cleary, Eda**: El eterno dilema del control de la gestión pública en América Latina. En: www.sipalonline.org, Santiago de Chile, diciembre 2005.

15. **Computerworld** : Benchmarking. En : <http://computerworld.com.mx/mercado/otras/benchmarking.htm>
16. **Departamento Administrativo de la Función Pública de Colombia**: Premio Nacional de Alta gerencia. Banco de Exitos de la Administración Pública. Manual Operativo. En : www.dafp.gov.co
17. **Dietert, Karl** : El mejoramiento continuo como factor de la modernización aduanera. Servicio Nacional de Aduanas de Chile. Ediciones Especiales de la Nación. 29 de enero del 2006.
18. **Douglas, García/ Reveron, Jhonny**: Benchmarking. Ministerio de Educación Superior de Venezuela. Instituto Universitario de Tecnología “Andrés Bello”. En: www.estrucplan.com
19. **e-phorie** : Michael Porter : Biographie. En : http://www.ephorie.de/porter_biographie.htm
20. **Fagerberg, Jan**: Posibilidades del Benchmarking como herramienta para el aprendizaje político. Centro de tecnología Innovación y Cultura de la Universidad de Oslo. En : <http://www.jrc.es/home/report/spanish/articles/vol71/TEC1S716.htm>
21. **FLACSO, Ministerio Secretaría General de la Presidencia de Chile**: Sistema de Información sobre Buenas Practicas de Gestión Pública en América Latina (SIPAL). Propuesta de Proyecto. Santiago de Chile, 2004.
22. **Gallo, Humberto** : ¿Qué es estrategia ? del Profesor Michael Porter. INCAE, 40 años de INCAE (Instituto Centroamericano de Administración de empresas en Costa Rica). En: <http://www.adec.net.ar/QueEsEstrategia.htm>
23. **González, Pedro Francisco**: Benchmarking. Organización y administracoión de empresas. Mejora de procesos y costos. Caja Costarricense de Seguro Social . En: <http://apuntes.rincondelvago.com/benchmarking.html>
24. **Groenendijk, Nico S.** : The Use of Benchmarking in EU Economic and Social Policies. Centre for European Studies, University of Twente, Netherlands. Presentado en el seminario “ The Future of Europe” en la Asociación Danesa para Estudios Europeos (ECSA-DK). University of South Denmark, Odense. September 25-25, 2005
25. **Handelsblatt.com**: Daimler-Chrysler: Zetsche ist der Berater Überdrüssig En : http://handelsblatt.com/pshb/fn/reihbi/sfn/cn_artikel_drucken/strucid/200012/pageid/200038/docid/1016295/
26. **Helgason, Sigurdur (PUMA) OECD**: International Benchmarking. Experiences from OECD Countries. Paper presented at a Conference by the Danish Ministry of Finance on: International Benchmarking. Copenhagen, 20-21 de febrero , 1997.
27. **Instituto Costarricense de Salud (ICAS)** : Benchmarking en el sector Salud. Modelo de Garantía de Calidad para Latinoamérica : Guía de Capacitación e Implementación. En : <http://www.icas.net/icasweb/benchmarking.htm>

28. **Instituto Nacional de Administración Pública de México INAP:** ObservINAP. Observatorio de la Administración Pública. Año 2, N° 11, Nov.-Dic. 2004. Reforma del Estado y de la Administración Pública/ Gobernanza e Innovación Gubernamental. En: <http://www.inap.org.mx/WEBINAP2005/ObservINAP/ObservINAP%2011.pdf>
29. **Intranetttotal.com, Website de Investigación y material de referencia sobre Intranets:** Aprendiendo de la experiencia de Internet: Yahoo!. En: <http://www.intranetttotal.com/articulos/20030228.htm>
30. **Kaufman, Roger :** If Benchmarking is the Solution, What's the Problem ? Some Informal Observations. Performance Improvement Global Network Chapter. International Society for Performance Improvement. Marzo 1998. En: <http://www.pignc-isp.com/articles/org-change/kaufman-benchmarking.htm>.
31. **Keehley, P./ Medlin, S./ MacBride, S. y otros:** Benchmarking for Bestpractices in the Public Sector: Achieving Performance Breakthroughs in Federal, State and Local Agencies. San Francisco, CA, 1997. En: www.politicalreviewnet.com/polrev/reviews/PUAR/R_0033_3352_001_20620.asp.
32. **Kouzmin, Alexander/ Löffler, Elke/ Klages, Helmut/ Korac-Kakabadse ,Nada:** Benchmarking and Performance measurements in public sectors. Towards learning for agency affectiveness. International Journal of Public Sector Management. Volume 12, number 2, 1999. En: <http://www.emeralinsight.com/Insight/ViewContentServlet?Filename=Published/EmeraldFullTextArticle/Articles...>
33. **Latin American Logistics Center :** Benchmarking con LALC. En: http://www.lalc.org/content/modules.php?name=News&new_topic=17
34. **Madriz Quesada, Gilberto :** Las Siete Enfermedades Mortales de la Gerencia según Deming. En: <http://www.gestiopolis.com/canales5/ger/gksa/127.htm>
35. **Management Web :** Podemos hacerlo mejor (We can do it better).Entrevista a Robert Camp. En : <http://www.managementweb.com.ar/Benchmarking2.html>
36. **Mansilla, Ricardo/ García, Ximena :** Antecedentes y Aplicaciones de Benchmarking. Universidad de Santiago. Santiago de Chile, 1995. En : <http://members.tripod.com/admusach/doc/Benchmarking.htm>
37. **McGuire, Stryker :** ¿Vitorean a Suecia A pesar de los elogios extranjeros ?, muchos suecos ven los puntos débiles de su sociedad modelo. En: Newsweek en español, 9 de enero del 2006.
38. **Miller Lowry, Karen :** Conspiración Danesa. El secreto del éxito danés es el talento para crear nichos y un acuerdo laboral que difícilmente podrán imitar las grandes economías. En: Newsweek en español, 9 de enero del 2006.
39. **Mosse, Benjamin/Edgar Whitley:** Assesing UK E-Government Websites: Classification and Benchmarking. London School of Economics and Political Science, London, 2003

40. **Murillo, Beatriz:** Técnica de la Mejora Continua aplicada a la prevención: benchmarking. Ministerio a Asuntos Sociales de España. Instituto Nacional de seguridad e Higiene en el trabajo. En: http://www.mtas.es/insht/ntp/ntp_596.htm.
41. **Österreichische Energieagentur : Austrian Energy Agency :** Europäische Best Practice Initiative. En: <http://www.eva.ac.at/projekte/bestpractice.htm>
42. **Pastore, Richard :** Competing Interests. Operational excellence may be at the heart of much of today's bussines thinking, but it has a little to do with what it takes to make a company truly successful. An Interview with Michael E. Porter. En: <http://www.com/archive/100195/porter.html?printversion=yes>, October 1, 1995.
43. **Rodríguez de Rivera, José Dr. :** benchmarking. Instrumentos de la gestión de Procesos de Negocios. Departamento de Ciencias Empresariales de la Universidad de Alcalá. En : http://www2.uah.es/estudios_de_organizacion/temas_organizacion/org_praxis/organiz_cr...
44. **Rojas Garavito, Sandra/ Uribe S., Elizabeth:** Desarrollo Conceptual del benchmarking y Consideraciones de Aplicación Práctica. Caso : Empresas con procesos Biotecnologicos. Universidad Nacional de Colombia. En: www.gestiopolis.com/recursos/documentos/fulldocs/ger/bmkbiotec.htm
45. **Secretaría General del Instituto Nacional de Seguridad Social de España/ Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales:** Guía Metodológica de Benchmarking.
46. **Sistema de Información de Buenas Practicas en Iniciativas de Gobierno Electronico. Gobierno de Chile :** Benchmarking en el sector público. En: http://www.gestionpublica.gov.cl/contenido.php?cont_codigo=186
47. **Sistema Regional de Informacion sobre Buenas Prácticas de Gestión Pública en América Latina y El Caribe :** Directorio Web. En : <http://www.sipalonline.org/directorio.html>
48. **Straface, Fernando :** Latin American and Caribbean Award for Innovations in Government. International Development Bank, KSG, Harvard University 2003
49. **Straßheim, Holger :** Der Ruf der Sirenen- Zur Dynamik politischen Benchmarkings. Eine Analyse anhand der US-Sozialreformen. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung GMBH. Januar, 2001.
50. **The Public Sector Benchmarking Service (PSBS) : What is benchmarking ?.** En: http://www.benchmarking.gov.uk/about_bench/whatisit.asp
51. **The Public Sector Benchmarking Service (PSBS) : Why use Benchmarking ?.** En: http://www.benchmarking.gov.uk/about_bench/whyuseit.asp
52. **The Public Sector Benchmarking Service (PSBS) : Benefits from Benchmarking .** En: http://www.benchmarking.gov.uk/about_bench/benefits.asp
53. **The Public Sector Benchmarking Service (PSBS) : Types of Benchmarking .** En: http://www.benchmarking.gov.uk/about_bench/types.asp
54. **The Public Sector Benchmarking Service (PSBS) : The Benchmarking Process .** En: http://www.benchmarking.gov.uk/about_bench/theprocess.asp

55. **The Public Sector Benchmarking Service (PSBS) : Benchmarking to improve Performance.** En: http://www.benchmarking.gov.uk/about_bench/benchimpperf.asp
56. **The Public Sector Benchmarking Service (PSBS) : Frequently Asked Questions.** En: http://www.benchmarking.gov.uk/about_bench/faq.asp
57. **Torres Hernández, Misael** : Evaluación del desempeño de las organizaciones públicas a través de la calidad. Ponencia presentada al VII Congreso Internacional del CLAD. Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002.
58. **Tripier, Benjamin:** Benchmarking. En: <http://www.ntnconsultores.com/articulos/Benchmarking.htm>
59. **Valencia, Marco A.:** ¿Qué es el benchmarking? Boletín TRESS, Abril del 2004, México. En: <http://www.tress.com.mx/boletin/abril2004/benchmkt.htm>
60. **Viedma Marti, José** : Benchmarking estratégico Global. Intellectual Capital Management Systems., 1998.
61. **Wesoly, Michael:** Benchmarking als Frühaufklärungsinstrument im Rahmen des Controllings. Seminararbeit. Berlin, 16 de abril de 1999.