



**FLACSO**  
CHILE

**FLACSO – CHILE**  
**UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN**  
**MAGÍSTER EN POLÍTICA Y GOBIERNO**

“El grado de eficacia del Sistema PMG de Planificación y Control de Gestión para diseñar procesos de planificación y sistemas de información para la toma de decisiones en instituciones públicas: el caso del Ministerio de Energía”

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

PROFESORA GUÍA

Sra. Nuria Cunill G.

Alumno

Sr. Aldo Alcayaga Cáceres

**SANTIAGO, ABRIL de 2011**

**FLACSO-CHILE**

**UDEC**

El grado de eficacia del Sistema PMG de Planificación y Control de Gestión para diseñar procesos de planificación y sistemas de información para la toma de decisiones en instituciones públicas: el caso del Ministerio de Energía

**Aldo Alcayaga Cáceres**

**2011**

## **Agradecimientos**

Agradezco la participación de los actores claves seleccionados que dieron vida a este trabajo, el que simplifica un sinnúmero de vicisitudes en el ámbito de la gestión pública, de las diferentes organizaciones públicas donde me ha tocado ejercer el rol de colaborador en la Unidades de Planificación y Control de Gestión, así como en la desafiante tarea de incorporar nuestro mundo a los sistemas de gestión de calidad.

Por sobre todo a mis colegas, compañeros de trabajo y una gran cantidad de personas que han enriquecido el arte de hacer gestión en nuestras organizaciones públicas, dando una cuota de humor necesario, y aportando una visión ecléctica al proceso de dejar a tras o delante de nosotros la Burocracia Estatal y sus reglas en un mundo de redes y de sistemas complejos.

## ÍNDICE

<b>Título</b>	<b>Página</b>
1. Introducción	6
2. Fundamentación	9
3. Marco Teórico	15
3.1. Crisis y Reformas del Estado.	15
3.1.1. El enfoque de la Gobernanza y la Nueva Gestión Pública.	16
3.2. Gestión Pública por Resultados y la Nueva Gerencia Pública.	18
3.2.1. La Reforma y Modernización del Estado en Chile.	20
3.2.2. Gestión y Presupuesto Público por Resultados y la Nueva Gestión Pública	29
3.3. El Sistema de evaluación y control de gestión pública, Presupuesto Público por resultados el Caso de Chile.	36
3.3.1. El Programa de Mejoramiento de la Gestión dentro del sistema de evaluación y control de gestión en Chile.	37
4. Marco Metodológico	44
4.1. Problema de Investigación	44
4.2. Pregunta de investigación	44
4.3. Hipótesis	46
4.4. Objetivos de la Investigación	50

4.5.Enfoque Metodológico	51
4.5.1.Instrumentos de investigación	58
4.5.2.Criterios de selección de los entrevistados	58
4.5.3.Técnicas de análisis	61
5. Resultados de la investigación	64
5.1.Capítulo 1: El PMG y La Nueva Gestión Pública: El Marco del sistema de planificación y control de gestión.	64
5.2.Capítulo 2: El Sistema de Planificación y Control de Gestión, eficacia y usabilidad de su metodología para diseñar procesos y el Sistema de Información para la Gestión.	88
5.3.Capítulo 3: La Vinculación del Sistema de Planificación y Control de Gestión, con el Incentivo Salarial, y el Marco General del PMG efectos en la calidad de su información	118
6. Reflexiones Finales	125
7. Bibliografía	133
8. Glosario	135
9. Anexos	
a) Anexo 1: Pauta de preguntas para Entrevistas	138
b) Anexo 2: Transcripciones de las Entrevistas	



## 1. Introducción

Esta investigación se plantea profundizar, en el contexto de implementación de las herramientas de Modernización de la Gestión Pública, los sistema PMG, (Programa de Mejoramiento de la Gestión) específicamente el PMG de Planificación y Control de Gestión, cuyo objetivo es: “diseñar e implementar procesos de planificación y sistemas de información para la gestión, que permitan a la institución disponer de información necesaria para apoyar la toma de decisiones respecto de los procesos y resultados de la provisión de sus productos, y rendir cuenta de su gestión institucional”<sup>1</sup>, cuyo objetivo principal es cuestionar la eficacia de este Programa de Mejoramiento de la Gestión, en el cumplimiento de dicho(s) objetivo(s), desde tres dimensiones distintas:

- La primera, relacionada con la calidad de su metodología, la que se encuentra desarrollada en guías metodológicas, requisitos técnicos, pautas de evaluación y validación, así como en otros requerimientos que son dispuestos por el Organismo Técnico Validador (OTV), que en este PMG, es la División de Gestión de la Dirección de Presupuestos, del Ministerio de Hacienda, metodología que busca instalar el diseño e implementación de procesos de planificación y sistemas de información para la gestión y rendir cuenta de la gestión institucional,
- Y la segunda, tiene que ver con evaluar si el cumplir con este(os) objetivo(s) (establecer procesos y sistemas para disponer de la información necesaria para apoyar la toma de decisiones y rendir cuenta de su gestión institucional) existen condiciones que inhiban el uso de los procesos y sistemas para la toma de decisiones y rendimiento de cuenta de la gestión institucional, quedando los gerentes públicos “*atrapados*” por los problemas y desafíos que se subyacen tanto por la incorporación de estas herramientas en la gerencia pública chilena como por su contexto inmediato.
- Y tercero, cuando se refiere arriba al contexto inmediato, se está señalando que el marco del Programa de Mejoramiento de la Gestión se encuentra vinculado con los incentivos

---

<sup>1</sup> Objetivo del Sistema de Planificación y Control de Gestión, Guía metodológica del sistema de Planificación y Control de Gestión, DIPRES: 2009.

institucionales y colectivos, asociados a las remuneraciones de los funcionarios del gobierno central de Chile.

Para conocer la eficacia de este PMG de Planificación y Control de Gestión, se indagará, a partir de la realización de entrevistas a personas conocedoras de este sistema, la **comprensión sobre las razones de sus cambios y la evolución en la interrelación de los tres ámbitos de la política gubernamental en la que interviene el PMG, a saber:**

- i) La política de modernización del estado, como instrumento que busca incorporar herramientas de gestión comunes comprometiendo a los distintos servicios públicos a avanzar hacia una gestión eficaz y eficiente,
- ii) la política de control de gestión en tanto el PMG pretende generar información válida y oportuna de los resultados obtenidos por cada institución o servicio público, como un insumo para la asignación de recursos y la toma de decisiones en materia presupuestaria; y
- iii) la política de remuneracional de los Recursos Humanos por cuanto el PMG opera con incentivos monetarios vinculados al cumplimiento de metas y obtención de resultados y establece una relación entre remuneración y productividad de los procesos de implementación.

Se quiere conocer además, la opinión de un grupo de profesionales del área Planificación, sobre si se ha logrado cumplir con el desafío del PMG de Planificación y Control de Gestión, en sus tres objetivos en forma balanceada, para finalmente evaluar si la estructura de este PMG, es decir las fases en que está diseñado<sup>2</sup>, son conocidas y/o compartidas por quienes han participado de la coordinación para su implementación. Importa conocer también, si perciben grados de avance o retroceso en los últimos cambios a los que ha sido

---

<sup>2</sup>Fases I y II con el objeto de fortalecer primordialmente procesos de los sistemas de gestión de los servicios, en especial de las áreas y sistemas que garanticen una mejor gestión global, como la gestión de los recursos humanos, actividades de gobierno electrónico y de compras y contrataciones; fase III y IV en las que se pretende avanzar hacia una relación más directa entre los avances del programa y los productos y resultados de la organización.



sometido el PMG de Planificación y Control de Gestión. Ante esto último, se espera recoger las percepciones de estos cambios.

Como marco teórico de esta investigación, se utilizarán las razones que fundamentan la creación y el diseño de estos sistemas, en un contexto amplio, relacionado con los procesos de reforma y modernización del Estado y el caso de los servicios públicos del gobierno central de Chile, y la vinculación de estos procesos respecto de una gestión pública orientada a resultados. Sin dejar de lado, las dificultades que podemos encontrar en las organizaciones públicas para orientar sus acciones hacia resultados o visto desde la teoría de la gestión, la dificultad para crear valor público<sup>3</sup>. Desde la teoría, se revisará presupuesto por resultados, reforma del Estado, nueva gestión pública y en segundo momento, estos marcos aplicados a la experiencia Chilena, aquellas justificaciones y razones que nos ayuden a comprender mejor el rol del PMG, sus objetivos, propósitos y logros.

---

<sup>3</sup> Los directivos públicos deben desarrollar “valor público” integrando: a) El análisis del valor de su propósito ideado. b) Gestión hacia arriba, con el fin de obtener del entorno político la legitimidad y apoyo suficiente. c) Gestión hacia abajo intentando mejorar las capacidades de la organización para conseguir los propósitos deseados. Al concebir el valor público los directivos deben encontrar una manera de integrar la dimensión política, la dimensión sustantiva y la dimensión administrativa. (Mark H. Moore: 1998)

## 2. Fundamentación

En los últimos años se han hecho esfuerzos, tanto desde el punto de vista académico como en la praxis gubernamental, de ir recogiendo experiencias exitosas de otros países como EEUU, Inglaterra y Nueva Zelanda en procesos de reforma y modernización del Estado. En nuestro país, durante los anteriores gobiernos de la concertación, se lograron instalar en estas materias.

En este contexto, el Programa de Mejoramiento de la Gestión, ha sido una innovación<sup>4</sup> en esta tarea, sin embargo la lógica de agregar valor público y de abandonar la viejas estructuras burocráticas y piramidales, sus enfoques basados en la norma, estrictamente legales y procedimentales, no ha sido fácil de cambiar, en vez de promocionar un Estado en red, participativo y que defienda los ideales democráticos y de transparencia, tanto en sus cometidos como en sus formas de proceder.

Con estos últimos atributos parece mostrarse la agenda de modernización del estado del actual Presidente Sebastián Piñera, quien en su primer discurso del 21 de mayo, relata: *“Nuestro Estado fue diseñado en el Siglo XIX, parchado en el siglo XX y no responde a los desafíos y necesidades del siglo XXI... el problema no es el tamaño del Estado sino su calidad.”*

Cuando las organizaciones se inspiran en la gestión de calidad, las filosofías de dirección se adelantan por una orientación hacia la satisfacción de los objetivos de los grupos de interés y hacia la creación de valor<sup>5</sup> en un Estado, los grupos de interés es la sociedad en su conjunto, sus objetivos es la búsqueda del bien común y creación de valor es, *“contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible, con pleno respeto a los derechos y garantías que esta Constitución establece”*<sup>6</sup>. Al Programa<sup>7</sup>PMG se le tiene que entender como una iniciativa encaminada en propender a dichos objetivos.

---

<sup>4</sup>“Innovación”, dicho por la evaluación del Banco Mundial a los PMG.

<sup>5</sup> Camisón C, Cruz S y González T: Gestión de calidad: conceptos, enfoques, modelos y sistemas: 2007

<sup>6</sup> Art. 1 Constitución Política de Chile.

Y en relación con esta modernización se menciona<sup>8</sup> que “América Latina en su conjunto, aún presenta grandes dificultades para avanzar hacia una gestión basada en resultados, sus burocracias y sistemas de gestión son débiles y no alcanzaron un nivel de desarrollo y estabilidad que permita implementar una gestión con mayor énfasis en los resultados producidos por las políticas públicas”.

Cabe recordar que es en este contexto general, y en el contexto particular de Chile, que surge el Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG) en el año 1998, reformulado en el año 2000, el cual es implementado por la Dirección de Presupuestos. El PMG tiene como fin generar capacidades institucionales en sistemas de gestión básicos y transversales de todo sector público que permitan sentar una base sólida para posteriormente desarrollar una gestión pública de mayor calidad y con mayor énfasis en los resultados.

Otros punto de interés dentro de las características del PMG y que guiará esta investigación, es que el PMG en cuanto palanca de implantación de sistemas básicos de gestión que son comunes a toda la administración, complementa creativamente la vía reguladora con incentivos y controles para el desarrollo de la capacidad de gestión. “Es un programa multipropósito que desarrolla innovadoramente sinergias entre las políticas y los instrumentos de gestión del Recurso Humano, de Control de Gestión y Presupuesto, informado por resultados y de modernización de la administración. Visto en el contexto regional latinoamericano, es mérito de Chile haber encontrado un camino que asegura una capacidad básica de gestión en toda la administración<sup>9</sup>”.

Para esta investigación es fundamental conocer, a través de las opiniones que se levanten, si durante estos 12 años de implementación del PMG - en particular los años en que nuestros entrevistados hayan intervenido - si las organizaciones públicas son capaces de

---

<sup>7</sup> Entendido como el conjunto de sistemas.

<sup>8</sup> Chile: Estudio de Evaluación en Profundidad del Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG) Volumen I, Diciembre 2008, Banco Mundial, Unidad de Reducción de la pobreza y gestión económica, América Latina y El Caribe.

<sup>9</sup> Chile: Estudio de Evaluación en Profundidad del Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG) Volumen I, Diciembre 2008, Banco Mundial, Unidad de Reducción de la pobreza y gestión económica, América Latina y El Caribe.

mostrar un reconocimiento a ese camino, más aún si con la actual política de incentivos es factible avanzar en las otras fases en que está diseñado el PMG.

En el Estudio de evaluación en profundidad del PMG realizado el 2008 por el Banco Mundial, se menciona que a las dos primeras fases<sup>10</sup>, que constituyen la fase inicial, destinada a garantizar instalación de capacidad en procesos de sistemas básicos de gestión, los organismos rectores del PMG anticipan las dos fases subsiguientes, destinadas a asegurar la calidad de los productos<sup>11</sup> y la excelencia en la gestión<sup>12</sup>, recalándose que *“para el que el sector público pueda poner mayor énfasis en la calidad de los bienes y servicios que reciben los ciudadanos debe tener como sustento sistemas de gestión básicos que soporten en forma adecuada el funcionamiento de las entidades públicas<sup>13</sup>”*, siendo el PMG un instrumento inspirado en una visión de modernización del Estado.

Por lo tanto, se debería encontrar evidencia que muestre que aquello es percibido por los funcionarios que participan colaborando en la coordinación y monitoreo de los Sistemas PMG, y no lo que empíricamente se ha visto: un instrumento formal y burocrático para alcanzar mejoras salariales, y que su diseño en etapas, (objetivos por etapas y requisitos asociados) se ha transformado en una malla inflexible o que inhibe las innovaciones en materia de gestión.

La concepción original del PMG como uno de los instrumentos del sistema de control de gestión de la DIPRES, se ha ido plasmando en elementos de su diseño que permiten que sus sistemas interactúen con otros instrumentos de control de gestión, con acciones de la gestión pública, con la política de recursos humanos a través del incentivo al desempeño por el cumplimiento de metas y con el ciclo presupuestario, por medio de la integración al

---

<sup>10</sup>Fase I:Marco Básico y Fase II: Marco Avanzado

<sup>11</sup> Fase III

<sup>12</sup> Fase IV

<sup>13</sup>Chile: Estudio de Evaluación en Profundidad del Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG) Volumen I, Diciembre 2008, Banco Mundial, Unidad de Reducción de la pobreza y gestión económica, América Latina y El Caribe.

ciclo presupuestario, (interrelación sinérgica entre gestión y presupuesto público orientado a resultados) ha sido para el PMG desde sus orígenes uno de los objetivos del instrumento.

Su propuesta es contribuir a que el gobierno cuente con información relevante para la elaboración del presupuesto público. En este contexto, el PMG provee información del desempeño de las instituciones y servicios públicos al ciclo presupuestario. Los momentos y mecanismos que fueron previstos en el diseño de los instrumentos que facilitan esta conexión se presentan en:

- **La formulación presupuestaria:** cuando cada servicio elabora Indicadores de Desempeño, los cuales se relacionan con asignaciones financieras. Para ello el servicio debe utilizar las Definiciones Estratégicas e Indicadores de Desempeño, que son parte del Sistema de Planificación y control de gestión.
- **En la Ejecución Presupuestaria,** A través del sistema de información para la gestión (SIG), se realiza el monitoreo de los indicadores de desempeño y sus metas. el servicio informa en forma periódica el nivel de avances de los indicadores y, frente a desviaciones en las metas planteadas, la DIPRES analiza las causas de estas desviaciones.
- **Evaluación presupuestaria,** una vez finalizado el ejercicio fiscal, la información sobre el nivel de cumplimiento de los indicadores de Desempeño forma parte del Balance de Gestión Integral (BGI) elaborado por cada servicio. En el BGI se informa el nivel de cumplimiento de los Indicadores de Desempeño comprometidos en la Ley de Presupuestos y aquellos que son relevantes desde el punto de vista de los Productos Estratégicos y Presupuestarios.

Para esta tesis, estos mecanismos, no son otra cosa que las piezas centrales de un reloj que se llama sistema PMG de Planificación y Control de Gestión, o las gerencias organizacionales presentes en cualquier institución (pública o privada), de ahí que resulte evidente desde esta perspectiva, que si se intenta comprender los propósitos del PMG en general, se parta y se siga por el sistema de planificación, y se continúe a través de este.

Cuestionando en un primer lugar la calidad de su metodología respecto de llevar adelante el problema, si es suficientemente robusta, autocontenida y explicativa para:

- Diseñar procesos de planificación primero.
- Diseñar sistemas de información para la gestión segunda.

Y de esa forma que responda eficazmente a los dos objetivos derivados de la función, es decir entregar información para los procesos de toma de decisiones y rendir cuenta de la gestión y sus resultados.

La hipótesis de trabajo, está relacionada con el grado en que se usa la metodología para construir este sistema, en conjunto con el análisis de los resultados mostrados por la misma Dirección de Presupuestos, extraída de los documentos de: “La experiencia Chilena de presupuesto público por resultados, y en la evaluaciones realizadas por el banco mundial junto a DIPRES”, la literatura especializada en general, conocer si existen obstáculos que inhiban su usabilidad, saber si estos obstáculos o aportes se encuentran ¿en su metodología?, y/o ¿en la calidad de los productos que se obtienen del uso o no de ella? Evaluar si existen otras barreras culturales – las que obviamente escapan a las pretensiones de esta investigación y el alcance de su marco metodológico – que se interponen en este camino y que no han sido vistas por quienes diseñaron este y el resto de estos instrumentos, como los tiempos de ejecución o el choque evidente en la consecución de los objetivos finales en la práctica. Así como indagar si con la actual interconexión teórica entre: “presupuesto y gestión” se responde en la práctica con los objetivos del sistema.

Para ello debemos partir, mencionando que y según los resultados de la misma evaluación realizada por en conjunto por DIPRES y el Banco Mundial (2008), el PMG, posee ciertas fortalezas en su diseño, como promotor de mejoras en el desempeño de las instituciones con incentivos salariales, según la cual, se menciona que: “En el diseño del programa se establecieron acciones orientadas a robustecer simultáneamente los sistemas de gestión, la calidad del gasto y la conexión entre compromisos de gestión y los incentivos monetarios

para los empleados públicos. Este punto se evidencia con la existencia de un incentivo remuneracional ligado al cumplimiento de las etapas de los sistemas<sup>14</sup>”.

Recordemos que la historia del sistema de evaluación y control de gestión elaborado por la Dirección de Presupuestos, partió con: “el diseño de los indicadores de desempeño, los que se iniciaron en 1993, con un proyecto piloto que incorporó a cinco instituciones públicas; la evaluación de programas públicos partió en 1997; el mecanismo de incentivos de remuneraciones institucional, Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG), comenzó en 1998, mismo año en que se elaboraron por primera vez los documentos de cuenta pública denominados Balance de Gestión Integral (BGI) (División de control de gestión, DIPRES: 2010).

A partir de las circulares N° 52 del Comité de Ministros (Hacienda, SEGPRES e Interior) y N° 20 de la Dirección de Presupuestos, ambas de octubre de 2010, se ha vuelto en cierta medida a los primeros intentos de 1993, de forma de cuestionar el peso del incentivo; con la búsqueda de mejoras de la gestión, a través del desarrollo evolutivo que se planteó inicialmente, para los sistemas - Avance secuencial por etapas por cada uno de los sistemas que fueron ingresando al Plan Marco Básico 1998 - 2010, Avanzado 2005 (Certificación ISO 9001 de los procesos asociados a los Requisitos Técnicos de estos sistemas PMG) y Marco de la Calidad 2008 (certificación ISO 9001 de los procesos asociados a los Productos Estratégicos de los servicios Públicos) - es decir, desvincular del incentivo a un conjunto de sistemas PMG ligados al Back Office principalmente, por creer que los servicios públicos ya habían alcanzado un cierto grado de madurez y que es el momento de asociar el incentivo al cumplimiento de dos áreas, una conocida como sistema de monitoreo de la gestión, el que comprende el establecimiento de indicadores y metas asociados a la provisión de bienes y servicios estratégicos, definidos en el formulario A1 (Definiciones Estratégicas) y un Área que comprende un conjunto de sistemas; estratégicos, de seguridad de la información, gobierno electrónico, SIAC/SAIP según corresponda y marco de la calidad.

---

<sup>14</sup>Chile: Estudio de Evaluación en Profundidad del Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG) Volumen I, Diciembre 2008, Banco Mundial, Unidad de Reducción de la pobreza y gestión económica, América Latina y El Caribe.

### 3. Marco Teórico

#### 3.1 Crisis y las Reformas del Estado.

Aunque parezca presumido abordar el tema de colocar bajo la mirada crítica el Programa de Mejoramiento de la Gestión - en particular el sistema de Planificación y Control de Gestión –y su eficacia en el cumplimiento de sus objetivos, respecto del grado de permeabilidad en los procedimientos y acciones administrativas de los funcionarios públicos, se requiere de una revisión analítica e histórica de los hechos que dieron garantía para respaldar ciertas Reformas al Estado.

La intromisión de nuevas visiones y herramientas para mejorar la gestión y capacidad organizativa para responder a necesidades, demandas, exigencias, auges y crisis, afectos y desafectos de una sociedad más compleja, de una sociedad incipientemente en red<sup>15</sup>, de una situación en donde gobierno y sociedad han comenzado a compartir la tarea y responsabilidad de resolver los problemas de sociedad y, por ende, a abandonar el trabajo en solitario o en rivalidad. El estado contra el mercado, la burocracia contra las organizaciones de la sociedad civil y entender la utilidad de la cooperación<sup>16</sup>, le han ido entregando sentido al concepto de gobernanza y desde un repaso somero de su desarrollo histórico y teórico, así como de la nueva gestión pública, el gerencialismo y finalmente la gestión estratégica, será más factible comprender posteriormente la reforma del estado, la

---

<sup>15</sup> En determinados campos de problemas y políticas públicas, existen múltiples actores, gubernamentales, privados y sociales, que se necesitan los unos a los otros para que ciertos problemas de su interés logren ser considerados de importancia pública. Estos actores interdependientes, públicos y privados, políticos y civiles, cuya acción asociada toma múltiples formas de interacción se convierten en los que dominaran la dinámica de un determinado campo de la política. Este conjunto de actores interdependientes, cuya acción asociada es conceptualizada razonablemente como “red”, muestran que en determinadas políticas el poder de decisión está disperso entre varios actores, públicos y privados, y que la cooperación entre ellos es clave para la definición y la realización de la política pública.

<sup>16</sup> Jan Kooiman: 1993, 2000 y 2003; fue el primero en llamar la atención sobre el hecho de que al final del siglo XX cambiaba el equilibrio entre el gobierno y la sociedad en la realización de las metas colectivas deseadas y, en consecuencia, el primero en haber distinguido entre la acción del gobierno y la gobernanza de la sociedad y en haber planteado el problema de la gobernanza/gobernanza como algo merecedor de análisis y algo crucial para el futuro de las sociedades. “Hoy es más apropiado hablar de roles cambiantes (shifting) del gobierno que de roles decrecientes (shrinking) del gobierno...la reducción de las tareas del gobierno y la conciencia más clara de que el gobierno tiene que cooperar con otros actores sociales no hace de ningún modo obsoleta la intervención gubernamental. Significa más bien saber que el mando y control es un mecanismo limitado de gobierno y que las respuestas a los problemas de la sociedad requieren de un conjunto más amplio de enfoques e instrumentos (2000:139)”



reforma del estado en Chile, y los aportes de los Gobiernos de la Concertación, específicamente en el diseño de los sistemas que conformaron el Programa Marco del Programa de Mejoramiento de la Gestión, son parte de lo mismo, es decir de establecer un marco analítico apropiado para entender un cambio de roles y adaptación a dicho cambio de roles y la dotación de elementos organizativos para permitir una mejor performance del aparato burocrático respecto de dichos nuevos roles, en resumen, podrían permitir mejorar nuestro conocimiento en relación con el sistema PMG de Planificación y los aportes de este a mejorar los procesos de toma de decisión, su impacto en las relaciones insumo – producto y/o cadenas de valor asociadas a la provisión de bienes públicos.

Por otro lado, podría ser importante determinar algunas ideas básicas respecto de los factores que inhiben la usabilidad del sistema para mejorar los procesos de decisión y que cuestionan la calidad de su metodología para los fines que este se propone alcanzar. A partir de una revisión rápida de los conceptos que le subyacen y/o le dan validez. En el entendido de que los agentes públicos, son garantes y responsables del buen funcionamiento de sus dependencias y de los efectos de sus decisiones en los beneficiarios de las políticas, planes y programas públicos que conforman la red de sistemas y subsistemas diseñados, para los destinatarios de ellos. Y que cualquier herramienta debiese apuntar o alinearse bajo dicho entendido.

### **3.1.1 El enfoque de la Gobernanza y la Nueva Gestión Pública.**

a) La Red Política: el propósito cognoscitivo de esta disciplina ha sido la mejora analítica y operativa de las decisiones directivas del gobierno y quienes destacaron en este sentido fueron los aportes de analistas de políticas públicas y administradores públicos alemanes como, F. Scharpf, R. Mayntz, F. X. Kauffman, los que desde los años 70 se plantearon la cuestión de la dirección de la sociedad, la que antes no había sido considerada como problema dado que, la acción directiva del gobierno era exitosa y representaba más bien la solución de muchos otros problemas sociales. Sus primeras indagaciones apuntaron a que el gobierno, a pesar de sus esfuerzos más responsables, ya no puede por sí solo dirigir a la

sociedad ni dirigirla con los instrumentos verticales tradicionales de la planeación, la regulación y la negociación corporativa, que acaso permiten todavía lograr pacíficamente equilibrios aceptables entre los factores de producción pero que son irrelevantes para relanzar el crecimiento y asegurar rendimientos a las empresas particulares y a la sociedad toda, dado que el espacio económico nacional, ha dejado de ser la referencia última y se ha vuelto poroso e interdependiente bajo la presión del libre comercio y la competencia.

A partir de algunas investigaciones en la disciplina de políticas públicas, como el concepto de “redes de política” (policynetworks), los que ofrecen las primeras evidencias de que el proceso directivo, como se manifiesta en la decisión y desarrollo de las políticas públicas, empieza a modificarse en un sentido pos gubernamental. Como fue visto más arriba, las redes destacan que el gobierno como dirigente de la sociedad requiere tener la habilidad para articular las iniciativas de múltiples actores alrededor de metas de interés público y fomentar la cooperación, pues su mando jerárquico ha perdido filo.

b) La implementación: el fracaso mayor o menor de las políticas fue normalmente imputado a defectos y dificultades de implementación, pero no al análisis que inspiró su formulación. En este sentido los primeros estudios sobre la implementación de las políticas indicaron que los defectos e incumplimientos se debían a “la complejidad de la acción conjunta<sup>17</sup>”, que atravesaba todo el proceso de la puesta en práctica de la política y que mostraba que en ella participaban desordenadamente actores gubernamentales, privados, sociales y los destinatarios mismos de la política, con diferentes perspectivas, expectativas y urgencias. Como mínimo fue evidente que el enfoque top down gubernamental, que daba por segura la disciplina y capacidad de su burocracia era inoperante. No fue casual que, en respuesta a políticas fracasadas, la segunda generación de estudiosos y diseñadores de programas de implementación revirtieran el enfoque jerárquico y burocrático y propusieran esquemas alternativos bottom up, implementaciones adaptativas, no programadas en los que se otorgaba un papel decisivo a los actores gubernamentales. Probablemente y como será cuando entremos en la lógica del diseño del programa marco del PMG, como parte y/o componente de los planes y políticas de modernización del estado, en particular la

---

<sup>17</sup>Pressman y Mildavsky, 1973

relacionada con la incorporación de mecanismos de control de gestión y la dotación de mejores herramientas gerenciales para los procesos de toma de decisión y de diseño organizacional (gestión pública) se intento incorporar elementos para estar en tono con estas lógicas, pero y es cuestión de investigación o no se alcanzo a ser lo suficientemente inteligente como para incorporarlas o no se creyó en la madurez de las organizaciones públicas para desestimar la bajada vertical y en exceso burocratizante de los requisitos y etapas en que esta montada la arquitectura de los sistemas en cuestión.

Para finalizar R. Mayntz precisa que: las investigaciones (sobre la implementación de las políticas) contribuyeron a minar las bases mismas del modelo de la gobernación política, es decir; las bases de la idea de que el Estado, aun en caso de encontrar resistencia en los grupos sometidos a sus iniciativas, seguía siendo el fulcro del control de la sociedad. La desilusión por el hecho de que ya no existía un centro eficaz de control político llevó a prestar atención a formas alternativas de “gobernación social” (societal governance) la búsqueda se concentro alrededor de dos principios de dirección nuevos y distintos, los principios del mercado y de la auto organización horizontal que fueron analizados como alternativas al control políticos jerárquico (1999:7)

Lo anterior será puesto a prueba, en los análisis que se sigan para observar la pertinencia de los modelos de gestión que inspiraron: el diseño de los PMG y el camino en su implementación.

### **3.2 Gestión Pública por Resultados y la Nueva Gerencia Pública**

Como se ha venido esbozando, uno de los puntos neurálgico en la investigación consiste en esclarecer las relaciones en los marcos teóricos y referenciales que rodean a la pregunta e hipótesis de investigación, y lo primero que emerge dentro de este marco referencial es conocer lo que rodea a los Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG), marco referencial que a su vez se ve ampliamente cubierto, por el diseño de sistemas de monitoreo, evaluación y control de gestión en el sector público y posteriormente cual es la relación de este sistema con uno de mayor envergadura: “lógica de presupuesto por

resultados”, para finalmente volver al punto de inicio que es esclarecer algunas distinciones básicas y elementales de lo que entendemos por Reforma del Estado. Sin pasar por alto, cuáles han sido los marcos académicos que la han orientado, en particular el de la Nueva Gestión Pública (NGP).

Esos cinco elementos van a estar entrelazados a través de todo el proyecto, Reforma del Estado en general y NGP, Reforma del Estado en Chile, su evolución a partir de las recomendaciones emanadas del consenso de Washington y el rol de los Gobiernos de la Concertación, Presupuesto por Resultado y NGP, sistemas de evaluación y control de gestión y presupuesto por resultados. Para finalmente llegar a establecer un marco sólido que permita contestar tanto la pregunta de investigación, como llevar a adelante los objetivos planteados.

A modo de una breve introducción respecto de los PMG, se puede afirmar que surgen en 1998, en el marco de un acuerdo con la ANEF, el Ministerio de Hacienda inició la implementación de un mecanismo de incentivo institucional de remuneraciones, vinculando el cumplimiento de objetivos de gestión a un bono de remuneraciones para todos los funcionarios de una institución. El principal mecanismo de incentivo con que cuenta la administración pública es el Programa de Mejoramiento de la Gestión. Este mecanismo a su vez forma parte del sistema de Evaluación y Control de Gestión, del que por ahora y en forma resumida podemos decir que durante los gobiernos de la Concertación, la Dirección de Presupuestos dio pasos significativos para el establecimiento de un Sistema de Evaluación y Control de Gestión del Gobierno Central, el que debería contribuir a cumplir con el desafío de realizar y mantener un gasto público de calidad. A través del tiempo, este sistema ha permitido contar con información de desempeño de las instituciones públicas para apoyar la toma de decisiones durante las distintas etapas del proceso presupuestario, incorporando el concepto de “presupuesto por resultados”, permitiendo mejorar la eficiencia en la asignación y uso de los recursos públicos al conocer dónde se requiere realizar ajustes que permitan mejorar la gestión pública y, por tanto, llegar de mejor manera a los ciudadanos con las distintas políticas y programas. Este sistema incorpora distintos instrumentos, que han sido desarrollados gradualmente. Los indicadores de desempeño se

iniciaron en 1993, con un proyecto piloto que incorporó a cinco instituciones públicas; la evaluación de programas públicos partió en 1997; el mecanismo de incentivos de remuneraciones institucional, Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG), comenzó en 1998, mismo año en que se elaboraron por primera vez los documentos de cuenta pública denominados Balance de Gestión Integral (BGI). A partir de 2000 estos instrumentos, a los que se les agregan las definiciones estratégicas presentadas por cada institución en el Presupuesto, junto a sus indicadores de desempeño y metas; la presentación de programas nuevos al Presupuesto en formato estándar; el rediseño del PMG, incorporando el desarrollo de sistemas de gestión en 2001 y la certificación bajo norma ISO de dichos sistemas en 2005; y la implementación de nuevas líneas de evaluación, como las evaluaciones de impacto de programas en 2001 y la evaluación comprehensiva del gasto de instituciones en 2002, han conformado el Sistema de Evaluación y Control de Gestión del Gobierno Central.

### **3.2.1 La Reforma y Modernización del Estado en Chile.**

El camino que va desde la revisión de los procesos que dan origen a las crisis del Gobierno en su rol como conductor social hasta aquellos constructos destinados a entregarle al estado una mayor capacidad de gobernabilidad social, está ampliamente aceptado que en el ciclo interminable de los procesos de reforma y modernización, surgen por y en medio de las crisis, y que estas crisis surgen como evidencia de que los procesos sociales no son factibles de ser entendidos, ni menos conducidos por las herramientas que dotaron al Estado para emerger de la crisis anterior. Obviamente manteniendo la premisa fundamental - como acto de fe - en la cual debe ser el Estado quien debe modernizarse, a través de sus estructuras y brazos ejecutivos y liderar así nuevos procesos de transformación social, modernizarse para estar a la altura de las complejidades del sector privado y del mercado.

La Reforma del Estado se ha convertido en el tema central de la agenda política mundial, de su origen podemos decir que, el proceso tuvo lugar cuando el modelo de Estado montado por los países desarrollados en la postguerra, - Otros procesos de reforma que cuestionaron el paradigma burocrático, comenzaron a partir de la eclosión de la gran

depresión de la década del 30 - propulsor de una era de prosperidad sin precedentes en el capitalismo, entró en crisis hacia fines de la década de 1970. En un primer momento, la respuesta a la crisis fue la neoliberal-conservadora. Dada la imperiosa necesidad de reformar el Estado, restablecer su equilibrio fiscal y equilibrar la balanza de pagos de los países en crisis, se aprovechó así, la oportunidad para proponer simplemente la reducción del tamaño del Estado y el predominio total del mercado. La propuesta, sin embargo, tenía poco sentido desde el punto de vista económico y político. En efecto, después de algún tiempo se constató que la solución no estaría en el desmantelamiento del aparato estatal, sino en su reconstrucción. Se trata de construir un Estado para enfrentar los nuevos desafíos de la sociedad post-industrial, un Estado para el siglo XXI, que además de garantizar el cumplimiento de los contratos económicos, debe ser lo suficientemente fuerte como para asegurar los derechos sociales y la competitividad de cada país en el escenario internacional. Se busca, de este modo, una tercera vía entre el laissez-faire neoliberal y el antiguo modelo social-burocrático de intervención estatal. (CLAD: 1998).

La construcción de un nuevo tipo de Estado es también el gran tema para la América Latina. Pero más allá de la existencia de un contexto global de reformas, se presentan importantes peculiaridades latinoamericanas. En primer lugar, en lo que tiene que ver con la situación inicial de la crisis del Estado, cuya gravedad era mucho mayor que la que existía en el mundo desarrollado. No sólo estos países entraron en una seria crisis fiscal, sino que se enfrentaron al agotamiento del modelo anterior de desarrollo económico (modelo de sustitución de importaciones). Por otra parte, el problema de la deuda externa se hizo crónico en casi todo el continente. La no resolución de estos problemas estructurales determinó que la década de 1980 estuviese marcada, para la mayoría de las naciones latinoamericanas, por el estancamiento y por altas tasas de inflación. Ante este escenario económico, la primera generación de reformas priorizó la dimensión financiera de la crisis del Estado. Así, las reformas orientadas hacia el mercado, sobre todo la apertura comercial y el ajuste fiscal, fueron las principales medidas tomadas en los años 80. En la búsqueda de la estabilización de la economía ante el peligro hiperinflacionario estuvo, en la mayor parte de los casos, el éxito más importante de esta primera ronda de reformas. Un balance de estas primeras reformas muestra que el ajuste estructural, cuyo objetivo último era disminuir el tamaño del Estado, no resolvió una serie de problemas básicos de los países

latinoamericanos. Por esto, se ha venido proponiendo una segunda generación de reformas, con la finalidad de reconstruir el aparato estatal. El diagnóstico actual afirma que el Estado continúa siendo un instrumento fundamental para el desarrollo económico, político y social de cualquier país, aún cuando hoy deba funcionar en una forma diferente a la contemplada en el patrón nacional-desarrollista adoptado en buena parte de América Latina, y al modelo social-burocrático que prevaleció en el mundo desarrollado de la post-guerra. En el proceso de reconstrucción del Estado latinoamericano, el mayor desafío está en compatibilizar las tendencias mundiales de cambio con las especificidades de la región. En lo que se refiere a los cambios estructurales con impacto mundial, América Latina tiene, ante todo, que prepararse para enfrentar la competencia económica internacional que trajo consigo la globalización. En este caso, el Estado debe modificar sus antiguas políticas proteccionistas, sustituyéndolas por medidas que induzcan a las empresas a ser más competitivas en el nuevo ambiente económico mundial.

Mirado desde una perspectiva histórica y en base a conceptos generales nosotros podemos decir que la reforma y modernización del Estado, han tenido dos momentos el primero a través de políticas destinadas a enfrentar la crisis económica: políticas macroeconómicas y de ajuste de balanza de pagos. No enfocan aspectos institucionales. Incluyen política de privatizaciones de empresas públicas. Y el segundo Reforma de las instituciones públicas para enfrentar desafíos políticos actuales. Donde los servicios son reformados, reconstruidos o se crean nuevos.

Por su parte las reformas tienen diversas concepciones:<sup>18</sup>

1. Reforma del Estado como sinónimo de reducción de intromisión no deseada en los mercados: incremento de eficiencia burocrática, privatizaciones, reducción de regulaciones. La idea es tener un Estado circunscrito.
2. Reforma del Estado para “expansión” selectiva de la acción pública: mejorar provisión de infraestructura, de servicios de salud y educación, enfrentar pobreza y desempleo. La idea es tener un Estado con nueva capacidad reguladora.

---

<sup>18</sup>J. Viacava: 2010

3. Reforma del Estado como transformación de las relaciones de poder: fortalecer poder legislativo, mejorar justicia, fortalecer gobiernos regionales y locales, responsabilidad pública y participación. Es enfoque más político. La idea es tener un Estado más democrático.

M. Waissbluth (2005) en Chile, Así como en otros que se han dedicado a investigar el proceso en nuestro país, mencionan a Pollit y Bouckaert<sup>19</sup> para proponer un marco adecuado de lo que se entiende por reforma del estado; “son cambios deliberados a la estructuras y procesos del sector público, con el objeto de hacer que funcionen mejor en algún sentido”. Rodrigo Egaña: 2002, precisa que: “La Primera distinción básica es la existente entre reforma institucional y reforma sustancial. Se entiende por reforma institucional aquella que afecta el diseño y funcionamiento de las instituciones, es decir, a la organización y funcionamiento del poder y su articulación con el entorno para el diseño y ejecución de las políticas públicas, siendo un caso característico la llamada reforma liberal, a su vez, por reforma sustancial entenderemos a aquel proceso en virtud del cual se transforma el contenido de la acción pública, alterando sus fines, objetivos y alcance”.

La gran modificación del papel del Estado, sin embargo, tiene que ocurrir en lo que concierne a la forma de intervención, en el plano económico y en el plano político. En este sentido, en términos económicos, en lugar de una intervención directa como productor, el aparato estatal debe concentrar sus actividades en la regulación. Las privatizaciones y la creación de agencias reguladoras forman parte de este proceso. Igualmente, el Estado debe desarrollar su capacidad estratégica para actuar junto al sector privado y a la universidad, a efectos de crear un entorno adecuado al aumento de la competitividad de las empresas. Se destaca que el Estado también debe actuar para que los nuevos ciclos de desarrollo y la elevación de la productividad sean virtuosos en lo que se refiere al uso de los recursos naturales, al incremento de la base tecnológica y a la distribución de la renta, escapando así del círculo vicioso del “crecimiento empobrecedor” que caracterizó a América Latina en el pasado.

---

<sup>19</sup> Christopher Pollitt, Get Bouckaret, “Public Management Reform. A comparative Analysis” Oxford Univerity Press, 2000.



En el área social, el camino está en fortalecer el papel del Estado como formulador y financiador de las políticas públicas. Para esto, se torna fundamental el desarrollo de la capacidad catalizadora de los gobiernos en cuanto a atraer a la comunidad, a las empresas o al Tercer Sector, para compartir la responsabilidad en la ejecución de los servicios públicos, principalmente los de salud y educación básica. Pero debe hacerse un primer llamado de atención para el caso latinoamericano: es necesario mantener el poder de intervención estatal directa, en caso de que no estuviesen dadas las condiciones sociales mínimas para compartir las actividades con la sociedad.

Por consiguiente, es preciso diferenciar las situaciones en las cuales los servicios podrán ser suministrados por más de un proveedor y/o por entidades públicas no estatales, de aquellas situaciones en las que el aparato estatal será el único capaz de garantizar la uniformidad y la realización sin interrupciones de las políticas públicas.

Estos cambios estructurales, entre otros, sólo pueden ser viabilizados en América Latina en el caso de que los proyectos de reformulación estatal tomen en consideración tres grandes problemas específicos de la región, a saber: la consolidación de la democracia, la necesidad de retomar el crecimiento económico, y la reducción de la desigualdad social. Son estas tres especificidades que, en gran medida, plantean nuevos horizontes a la reforma del Estado en América Latina, para constituir una perspectiva diferente de la anterior, meramente financiera y tecnocrática (CLAD: 1998)

### **La Crisis del Estado Burocrático, las razones para su reforma:**

Por su parte, está ampliamente aceptado y documentado que los procesos de Reforma del Estado, han sido influenciados por cuestionamientos hechos al modelo burocrático, y a su vez la visión de reforma burocrática, surge en parte como respuesta a los problemas sociales creados por la transformación de los EEUU de una sociedad rural y sumamente descentralizada en una sociedad urbana, industrial y nacional. “...Para que el gobierno aborde los problemas sociales de manera eficiente, solían repetir los reformadores, las dependencias gubernamentales necesitan administrarse de manera muy semejante a las organizaciones empresariales que, en aquel entonces, estaban haciendo realidad la transformación industrial. Para los estadounidenses que apoyaban los movimientos de

reforma y de reorganización, la burocracia significaba eficiencia y la eficiencia era sinónimo de buen gobierno.

La visión de la reforma burocrática perdió influencia en la imaginación política de los grupos reformadores, una vez que se introdujeron el servicio civil y el presupuesto ejecutivo y que la gran depresión planteó nuevos y apremiantes problemas colectivos. Lo anterior, ejemplifica que el paradigma burocrático fue blanco de la crítica de los intelectuales desde los años 30. Algunos censuraban la idea de que la reorganización formal fuera la principal determinante de la eficiencia y la efectividad. Otros instaban a que el control se considerara como un proceso en el que todos los empleados buscaran coordinar su labor con la idea de los demás. (Barzelay: 1988)

Surgida en el mundo de la práctica, la más importante de las recientes objeciones conceptuales al paradigma burocrático es la idea de que las dependencias gubernamentales deben guiarse por el usuario y orientarse hacia el servicio y en ese mismo sentido, las mismas teorías sobre nueva gestión pública, la irrupción constructiva y disruptiva de las nuevas tecnologías, y las nuevas prácticas que ya se están adoptando en muchas partes del mundo y también en Chile, están haciendo resquebrajar varias reglas de este modelo, a través de mayores grados de flexibilidad, innovación continua en políticas y procedimientos, polifuncionalidad, participatividad, operación en redes institucionales, coordinación horizontal, descentralización, coordinación de redes informáticas, y mayores grados de autonomía institucional e individual (M. Weissbluth: 2005).

### **El Estado en Red, ¿La salida al túnel Burocrático?**

En síntesis es factible mencionar que han existido una innumerable cantidad de procesos de reforma, crisis y otros fenómenos que han seguido presionando al modelo burocrático, pero actualmente y en medio del desarrollo de procesos de globalización, innovación tecnológica y apertura de los mercados en las últimas décadas se ha propiciado un incremento sostenido de la calidad de vida de individuos y comunidades alrededor del mundo. Estos avances han generado también nuevos desafíos para la gestión pública, derivados del aumento de las demandas ciudadanas y de la complejidad resultante de una mayor dispersión del poder en las sociedades y de la atenuación de las fronteras tradicionales entre los sectores público y

privado. Para enfrentar estos desafíos, se han puesto en marcha procesos de reforma de la administración pública orientados a hacer más eficiente y eficaz la distribución de los recursos públicos. Para ello, se han llevado a cabo en las últimas décadas procesos de descentralización política y administrativa, vinculación del sector privado y la sociedad civil a la actividad estatal y adopción de criterios de rentabilidad social para el desarrollo de la gestión pública. Como resultado de esto, los gobiernos han comenzado a tejer relaciones cada vez más estrechas con organizaciones de diversos sectores y niveles para la realización de sus actividades y el cumplimiento de sus metas, propiciando la conformación de intrincadas redes de cooperación público- público y público-privada denominadas **Gobierno en Red**. En el libro *Gobernando en red*, el nuevo paradigma de la gestión pública, Stephen Goldsmith y William D. Eggers, destacados consultores políticos estadounidenses, abordan el problema de cómo administrar estos gobiernos en red y enfrentar de manera exitosa los desafíos que resultan de su aplicación. Para los autores, este nuevo enfoque de la gestión pública se caracteriza por la existencia de una serie de iniciativas gubernamentales que buscan crear redes de asociación entre niveles del sector público y organizaciones privadas, mediante las cuales se establece un sistema de distribución de servicios dotado de funciones especializadas y de un flujo estructurado de información, que permiten satisfacer adecuadamente las demandas ciudadanas. Así el gobierno en red resulta de la conjunción de cuatro tendencias fundamentales: el gobierno por terceros, que implica la utilización de organizaciones privadas especializadas para la prestación de servicios públicos; el gobierno asociado, que permite articular a diversas entidades y niveles del sector público para entregar servicios integrados; la revolución digital, basada en el desarrollo de tecnologías de la comunicación que permiten mejorar la conectividad entre las organizaciones, y por último, la demanda de los ciudadanos por servicios más ajustados a sus necesidades, que precisa la transformación del esquema burocrático tradicional para la entrega de bienes y servicios públicos.

## **Las reformas de los Gobiernos de la Concertación en Chile**

### **El período de Patricio Aylwin (1990 – 1994)**

En defensa del Weberianismo del régimen militar y del gobierno de Aylwin, es preciso destacar que los conceptos del New Public Management (NPG) solo comenzaron a emerger con fuerza en el mundo durante los años 90. (M. Waissbluth: 2006), por lo que la mayor parte de los esfuerzos de este gobierno estuvieron puestos en hacerse cargo de los equilibrios sociales desbalanceados por las políticas de la dictadura, y también bajo la importante presión de los sindicatos que se habían jugado la vida haciendo oposición a Pinochet. Se trató de pagar la deuda social generada por las transformaciones económicas del régimen militar. Sin mayores diseños que aseguraran impacto, se aumentó el gasto social en educación, vivienda, salud y pensiones asistenciales.

Una de las más interesantes de este período fue el movimiento espontáneo en relación a la modernización de algunas instituciones. Algunos intraemprendedores públicos impulsaron, casi a hurtadillas y sin mayor apoyo del gobierno central, estas modernizaciones: servicio de impuestos internos, instituto de normalización previsional, fondo nacional de salud, junta nacional de auxilio escolar y becas y el registro civil.

### **El Período de Eduardo Frei (1994 – 2000)**

En el gobierno de Patricio Aylwin el foco fue la gobernabilidad. En cambio, con Frei hubo más espacio para instalar el tema de la Modernización del Estado, tema que ya venía emergiendo con fuerza en todo el mundo.

Con Frei se diseñó por primera vez en Chile una auténtica política pública de gestión pública, bastante consistente y pragmática. Los conceptos básicos y la estrategia fueron razonables. Se evitaron hasta donde se pudo las reformas de tipo legal y se trató de aprovechar al máximo el instrumental de corte administrativo, las prioridades fueron los procesos, privilegiando la transparencia, focalizándose en los usuarios/ clientes, con una mirada estratégica y de gerencia pública. No es casual que en este período se usará más el término “modernización de la gestión” que el de “reforma del estado”. El propósito era mejorar la gestión, generando ciertas condiciones generales que forzaron hacia la eficiencia

y la atención del ciudadano. El enfoque fue más bien gerencialista. Se puede distinguir claramente dos períodos. En el primero, desde 1994 a 1996, se ejecutaron incipientemente algunas iniciativas piloto de modernización, pero en general no se logró materializar resultados de impacto. En este período se crea el comité interministerial de la modernización de la Gestión Pública. Solo en 1997 el gobierno formulo la primera orientación de política: el Plan Estratégico de la Modernización de la Gestión Pública. (Waissbluth: 2006).

Del resto del período se puede decir que fue un período prospero para la privatizaciones en grandes sectores de la economía donde aún el estado mantenía una fuerte presencia, puertos, carreteras, hospitales, empresas de agua potable, etc. Dando así un fuerte apoyo a la conformación de nuevos grupos económicos y a la concentración de grandes industrias a través de integración vertical, y conformación de monopolios como en el retail y las telecomunicaciones.

### **El Período de Ricardo Lagos (2000 – 2006)**

En materia de reformas transversales en gestión pública, se distinguen dos etapas, en la primera, el antiguo Comité interministerial de Modernización de Frei, se transforma en el proyecto de Reforma y Modernización del Estado, PRYME. En este período ocurrió prácticamente los mismo que en el primer trienio de FREI: las cúpulas ministeriales y políticas no mostraron un gran interés por las reformas “modernizantes”. Adicionalmente, el tema se convirtió en una disputa “territorial” entre la SEGPRES y el Ministerio de Hacienda, que culmina con la supremacía de este último. El segundo momento comienza con los acuerdos entre la oposición y el gobierno para dar gobernabilidad a la crisis MOP – GATE. Para darle gobernabilidad a la crisis, se acordó entre la oposición y el gobierno la agenda más ambiciosa de reformas transversales del Estado. La minuta denominada “Acuerdos político legislativos para la Modernización del Estado, la transparencia y la promoción del Crecimiento” de enero de 2003 contiene 49 iniciativas en los ámbitos:

a) modernización del Estado:

- Gestión Pública.
- Gestión de Recursos Humanos.
- Gestión Financiera.

- Descentralización.

b) Transparencia

- Financiamiento de la Política.

- Labor Parlamentaria.

- Institucionalidad y Probidad.

c) Promoción del Crecimiento.

- Iniciativas ya incluidas en la Agenda Pro – crecimiento.

- Nuevas Iniciativas<sup>20</sup>.

### 3.2.2. Gestión y Presupuesto Público por Resultados y la Nueva Gestión Pública<sup>21</sup>.

La única manera de hacer que las cosas sean distintas es que los poderes públicos instauren un nuevo estilo de gestión que rinda cuentas de manera efectiva y transparente. La Nueva Gerencia Pública<sup>22</sup> aparece como, una forma de poder cambiar las formas de hacer las cosas, sus principales fuentes de inspiración son:

- Una corriente derivada de la nueva economía institucional, con nuevos principios administrativos como la contestabilidad, la elección del usuario, la transparencia y la fuerte focalización en la estructura de incentivos.
- La segunda corriente surge de la aplicación de los principios gerenciales del sector empresarial privado al sector público<sup>23</sup>.

Esta Visión tiene énfasis en la gerencia de contratos, la introducción de mecanismos de mercado en el sector público y la vinculación del pago de incentivos con el desempeño.

---

<sup>20</sup>M. Waissbluth: 2006

<sup>21</sup> En cuanto a la diferencia entre gestión pública y gerencia pública se trata de un matiz semántico. Una vez que en los EEUU se impulsa la idea de public management, poco a poco se va introduciendo este concepto al resto de los países. En Francia, por ejemplo, desde inicios de la década de los ochenta se incorpora el término como un anglicismo; lo mismo sucede en muchos países del mundo. Curiosamente, en España, para evitar el anglicismo, se incorpora un galicismo: gestión pública, que viene del francés gestion publique. En algunos países de América Latina se adopta la denominación gerencia pública refiriéndose a lo mismo, aunque se posteriormente se adopto indistintamente gestión o gerencia pública. (E. Cebrero :1998).

<sup>22</sup>Christopher Hood: 1991

<sup>23</sup>J. Cristobal Bonnefoy : 2005

Cuestión a la que apunta La experiencia Chilena en relación con la vinculación de los instrumentos de control de gestión y la formulación del presupuesto, en este sentido lo realizado por otros países indica que no es apropiado vincular las decisiones de asignación de recursos de manera estricta y/o directa a los resultados pasados o futuros de los distintos programas o instituciones públicas, pues dichos programas contribuyen a resolver una necesidad o problema que existe en la sociedad y no es adecuado castigar a sus beneficiarios por problemas de gestión de las autoridades responsables de su ejecución. Por el contrario, lo que se busca con la implementación de un Presupuesto por Resultados es aprovechar las decisiones que se toman durante el ciclo presupuestario, (evaluación, formulación, discusión/aprobación, ejecución), para contribuir con información de desempeño, que apoye por ejemplo a la definición de los objetivos y medidas que permitan mejorar la gestión de los programas. Por tanto, aplicar Presupuesto por Resultado no es sólo centrarse en la asignación de recursos (etapa de formulación del ciclo presupuestario), sino también y por sobre todo en el uso de los recursos (ejecución). Aún cuando no existe un modelo único de Presupuesto por Resultados, tal cual lo reflejan los ejemplos antes descritos, la literatura reciente sobre el tema señala requisitos esenciales para implementar un modelo de Presupuesto por Resultados, entre los que destacan:

- Información respecto de objetivos y resultados de desempeño de las instituciones públicas y sus programas. Para ello se requiere de la implementación de un sistema de seguimiento y evaluación, capaz de generar información respecto de dichos resultados en forma permanente y sistemática.
- Un proceso de formulación del Presupuesto que facilite el uso de información de desempeño generada por el sistema de seguimiento y evaluación, mencionado como primer requisito.
- Mecanismos que incentiven a las instituciones y sus gerentes a orientar su gestión a la consecución de ciertos resultados. Entre los distintos tipos de incentivos pueden mencionarse el reconocimiento, traspaso de responsabilidades, retribuciones económicas y difusión de los resultados.
- Cierta nivel de flexibilidad presupuestaria que permita a los gerentes gestionar eficientemente sus presupuestos a través de medidas como agregar los gastos

operacionales en los presupuestos institucionales o extender el horizonte de programación financiera a más de un año, entre otros.

En algunos casos también se recomienda la existencia de un Presupuesto sobre base programática, pues clasificar el gasto en grupos de bienes y servicios con objetivos similares facilitaría la comparación de los costos y beneficios entre estas distintas alternativas. (A. Schick: 2004 y DIPRES: 2010).

La opción de Chile ha sido establecer un Presupuesto por Resultados bajo la categoría de “Presupuesto informado”, a través del diseño e implementación de un Sistema de Evaluación y Control de Gestión del Gobierno Central. En este sistema la información de desempeño es utilizada para informar y mejorar la toma de decisiones de los actores involucrados en el proceso presupuestario, la asignación y uso de los recursos públicos y con ello la calidad del gasto y la gestión pública. Esto, en oposición al concepto de utilizar la información de resultados como una regla de decisión en la asignación de los recursos, lo que además de limitar el rango de decisión de las autoridades tiene pocas posibilidades prácticas de ser implementado, debido a la calidad y precisión de la información de desempeño que se requiere. Toda la información generada por el Sistema de Evaluación y Control de Gestión es pública. El Sistema de Evaluación y Control de Gestión ha permitido cumplir con el primer requisito necesario para implementar un Presupuesto por Resultados”, ya que en forma gradual y sistemática ha generado, a través de distintos instrumentos de seguimiento y evaluación complementarios entre ellos y que serán descritos en las siguientes secciones de este documento - información de desempeño de las instituciones públicas y sus programas - Uno de los instrumentos de este sistema es el Programa de Mejoramiento de la Gestión, que corresponde un mecanismo de incentivo remuneracional institucional que se paga sobre la base del cumplimiento de objetivos de gestión, satisfaciendo el tercer requisito. Adicionalmente, desde 2001 la Dirección de Presupuestos ha incorporado como parte del proceso de evaluación de la gestión financiera de cada año procedimientos que han permitido el uso de la información de desempeño, generada por el Sistema de Evaluación y Control de Gestión, alimentando la etapa (DIPRES : 2010)



En la preocupación por la prestación de servicios a los ciudadanos, se ha establecido un nuevo paradigma de la acción estatal cuyo principal objetivo es crear valor público mediante la estructuración de una relación más dinámica y complementaria entre el Estado y la sociedad.

Se ha estudiado de que el Estado basado en el modelo burocrático respondió a un modelo de desarrollo, de transformación de una sociedad agraria a una industrial y que los mecanismos con que eran gestionadas y entendidas los nacientes sectores industriales ofrecían mejores argumentos para organizar el aparato público, bajo esta tesis, encontramos los primeros vestigios de que dotar al sector público y su entramado organizacional, bajo la óptica de avances en herramientas de gestión privada.

Ahora bien, se podría pensar que aunque hemos supuesto que nuestras organizaciones públicas tienen finalidades distintas que una privada, que sus mecanismos de regulación y vida son distintos de los de una privada, pero siempre se ha buscado por distintas razones en la gestión de organizaciones privadas las soluciones. Se plantea de esto puede deberse a que las ciencia de la administración pública no ha madurado lo suficiente como para encontrar sus propia batería de herramientas que le sean útiles o bien porque ambas tipos de organizaciones no necesitan ser diferenciadas (H. Bozeman 1987), desde un enfoque marxista, las organizaciones públicas vendrían a expresar el resultado del cambio estructural de la esfera pública. Esa presencia de los público reestructurado tomaría forma en dos procesos sociales recíprocos: en el primero de ellos, la participación cada vez mayor de organizaciones sociales y empresariales en ámbitos de bienestar social reflejaría los que Habermas ha llamado la “socialización del Estado”; en el segundo proceso, la introducción de las instituciones del Estado (empresas para estatales, por ejemplo) en los quehaceres tradicionalmente reclamados por los ciudadanos – el mercado básicamente – expresaría a su vez la “estatalización de la sociedad<sup>24</sup>”. (J. Miguel Ramirez: 1998).

Aunque podríamos construir una línea investigativa aparte, solo para intentar encontrar las diferencias y similitudes entre ambos tipos de organizaciones, es bien sabido que aunque estemos en presencia de suficientes diferencias, las soluciones vienen de un campo donde la

---

<sup>24</sup> Jürgen Habermas, The Estrctural Transformation of the Public Sphere, The MIT Press, Cambridge, 1993.

investigación es más nutrida y con una riqueza más profunda, dado que son las organizaciones privadas las que a partir de la revolución industrial son quienes han liderado el crecimiento y desarrollo económico de la mayor cantidad de países hoy desarrollados y altamente industrializados.

No obstante, es necesario reconocer que dichos países necesitaron acuerdos importantes para dotar a las organizaciones públicas de un buen instrumental y de recursos para acompañar dicho desarrollo y crecimiento.

Por lo tanto, y dejando la revisión anterior de lado, es evidente que a partir de la crisis de estos mismos estados, teóricos, organismos internacionales y otros hayan buscado como solución nuevamente las herramientas que acompañaron esta vez la revolución de las nuevas tecnologías. Las que por su velocidad de propagación, además de los cambios sustantivos en la sociedad de hoy se hace necesario que el Estado weberiano sea cuestionado, puesto bajo la lupa de la reingeniería, la mirada de procesos, la lógica sistémica y subsistemas.

Así vuelve a cobrar sentido la visión del estado en red, de una mirada a los comportamientos complejos que surgen en este entramado de organizaciones tanto públicas como privadas que se interconectan para asegurar su supervivencia y capacidad de resolver tanto sus necesidades de sobrevivencia como de responder a sus mandatos.

Las privadas pueden caer por sus bajos niveles de competitividad, bajo crecimiento en ventas, pérdida de clientes, todos síntomas de una inadaptación a los cambios, Lo público cae ante crisis de legitimidad frente a sus ciudadanos, que devienen en crisis, y nuevamente en reformas.

Nosotros sabemos que los procesos de planificación estratégica, diseño de indicadores de desempeño y el PMG, al igual que otros instrumentos de modernización de la gestión pública tienen sus raíces teóricas y precedentes inmediatos en una ola de reformas que comienzan a ponerse en práctica en diversos países de la OCDE. Estas buscan dar respuesta a la crisis de desempeño del sector público y de legitimidad que se ha gestado en estos durante las dos o tres décadas previas. En este contexto surge la necesidad de implementar una gestión orientada por el desempeño que atienda estas demandas. Las reformas administrativas de los años ochenta tuvieron su origen en las dificultades que de años atrás

enfrentaban las diversas formas de Estados sociales para sostener el crecimiento económico de sus sociedades y el bienestar y seguridad social de sus ciudadanos. Lo que nosotros no sabemos es si estos programas y herramientas fueron las adecuadas en la realidad chilena y si estas herramientas, sistemas y programas si lo eran y / o lo son han sido apropiadamente implementadas y vinculadas a otros fines, objetivos y herramientas. No sabemos si a la luz de los cambios actuales al PMG en el marco de los nuevos lineamientos de la política de modernización del Estado, se logró mejorar la gestión antes de realizar estos cambios, nosotros necesitamos evaluar internamente si estos dispositivos han aportado en la línea propuesta. Por lo mismo, buscamos en el plano teórico, aquellas corrientes que han inspirado resolver estos problemas, en este plano existe un menú amplio de métodos y objetivos para una gestión orientada a resultados.

Las relaciones entre Estado y la sociedad (política, económica y civil) simplemente cambiaron. El termino paraguas y hasta grandilocuente para indicar estos cambios es el de “reformas del estado”, la cual ha tenido diversos propósitos, velocidades, resultados y usos discursivos, pero en el entendido de que la reforma, en la mayor parte de los países, no ha concluido ni tampoco ha sido coherente al realizarse innovaciones económicas que no se sustentaron en reformas institucionales o porque estas quedaron inofensivamente suspendidas en el aire porque no se articularon con reformas económicas o cambios administrativos.

En la retórica política los motivos de la reforma administrativa contemporánea serán probablemente nobles, vinculados al propósito de los gobiernos de ser fieles a su misión pública y de tratar de realizarla con eficiencia y responsabilidad en el marco de las nuevas condiciones sociales. En los hechos, la reforma de la administración del estado ha sido la respuesta obligada a los problemas crecientes de operación del gobierno, al déficit fiscal paralizante de los Estados, a la calidad incierta de los servicios públicos y a los tristes hechos de políticas económicas erróneas que postraron el desarrollo de la sociedad y ocasionaron la crisis, crisis de ayer y hoy. Probablemente los esfuerzos modernizadores de la Concertación queden en este mismo plano, los pobres resultados económicos con que se terminó su período, los problemas evidentes en la calidad de educación, entre muchos otros dilemas públicos, a los que no se escapan estos programas de mejora de la gestión queden

en el mismo plano, así como lo fueron los problemas que se intentaron resolver a través de estas reformas. Por su parte, Administración significa básicamente: “el conjunto de actividades directivas u operativas que múltiples agentes llevan a cabo para realizar de manera eficiente las decisiones que la alta dirección de una organización ha tomado (Luis F, Aguilar Villanueva: 2006), desde este punto de vista fue lógico que los errores y la ineficiencias de los gobiernos se atribuyeran a defectos organizativos u operativos de la administración pública y que se señalaran como críticos varios campos de la gestión administrativa, tales como el manejo financiero, la elaboración de las políticas y programas, la asignación y uso de los recursos públicos, el control interno del gasto, la forma de organización del trabajo, la gestión de los recursos humanos, los procesos de prestación de los servicios, el trato con los ciudadanos , etc. Obviamente los problemas de dirección por parte de los gobiernos se deben a cuestiones de mayor peso. Pero en este escenario fue la administración pública la que primero fue llevada a juicio, no obstante y en el caso del actual cambio de coalición de Gobierno en Chile, donde en muchas ocasiones se alude que este cambio no se debió a los efectos de la fuerte crisis financiera, sino más bien a otros tipos de crisis, como la falta de capacidad para mostrar mejores resultados económicos, el aumento de la desigualdad social, empobrecimiento de la calidad en la educación, se mencionan como entre los más importantes, asociados a un desgaste debido a la falta de renovación de los cuadros políticos y técnicos. Falta de renovación e innovación que se vivió en la política y también en la gestión pública.

### **3.3 El Sistema de evaluación y control de gestión pública, Presupuesto Público por resultados el Caso de Chile.**

El objetivo de cualquier sistema de control de gestión, indexado al ciclo presupuestario es el de generar información de desempeño e introducir prácticas para mejorar la calidad del gasto:

- Eficiencia en la asignación de recursos.
- Eficiencia en el uso de los recursos
- Transparencia.

El proceso iniciado en Chile contiene muchos de los elementos y características de otros importantes procesos que han venido experimentando diferentes países, en particular respecto del rol que cumple la institucionalidad presupuestaria, y los instrumentos de evaluación y control del desempeño que se utilizan. Teniendo presente lo anterior, durante los últimos años como parte de un conjunto más amplio de iniciativas de mejoramiento de la gestión pública, la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda ha desarrollado e introducido en el proceso presupuestario diferentes instrumentos con el objeto de hacer más transparente y mejorar el análisis y formulación del presupuesto público, orientándolo cada vez más por los resultados de sus diferentes acciones, programas o proyectos.

En particular, a partir del año 2000, considerando los avances y experiencia de años anteriores en la implementación de instrumentos de evaluación y gestión, la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda inició la implementación de un sistema de control de gestión. Este tiene por objeto contribuir a la eficiencia de la asignación de los recursos públicos a los diferentes programas, proyectos e instituciones, propiciando además una mejor gestión de éstas. Lo anterior ha permitido disponer de un modelo de evaluación y seguimiento del desempeño de la gestión presupuestaria, incorporando los conceptos de presupuesto por resultados en las diferentes fases del proceso presupuestario, retroalimentando el ciclo de toma de decisiones. El desarrollo de esta experiencia en Chile está siendo mirado con atención por diferentes organismos internacionales. Asimismo la

experiencia práctica de Chile en la aplicación de los instrumentos evaluativos y de gestión institucional ha sido requerida por diversos países de América Latina a través de asistencia técnica y exposiciones. El sistema de control de gestión mencionado y que se describe en este documento comprende los siguientes instrumentos: indicadores de desempeño; evaluaciones de programas e institucional (comprehensiva del gasto); formato estándar de presentación de programas a financiamiento en el presupuesto (fondo concursable); programas de mejoramiento de la gestión (PMG), éste último vinculado a un pago por desempeño a los funcionarios; y balance de gestión integral (BGI). Cabe destacar que los instrumentos desarrollados, además de estar todos ellos integrados al proceso presupuestario generan una sinergia derivada de los elementos conceptuales de sus diseños y de los procedimientos que ordenan su implementación. Al respecto se ha resguardado la consistencia metodológica, y se han enfatizado las relaciones de retroalimentación.

### **3.3.1 El Programa de Mejoramiento de la Gestión dentro del sistema de evaluación y control de gestión en Chile**

- **Descripción y Creación**

El Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG) es una de las principales herramientas de apoyo a la mejora del desempeño y de la gestión pública de las instituciones públicas que, desde 1998, se aplica en Chile.

Encuentra sus raíces teóricas en los nuevos enfoques gerenciales - gestión por desempeño o gestión basada en resultados- que la década del noventa fueron puestos en práctica en varios países de la OCDE.

Hace parte del paquete de instrumentos y programas de control de gestión ligado al presupuesto por resultados implementados por la DIPRES.

Su fin es contribuir al mejoramiento del desempeño de las instituciones públicas y promover la eficiencia en el uso de los recursos públicos.

Para ello está estructurado en 5 grandes áreas (Recursos Humanos, Calidad de Atención a Usuarios, Planificación y Control de Gestión, Administración Financiera y Enfoque de

Género), las cuales a su vez están compuestas por sistemas específicos de gestión, que suman 11 en total (Capacitación; Evaluación de Desempeño; Higiene, Seguridad y Mejoramiento de los Ambientes de Trabajo; Atención al Cliente, Usuario y Beneficiario; Gobierno Electrónico; Planificación y Control de Gestión; Auditoría Interna; Gestión Territorial; Financiero – Contable; Compras y Contrataciones; y Enfoque de Género), los cuales tienen una lógica secuencial en etapas, y se dirigen a fortalecer las áreas de soporte de la gestión para asegurar la instalación de sistemas y estándares básicos en la administración.

En forma general los principales objetivos del PMG contemplan:

- La mejora de la gestión global de los servicios, el fortalecimiento de una política de remuneración basada en mediciones de productividad y desempeño y
- La generación de información para el enriquecimiento de las decisiones presupuestarias dirigidas al logro de resultados.

Si bien es posible diferenciar, al menos en el plano teórico, un menú amplio de métodos y objetivos para una gestión orientada a resultados, es posible distinguir dos corrientes principales en esta nueva visión de la gestión pública:

- Por una parte, el denominado New Public Management que, a groso modo, busca imitar o simular los mecanismos del sector privado, y por este camino elevar la competencia de los servicios públicos.
- Por otra parte, se observa la vertiente Managerialist que persigue proveer mejores herramientas burocráticas en el sector público.

En la práctica, los países han adoptado paquetes de reformas que generalmente combinan ambas corrientes. Inevitablemente, cada uno de estos esquemas de reforma ha cambiado con el transcurso del tiempo. De allí que existan tantas clasificaciones de tipos de reforma como autores. En todo caso, ha de tenerse en cuenta que la gestión orientada por el desempeño sigue siendo una corriente dominante dentro de la reforma de la administración pública en el mundo y, al mismo tiempo, objeto de controversia en sus métodos y en sus resultados.

La modernización del Estado en Chile y el PMG. En el año 1990 se restaura en Chile la democracia, iniciándose un período de sucesivos gobiernos liderados por la denominada Concertación de Partidos por la Democracia. Con distintos matices todos los gobiernos de este periodo han dirigido considerables esfuerzos a modernizar el Estado chileno, y en particular uno de sus pilares fundamentales: la administración pública. El primer gobierno del período democrático, presidido por Patricio Aylwin, enfocó su accionar hacia la mejora de la capacidad del estado para ejecutar programas y políticas eficaces. En esta etapa el Ministerio de Hacienda inició en varios servicios públicos la aplicación, con carácter piloto, de la planificación estratégica y el uso de indicadores de desempeño. El segundo gobierno que asumió en 1994 bajo el mandato del Presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle, se orientó claramente a renovar específicamente el nudo crítico de la actividad estatal: la gestión pública.

En este contexto de impulso a la modernización y mejora de la gestión pública, en el año 1997 tienen lugar importantes negociaciones sobre incremento de las remuneraciones del sector público entre la Asociación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF), para lo cual se introducen más decididamente en el quehacer público los conceptos de gestión estratégica por resultados y de medición, mediante indicadores del grado de eficiencia y eficacia en la gestión. Todo ello sienta las bases para una siguiente ola de reformas, cuyas líneas de acción quedaron establecidas en el Plan Estratégico de Modernización para el periodo 1997-2000. , y el Ministerio de Hacienda retomando la descripción del PMG, este también es un instrumento que busca integrar la calidad y control de la gestión con la presupuestación basada en resultados.

Esta interrelación se produce principalmente en dos instancias. Por un lado, a través del Sistema de Planificación y Control de Gestión del PMG, que como sistema auto-contenido, promueve la generación de información de gestión clave para el ciclo presupuestario, especialmente a través del establecimiento de Definiciones Estratégicas, Productos Estratégicos e Indicadores de Desempeño para los servicios públicos. Por otro lado, la implementación del PMG contribuye a ordenar la solicitud de recursos para en el Presupuesto al definir acciones comunes a desarrollar para sistemas transversales que abarcan a la mayoría de los servicios de la administración chilena. . Producto de las



mismas, el 5 de octubre de 1997, la ANEF y el Gobierno alcanzan un acuerdo para la modernización de la gestión pública introduciendo el concepto de bonificación por desempeño institucional. Este acuerdo se materializó en la Ley N° 19.553, firmada en febrero de 1998, la cual instituye formalmente los Programas de Mejora de la Gestión, introduciendo de esta forma la novedad de incorporar al incremento salarial un componente variable asociado a la productividad y desempeño tanto individual como institucional. Esta situación produce un avance sustantivo en la gestión pública de Chile, al iniciar un proceso de interrelación entre la remuneración y el nivel de desempeño de los funcionarios públicos. Vale la pena señalar que los gobiernos posteriores a los más arriba mencionados han sido consistentes con las acciones tendientes a mejorar la gestión pública iniciadas a principios de la década pasada.

Retomando la descripción del PMG, este también es un instrumento que busca integrar la calidad y control de la gestión con la presupuestación basada en resultados. Esta interrelación se produce principalmente en dos instancias. Por un lado, a través del Sistema de Planificación y Control de Gestión del PMG, que como sistema auto-contenido, promueve la generación de información de gestión clave para el ciclo presupuestario, especialmente a través del establecimiento de Definiciones Estratégicas, Productos Estratégicos e Indicadores de Desempeño para los servicios públicos. Por otro lado, la implementación del PMG contribuye a ordenar la solicitud de recursos para en el Presupuesto al definir acciones comunes a desarrollar para sistemas transversales que abarcan a la mayoría de los servicios de la administración chilena.

- **El Sistema de Control de Gestión y el Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG)**

El PMG es parte del Sistema de Evaluación y Control de Gestión (SCG) que la DIPRES implementa desde la década pasada, el cual busca orientar la gestión gubernamental hacia los resultados y elevar la eficiencia y transparencia del gasto y uso de los recursos públicos. El mismo incluye, además de los PMG, los siguientes instrumentos, que se complementan e interactúan entre sí: (i) Definiciones Estratégicas (DE); (ii) Evaluaciones de Programas e Institucionales; (iii) Indicadores de Desempeño; (iv) Balance de Gestión Integral (BGI); v)

Presentación de Iniciativas al Presupuesto en Formato Estándar (previamente denominado Fondo Concursable); y (vi) Otros mecanismos de incentivos remuneracional (Ley Médica, Metas de eficiencia Institucional (Ley N° 20.212).

- **La Conexión del Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG) con El Proceso Presupuestario.**

El PMG, como parte del Sistema de Evaluación y Control de Gestión de la DIPRES, tiene una estrecha relación con el proceso presupuestario. Desde un punto de vista macro, el Sistema de Planificación y Control del PMG, como sistema auto contenido, promueve la generación de información de gestión clave para el ciclo presupuestario. Este sistema, mediante sus seis etapas del Programa Marco Básico promueve la implementación en los servicios públicos de procesos de planificación y de sistemas de información para la gestión que generen elementos que apoyen la toma de decisiones respecto de los procesos y resultados de la provisión de sus productos (bienes / servicios), así como para rendir cuentas de su gestión institucional.

En este marco, la conexión entre el sistema de Planificación /Control de Gestión del PMG y el ciclo presupuestario se inicia en la etapa de formulación presupuestaria. Al inicio del proceso presupuestario, cada servicio debe elaborar Indicadores de Desempeño (ID), que forman parte, junto con la programación financiera, de la información presupuestaria establecida por la DIPRES, incluida en la carpeta que se envía la Congreso junto con el proyecto de ley de Presupuesto de cada año. Estos Indicadores de Desempeño surgen del sistema de planificación y control, el cual tiene como etapa clave la implementación de un Sistema de Información de Gestión y el establecimiento de centros de responsabilidad a cargo de cada uno de los productos estratégicos (bienes y servicios) que posee cada institución pública. Luego, a lo largo de todo el ciclo presupuestario, pasando por las etapas de aprobación, ejecución y monitoreo y evaluación, la información generada por el sistema de planificación del PMG enriquece la información financiera referente a la gestión del gasto público. Sin embargo, aún restan puntos a fortalecer en la integración entre el ciclo presupuestario y el Sistema de Control de Gestión. En particular, las categorías utilizadas en el Sistema de Planificación y Control de Gestión necesitan tener una relación más

directa con la estructura del presupuesto y la estructura de gestión del gasto público contenida en el SIGFE, para de esta forma promover una mayor utilización de la información relativa al desempeño de las instituciones durante todo el ciclo presupuestario.

En resumen, el PMG es un instrumento destinado específicamente a introducir mejoras en los sistemas básicos de gestión de los servicios, estructurado en 5 áreas, compuestas a su vez por 11 sistemas, en los cuales se establecen etapas de avances, las cuales son validadas por una Red de Expertos externa al servicio, y evaluadas finalmente por los Ministros de Interior, Hacienda y Secretaría General de la Presidencia. El cumplimiento de los objetivos establecidos en el PMG, representados por los avances en las etapas comprometidos al inicio del ejercicio fiscal dan lugar al pago de un incentivo remunerativo a nivel institucional, es decir que cubre a todos los funcionarios de la organización, que llegaba en el año 2007 hasta el 5,7% del salario anual de los funcionarios, buscando de esta forma ligar mejoras en la productividad con incentivos salariales.

#### ▪ **El Desafío de la Calidad y La Sostenibilidad del Gasto Público**

Adicionalmente a su dimensión de fortalecimiento de gestión propiamente dicha, los objetivos y la justificación de la implementación del PMG deben ser analizados en el contexto general de la gestión del gasto público en Chile. Las tendencias más avanzadas de las finanzas públicas indican que la gestión del gasto público enfrenta el desafío de lograr tres grandes objetivos, estrechamente interrelacionados: solvencia fiscal, eficiente asignación de los recursos y eficiencia operativa. En el caso de Chile, el PMG es, en el ámbito de la DIPRES, uno de los elementos centrales del Sistema de Evaluación y Control de Gestión para la calidad del gasto público, focalizado en promover el logro de la eficiencia en la operación de la administración al tener como objetivo central de su diseño la mejora de los sistemas de gestión. En efecto, el PMG tiene como fin contribuir al mejoramiento del desempeño de las instituciones públicas y promover la eficiencia en el uso de los recursos públicos, mediante el mejoramiento de los procesos de gestión del sector público y su interrelación con el ciclo presupuestario. En forma complementaria, el

resto de los instrumentos del Sistema de Evaluación y Control de Gestión, como por ejemplo la Evaluación de Programas y la Evaluación Comprehensiva del Gasto, que desarrolla la DIPRES también generan recomendaciones relativas a mejoras en la gestión de los servicios públicos. También es pertinente señalar que la implementación del PMG se encuentra vinculada estrechamente con el proceso de implementación de presupuesto por resultados que Chile inició a fines de la década pasada.

- **El Desafío de la Gestión del Recurso Humano**

Las reformas del 2007 al incentivo salarial del PMG confirmaron tres puntos fundamentales de la política salarial y, más ampliamente, de los estímulos a la elevación de la productividad dentro de la política de gestión del recurso humano. En primer lugar, continúa creciendo la parte variable del salario, en función del desempeño, más concretamente, en función del cumplimiento de actividades dirigidas a mejorar la eficiencia en la administración. En segundo lugar, se consolida la tendencia a eliminar el incentivo individual y la opción por los incentivos colectivos o los institucionales. En tercer lugar, se reafirma la conclusión acerca que los incentivos del PMG están indisolublemente ligados a la política oficial de remuneración de los empleados públicos.

## **4. Marco Metodológico**

### **4.1 Problema de Investigación**

El problema consiste en que no hemos encontrado suficiente información, cuyas fuentes no sean la misma Dirección de Presupuestos<sup>25</sup>, que nos fundamenten que el sistema de planificación y control de gestión cumple sus objetivos en forma balanceada y que su metodología es usada para cumplir con dichos objetivos. Sometiendo a juicio y valoración por parte de nuestros actores claves del grado de usabilidad de la metodología establecida en los requisitos técnicos, guías metodológicas y otros insumos que proporciona la Dirección de Presupuestos, a los servicios públicos para que ellos diseñen sus sistemas de Planificación y control de gestión..

El PMG, como parte del sistema de evaluación y control de gestión de la DIPRES, tiene una estrecha relación con el proceso presupuestario. Desde un punto de vista macro, el sistema de Planificación y Control del PMG, como sistema auto contenido, promueve la generación de información de gestión clave de los servicios públicos respecto del desempeño de las organizaciones y del estado en la provisión de bienes públicos / mixtos cuya información debería ser utilizada tanto por la gerencia institucional como un in put del ciclo presupuestario.

### **4.2 Preguntas de investigación**

#### **Pregunta General:**

1. “El Intento del PMG de Planificación y Control de Gestión de satisfacer simultáneamente los objetivos de diseñar procesos de planificación y sistemas de información para la gestión a objeto apoyar la toma decisiones y al mismo tiempo informar

---

<sup>25</sup> “Presupuesto por resultados y la consolidación del sistema de evaluación y control de gestión del gobierno central: DIPRES 2010”, Requisitos Técnicos y Medios de verificación del Programa Marco Básico 2010, Guía Metodológica del Sistema PMG de Planificación y Control de Gestión 2009, Evaluación en profundidad del PMG, Banco Mundial 2008.

el presupuesto, con el fortalecimiento de una política de remuneración basada en el desempeño... ¿crea tensiones a la realización del primer objetivo, restando posibilidades de uso del PMG por parte de los directivos de las organizaciones Públicas?”

### **Preguntas Específicas.**

1.1 ¿Es posible conciliar los requerimientos externos impuestos, por las necesidades de la Dirección de Presupuestos para mejorar el proceso presupuestario (calidad del gasto) con la lógica que guía la toma de decisiones de los directivos públicos?

1.2 El PMG combina e interrelaciona tres ámbitos de la política gubernamental: (i) la política de Modernización del Estado; (ii) la Política de Control de Gestión; y (iii) la Política de Recursos Humanos, a lo largo de sus 12 años de desarrollo e implementación ¿logro en forma balanceada contribuir al logro simultaneo de estos tres ámbitos de la política gubernamental?

1.3 en opinión del Banco Mundial, el PMG es un sistema de incentivos ligado al cumplimiento de mejora de los sistemas de gestión institucionales en base a un estándar preestablecido, aplicando una lógica de Benchmarking. Si bien el programa es homogéneo para todas las entidades públicas, al interior de las áreas y de los sistemas los servicios cuentan con cierto nivel de flexibilidad para adaptar el funcionamiento del PMG a sus necesidades. ¿Cuáles podrían ser en opinión de nuestros entrevistados las razones de porque el PMG es percibido como un instrumento de gestión poco flexible que se adapta más a los requerimientos de los organismos técnicos validadores que a los usuarios internos?

1.4 En octubre de 2010, el comité de Ministros (circular N ° 52) y la Dirección de Presupuestos (circular n ° 20) entregaron instrucciones relativas al nuevo diseño del programa marco del PMG. - cambio que recoge las recomendaciones hechas por el Banco Mundial y lineamientos de la nueva política de modernización de la actual Administración. Los que en resumen apuntan a lograr una mejor satisfacción de las necesidades de los usuarios /beneficiarios/ clientes. Teniendo en cuenta la heterogeneidad de usuarios finales existentes, permitiéndole a los servicios públicos adaptar sus productos a estas necesidades.

¿Son cambios que apuntaran a mejorar los riesgos del limitado compromiso institucional de los funcionarios en general y del jefe de servicio en particular, evitando o mitigando la tendencia al cumplimiento meramente formal que hasta el momento evidenciaba el PMG, siguiendo de cierta forma la tendencia a la que debía apuntar el programa o estamos frente a una reacción poco estudiada, arbitraria y liviana respecto de los vínculos entre provisión de bienes públicos, medición de resultados, versus el rol de las gerencias públicas y sus burocracias?

1.4.1 ¿permitiría la lógica actual de la vinculación con los incentivos salariales focalizarse en mayor medida sobre los procesos productivos centrales de cada servicio, entregando mayor flexibilidad para la definición de objetivos, lo que redundaría en una mayor relevancia de los procesos productivos centrales de los servicios en el PMG, situación que en teoría debería generar mayor compromiso institucional?

1.5 El marco del PMG ¿Limitaría la potencia de las herramientas de Planificación y de diseño de sistemas de información? ¿Debería seguir estando el sistema de planificación ligado al PMG y al incentivo?

1.7 ¿es apropiado el incentivo bajo el actual esquema del programa marco del PMG 2011? ¿Podríamos suponer que el cambio al enfoque tener un sistema de monitoreo del desempeño debiese implicar un reacondicionamiento al incentivo?

### **4.3 Hipótesis.**

A partir de octubre de 2010, se lleva a cabo una de las transformaciones más interesantes en el esquema del programa marco del PMG, evento en el que se propone disminuir el número de sistemas de gestión que forman parte del PMG de 12 a 6 (o 7) y dar prioridad a la medición de resultados, a través de indicadores de desempeño. De esta forma se reduce la alta concentración de sistemas PMG en procesos de staff (back office / front office) y aumenta la participación de los procesos vinculados a la provisión de bienes y servicios simplificando el instrumento.

Para ello se establecen criterios de egreso de sistemas de gestión del Programa marco de una institución, cuando se haya completado la etapa final de uno o más sistemas de gestión al 2010. Los sistemas de gestión a los que aplica el criterio de egreso son: Capacitación, Higiene, seguridad y mejoramiento de los ambientes de trabajo, Evaluación del desempeño, Auditoría interna, Gestión territorial, Compras, Administración financiero contable y Enfoque de género. Estos sistemas de gestión corresponden a tareas regulares de los servicios públicos ya implementadas en años anteriores, que deberán continuar desarrollándose, pero ya no ligados al incentivo de remuneraciones. Asimismo, y no obstante el mencionado egreso, los referidos sistemas continuarán siendo monitoreados en el marco de otros mecanismos de la Administración del Estado.

Además el programa incorpora criterios de flexibilidad al permitir que la incorporación al sistema de gestión de la calidad (ISO 9001) sea Voluntario.

Para el PMG 2011 se presentarán solo dos programas marco: Programa Marco Básico y Programa marco de la Calidad. Este último contendrá el programa marco avanzado creado el año 2005.

El programa marco 2011 potencia los procesos vinculados a la provisión de bienes y servicios (productos estratégicos) ponderando éstos en 50% y el restante 50% distribuido en los procesos de apoyo o soporte. De esta forma, el programa marco establece un área denominada Planificación y Control de Gestión con el sistema de Monitoreo del desempeño y un área vinculada a los procesos de apoyo o soporte /estratégicos/ atención ciudadana y gestión de la calidad.

Este cambio en el diseño del Programa Marco del PMG, el cual antes de su implementación estaba conformado por tres programas: Marco Básico, Marco avanzado (ISO 9001 en los sistemas PMG del marco básico) y Marco de la Calidad (ISO 9001 en procesos de provisión ligados a productos estratégicos), viene a poner en practica una serie de recomendaciones hechas en la evaluación en profundidad al PMG por el Banco Mundial; en la cual se propuso realizar ajustes al Programa Marco y, sobre todo proceder a definir las próximas fases del PMG, entre los ajustes más importantes se pueden mencionar: i) Reforzar la flexibilidad y reducir la complejidad percibidas en el diseño del PMG, para así consolidar **el cierto grado de flexibilidad** presente; ii) Robustecer el compromiso institucional, especialmente por el nivel de alta dirección; iii) Controlar el riesgo de un



mero cumplimiento formal en ciertas áreas y sistemas del programa, y iv) Estimular mayor participación de otros actores, especialmente de los servicios y ministerios.

Estos cambios, impactaron notablemente en el proyecto de investigación, el cual de alguna forma se había planteado examinar las recomendaciones hechas por la evaluación del Banco Mundial a la Luz de la percepción de nuestros actores claves, específicamente en el caso de los servicios dependientes del Ministerio de Energía, en cuanto al PMG y por supuesto al rol estratégico que ocupa el sistema de planificación y control de gestión. Como se verá más adelante, el objetivo general de investigación sigue estando centrado en la usabilidad que le dan nuestros servicios públicos – Ministerio de energía y Servicios relacionados – y en la eficacia que tiene la metodología del sistema de planificación para contribuir a logro de los objetivos planteados. Pero como objetivos específicos se pretende responder también al grado de comprensión y éxito del PMG como marco para este sistema, y el vínculo con el incentivo salarial. Mirado desde la óptica, experiencia y opinión de nuestros actores claves, del Ministerio de Energía.

Para lo anterior se pensó en dos hipótesis de trabajo.

La primera, **Hipótesis de contexto, definida por el Programa de Mejoramiento de la Gestión.**

En opinión y experiencia de nuestros actores claves, de los servicios relacionados con el supremo Gobierno, a través del Ministerio de Energía:

1.1 Existe evidencia, para suponer que el PMG estableció en sus proceso de desarrollo e implantación de las dos primeras fases (marco básico y avanzado, de 1998 al 2009) sistemas básicos de gestión que contribuyeron al mejoramiento de la gestión interna de sus organizaciones.

1.2 Existe evidencia, para decir que el PMG es un instrumento que logro en forma balanceada cumplir en forma simultánea en los tres ámbitos de la política gubernamental y apoyar los procesos de toma de decisión.

**La segunda Hipótesis se define en cuanto a la usabilidad de la metodología del sistema de planificación para diseñar procesos de planificación y control de gestión, así como**

**para apoyar el diseño de sistemas de información para la contribuir a la toma de decisiones y dar cuenta pública de resultados.**

2.1 En opinión de nuestros actores claves, existe evidencia suficiente para mencionar que los objetivos del sistema de planificación se cumplen en forma óptima para ambos fines (apoyar la toma de decisiones y rendir cuenta pública de resultados)

2.2 Existe evidencia, para decir que el sistema PMG de Planificación y control de gestión pierde eficacia al estar vinculado al actual mecanismo de incentivos, establecidos en la Ley N° 19.553. en los servicios dependientes del Ministerio de Energía.

El actual cambio en las reglas del juego apuntaría en la dirección de corregir los obstáculos que impedirían a los servicios públicos mejorar la calidad de la información para monitorear su desempeño y rendir cuenta pública de sus resultados, de hecho el solo sistema de monitoreo del desempeño debe ser ponderado en al menos un 50% del PMG, aquello establecería un vínculo directo entre provisión de un bien público y el desempeño de quienes lo proveen. Obligando a los servicios públicos por el lado de la Planificación a: mejorar sustantivamente la calidad de las métricas, el diseño de metas y supuestos asociados a su cumplimiento. Y por el lado del control de Gestión a mejorar los mecanismos de coordinación con otros entes públicos, debido en parte a que se sabe que los bienes públicos son entregados a través de estructuras organizativas muchas veces independientes incluso del mismo sector público. Aquello implica forzar a nuestros servicios a comportarse como un estado en red y no limitarse a las acciones meramente de traspaso de responsabilidades establecidas en los contratos. Esto podría implicar nuevas tensiones, pero también, oportunidades, y por sobre todo desafíos para quienes son responsables de llevar adelante estas transformaciones y los que responden por su diseño, e implementación. En la investigación se intentará responder a estas interrogantes para el caso de los servicios del Ministerio de Energía, en ella nos planteamos responder, a través de este doble entramado de hipótesis si es factible observar, si tanto el diseño anterior como su instrumental contribuyeron a que tanto servicios públicos como, funcionarios, gerentes públicos crearan valor público y en caso de haber logrado dicho objetivo, si esta transformación esta línea con mejorar las relaciones que existen entre los factores internos

que inciden en el desempeño de las organizaciones públicas, con los efectos de dicho desempeño en los resultados, de las organizaciones, programas en los objetivos macro de políticas públicas, satisfacción de necesidades de sus clientes/beneficiarios/usuarios y de sus expectativas.

#### **4.4 Objetivos de la Investigación**

##### **a. Objetivo General de investigación:**

Teniendo como telón de fondo, la reforma de la administración del Estado en Chile, la que a través de importantes reformas legales – leyes N ° 19.553, 19.882 y 20.212 – se intuye finalmente el Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG), la Ley del Nuevo Trato Laboral de Funcionarios del Sector Público, que implicó entre otros la Creación del Servicio Civil (DNSC), los Convenios de Desempeño Colectivo (CDC) y los Convenios de Desempeño de Altos Directivos Públicos, y finalmente las Metas de Eficiencia Institucional, todas reformas que vienen acompañadas de la intromisión de nuevos instrumentos de control de gestión cuyo objetivo es apoyar **la modernización de la gestión pública introduciendo el concepto de bonificación por desempeño institucional y colectivo**, al tiempo de apoyar a los servicios públicos a establecer sistemas de gestión transversales básicos que apoyen la toma de decisiones.

Nuestro objetivo general es conocer los factores que inciden en la eficacia y usabilidad de la metodología, a través del sistema PMG de Planificación y control de Gestión para diseñar e implementar sistemas de información y procesos de planificación y control de gestión, así como intentar responder si en caso de que estas herramientas son eficaces, conocer la usabilidad de los clientes de estos procesos y sistemas de los productos que tanto producto como sistema entregan. En otras palabras, si son o no ocupados para contribuir a los procesos de toma de decisiones y de rendición de cuenta pública de los resultados, desde la perspectiva de los actores claves de las organizaciones públicas relacionadas con el Ministerio de Energía.

## **b. Objetivos específicos de investigación:**

b.1 Esclarecer a través del análisis del objetivo general, si el diseño y desarrollo de la estructura de los PMG y de sus mandantes externos han permitido a los servicios públicos de nivel central, en particular, a través de la opinión de actores claves de las dependencias del Ministerio de Energía, comprender las fases de desarrollo del PMG, y si en ese proceso se han logrado avances balanceados en los tres ámbitos de la política gubernamental donde interviene el PMG, según lo que establece la teoría de NGP, Presupuesto por Resultados y los informes emitidos por la Dirección de Presupuestos, en conjunto con el Banco Mundial.

b.2 Determinar el grado de usabilidad y eficacia de la metodología del sistema de planificación y control de gestión para diseñar procesos de planificación y sistemas de información, contribuyan al logro de los objetivos de contribuir a la toma de decisiones y rendir cuenta pública de resultados desde las percepciones que tienen los actores claves de los servicios dependientes del ministerio de energía.

b.3 identificar los obstaculizadores y facilitadores que se encuentran detrás de la propuesta del sistema de Planificación y control de gestión como del PMG, para proveer información del desempeño de las instituciones y servicios públicos al ciclo presupuestario, su relación con los salarios y las metas asociadas a resultados.

## **4.5 Enfoque Metodológico**

El carácter que tendrá la siguiente investigación se basará en la **metodología cualitativa**, “es cualquier tipo de estudio cuyos resultados no han sido producidos a través de métodos estadísticos o cualquier otra forma de cuantificación, en donde los datos y resultados aparecen en palabra, más que en números”. (Jacob: 1992). Se abordará la investigación a partir de esta metodología ya que se pretende conocer las percepciones que tienen los actores claves pertenecientes a las áreas y/o unidades de planificación y control de gestión de los servicios relacionados al Ministerio de Energía frente a los factores que inciden en la Eficacia del sistema PMG de Planificación y control de gestión para diseñar procesos de

planificación y sistemas de información para la gestión que permitan a la Institución disponer de la información necesaria para apoyar la toma de decisiones y rendir cuenta de su gestión institucional, y el abordarlo cualitativamente se relaciona directamente con la subjetividad con la cual se pretende recopilar la información, a través de sus propias perspectivas y experiencias.

Según Ruiz (1998) “los métodos cualitativos son los que enfatizan conocer la realidad desde una perspectiva de incidir, de captar el significado particular que cada hecho atribuye su propio protagonista, y de contemplar estos elementos como piezas de un conjunto sistemático”.

Desde una base epistemológica la metodología cualitativa se interesa y preocupa por la construcción de conocimiento sobre la realidad social y cultural desde la perspectiva de quienes producen y se vivencia. Metodológicamente tal óptica implica asumir un carácter dialógico en las creencias, las mentalidades, los mitos, los prejuicios y los sentimientos, los cuales son aceptados como elementos de análisis para producir conocimiento sobre la realidad humana.

Por cuanto se busca desentrañar las significaciones elaboradas desde los sujetos, es decir, conocer y comprender desde los relatos de los hablantes como se estructuran las percepciones en torno al proceso de reforma de la administración del estado, de una de sus principales herramientas para mejorar la gestión de las organizaciones pública, como es el caso de los PMG/ MEI de las instituciones relacionadas / dependientes del Ministerio de Energía, acaso además de visualizar sus grados de comprensión de estos marcos, la vinculación con los ámbitos de la política gubernamental donde intervienen estos instrumentos y la naturaleza del problema donde se encuentran, a través del nexo que lo conforma el sistema de planificación y control de gestión. Por lo tanto se trabajara a partir de sus subjetividades intentando ahondar en vivencias, recuerdos, experiencias que solo son posibles de conocer a través de la comunicación y la investigación documental de aquellos lineamientos establecidos por los organismos públicos encargados de llevar adelante el diseño, implementación y evaluación de los programas de mejoramiento de la gestión, dentro del sistema de evaluación y control de gestión del sector público central de Chile.

En consideración de los objetivos de la investigación, se estimo apropiado para el logro de estos la metodología mencionada, según plantea Benjumea, "...la investigación cualitativa enfatiza el estudio de los procesos y de los significados, se interesa por los fenómenos y experiencias humana..." por lo tanto se presenta como una metodología adecuada para la investigación lo que nos permitirá acceder a la comprensión acerca de cómo los actores claves seleccionados generan una percepción en torno al tema en cuestión.

Según Taylor y Bodgan (1987) la investigación cualitativa posee las siguientes características:

**1. El investigador ve al escenario y a las personas en una perspectiva holística:** las personas, los escenarios o los grupos no son reducidos a variables, sino considerados como un todo. Si bien se pretende entrevistar a personas específicas, se procurara que estas a través de su conocimiento en la temática puedan entregar información a los investigadores a través de su percepción, en donde pueden realizar comentarios respecto a sus experiencias y además aludir a la experiencia de las demás personas que constituyen la organización. El entrevistado será fiel representante de la organización, ya que conforma parte de la directiva o en algunos casos representa a la unidad que la asesora en materias relacionadas con planificación, control de gestión y la coordinación de los programas de mejoramiento de la gestión y/o metas de eficiencia institucional y son ellos los que en ocasiones reciben las sugerencias y/o reclamos por parte de las demás personas tanto internas como externas a la organización, por lo tanto se ve al entrevistado a través de una perspectiva holística y amplia y no reducida solo a su experiencia como encargado de sistema, coordinador PMG/MEI y/o de la unidades / áreas donde se llevan a cabo las tareas de implementar los procesos de planificación estratégica y de diseño de sistemas de información para la gestión.

**2. El investigador cualitativo suspende o aparta sus propias creencias, perspectivas y predisposiciones:** nada se da por sobreentendido. Todo es un tema de investigación. Si bien los investigadores al momento de realizar el estudio se encuentran con un conocimiento previo al tema, no se da por irrefutable, por lo que las percepciones que puedan tener los entrevistados frente a los factores que pueden influir en la capacidad de la

metodología y en el uso de esta para diseñar y construir procesos y sistemas serán considerados de manera integral, sin importar su discrepancia con quienes han fundado estos mecanismos de gestión, e incluso con los mismos investigadores , ya que estos deberán apartar sus ideas preconcebidas frente al tema y dejar que las personas den a conocer sus percepciones frente al tema de investigación.

**3. Para el investigador cualitativo todas las perspectivas son valiosas:** este investigador no busca la verdad o la moralidad, sino una comprensión detallada de las perspectivas de otras personas. En el proceso de investigación se puede dar que existan diversas percepciones que influyen en la eficacia y usabilidad tanto de la metodología como de los productos del sistema en cuestión, en ocasiones algunas pueden discrepar una de otra, lo que los investigadores buscan no es la verdad frente al fenómeno y/o determinar quien tiene la razón, lo que busca son las percepciones que los actores claves tengan frente a la eficacia de la herramienta y de las razones que están detrás de su situación. Intentando explicar además si esta sirve para los fines deseados por los actores externos.

**4. Los métodos cualitativos son humanistas:** en la investigación lo que se pretende es conocer las percepciones que los actores claves seleccionados tienen frente a la eficacia del sistema de planificación tanto en su metodología como en sus productos y logro de intereses involucrados, según DIPRES: 2010<sup>26</sup>, En el período 2006-2010 se aumentó la cobertura de instituciones que anualmente presentan definiciones estratégicas e indicadores de desempeño junto al proceso de formulación presupuestaria. Es así como se incrementó en 9% el número de instituciones que presentaron definiciones estratégicas, pasando desde 141 en 2006 a 153 en 2010; mientras que las instituciones que formulan indicadores de desempeño aumentaron en 10%, desde 136 en 2006 a 150 en 2010. Junto a este aumento de cobertura, durante este período ha existido aumento de la calidad de las definiciones estratégicas e indicadores de desempeño comprometidos con el Proyecto de Ley de Presupuestos de cada año. En el caso de las definiciones estratégicas, este perfeccionamiento ha significado mejores precisiones del quehacer de las instituciones y de

---

<sup>26</sup> Presupuesto por Resultados y la Consolidación del sistema de evaluación y control de gestión del gobierno central, Alberto Arena de Mesa; Heidi Berner Herrera, División de Control de Gestión; febrero 2010.

los bienes y servicios que proporcionan a la ciudadanía. En el caso de los indicadores de desempeño y sus metas, el aumento de calidad ha permitido contar con un mayor porcentaje de indicadores que miden productos y resultados, pasando desde 81% en 2006 a 90% en 2010, incorporando mediciones asociadas a cobertura y focalización en la provisión de bienes y servicios, tiempos de respuesta y calidad de atención a los ciudadanos, entre otras.

Esta síntesis general de logros explica positivamente el uso de la metodología dispuesta por la dirección de presupuestos para obtener de parte de las instituciones públicas la declaración de sus definiciones estratégicas – misión institucional, objetivos y productos estratégicos, vinculados a sus clientes / beneficiarios/ usuarios – así como el diseño de indicadores de desempeño asociados a objetivos y productos estratégicos. Pero no resuelve la incógnita respecto de que si es gracias a estos instrumentos metodológicos que las instituciones públicas hayan mejorado la calidad de estos productos, tampoco agrega información respecto de si esta información es verdaderamente utilizada para enriquecer los procesos de toma de decisión por parte de los clientes internos del servicio, es decir, el hecho de que se oriente la gestión de las organizaciones hacia los resultados no significa que se haya mejorado en el rendimiento de ellas. Según Allen Schick<sup>27</sup> (2004), ante la erosión de la ética pública - provocada en parte por las poderosas fuerzas socioeconómicas, entre ellas la creciente distancia entre la remuneración pública y las oportunidades en el sector privado, la dependencia creciente en el mercado y en los contratistas privados para la provisión de servicios públicos y el declive en la estima que se tiene por los funcionarios públicos – cuando esta ética ya no está lo suficientemente extendida como para sostener el servicio público. Estímulos y refuerzos son necesarios en la mayoría de las situaciones para que las agencias y los servidores públicos permanezcan focalizados en el propósito del trabajo en lugar de los procedimientos que han sido programados para seguir. Schick, enfatiza “...cuando el rendimiento se pone como foco, este se constituye en el puente entre un comportamiento internalizado y la capacidad externa de hacerlo cumplir, y es la base de los medios formales que permiten mejorar el rendimiento”. Para este autor el foco significa

---

<sup>27</sup> El Estado que rinde: reflexiones sobre una idea a la que le ha llegado la hora, pero cuya implantación aún está pendiente, revista CLAD Reforma y democracia. No30 (Oct. 2004)



prestar atención a los resultados, tenerlos en mente, utilizar el rendimiento como un punto de referencia para juzgar cómo se ha trabajado y cómo debería trabajarse en el futuro, aquí el verdadero foco aparece como algo permanente y sostenido, no una reflexión puntual sobre misión y objetivos. Esto se intenta a menudo pero raramente con efectos duraderos. Schick aconseja:”...para hacer la diferencia, la organización tiene que estar obsesionada con el propósito, de forma que las acciones que adopta en la asignación de personas y recursos, en el diseño y prestación de servicios, la valoración de resultados y su retroalimentación a nuevas decisiones, se vean todas realizadas bajo la lente del rendimiento. Haber fijado objetivos explícitos contribuye al foco pero no es suficiente, así no es extraño que muchas organizaciones fijen objetivos pero se olviden de ellos a la hora de adoptar las decisiones más importantes”. Dada la definición y las características de dicha metodología, la investigación será de carácter cualitativo ya que tendrá una concordancia con la forma de abordar la temática de la usabilidad tanto de la metodología para diseñar procesos de planificación y sistemas de información, así como para usar sus productos en los procesos de toma de decisión y para rendir cuenta pública de resultados, para ir conociendo a nivel de percepciones, opiniones extraídas de la experiencia subjetiva de los actores si el buscar ambos objetivos es factible en la práctica más aún en un marco donde se ven envueltos incentivos remuneracionales donde parece que estos se encuentran asimilados ex – ante recibirlos por parte de los funcionarios. A través de este camino se pretende responder a los objetivos de la investigación, a través de la percepción que estos actores tengan de los factores que puedan estar envueltos en la usabilidad de estos instrumentos para generar valor público, derribar modelos burocráticos que no aportan al tema anterior y rendir cuenta pública. Finalmente, esto me permite considerar que la investigación cualitativa favorece a una estrategia de investigación relativamente abierta y no estructurada.

En cuanto al tipo de investigación y tomando en cuenta la metodología y la perspectiva que orientara este estudio, es necesario mencionar que el diseño de la investigación será de carácter *descriptivo*.

Se ha escogido este tipo de investigación ya que se pretende caracterizar aspectos fundamentales de los fenómenos, en este caso de las opiniones y percepciones que se tiene de los factores que inciden en la eficacia y usabilidad del sistema de planificación y control

de gestión para diseñar procesos de planificación y sistemas de gestión y que estos contribuyan al proceso de toma de decisiones y rendición de cuenta pública de los resultados, desde la perspectiva de los actores claves de las organizaciones públicas dependientes del Ministerio de Energía, es decir, como son y cómo se manifiestan las distintas variables que puedan influir en el tema de investigación, Bunge (1983), afirma que “ninguna descripción puede servir ni para explicar lo que ocurre ni para predecir lo que puede ocurrir”, en ningún momento se pretende explicar el fenómeno en cuestión, lo que si se pretende es describir las características fundamentales del fenómeno tal como se presentan en la realidad, utilizando criterios sistemáticos que permiten poner de manifiesto su estructura y comportamiento. Por lo tanto el carácter descriptivo de este estudio, se entenderá como “...describir situaciones y eventos de cómo se manifiesta y como es un fenómeno determinado”, Hernández (1998).

La relación de los estudios descriptivos supone la existencia de investigación (es) exploratorias ejecutadas sobre el tema por el mismo investigador u otros que hayan estado describiendo la problemática, siendo el caso de la investigación sobre la evaluación en profundidad realizada por el Banco Mundial al PMG y la experiencia recolectada por la misma Dirección de Presupuestos a través de sus documentos sobre, “Presupuesto por resultados y la consolidación del sistema de evaluación y control de gestión del gobierno central, de la división de control de gestión” efectuada por Alberto Arenas de Mesa & Heidi Berner Herrera en febrero de 2010. Quienes abordaron la temática del control de gestión y la evaluación de resultados en las instituciones públicas, por esta razón se omitió efectuar un estudio exploratorio ya que se cuenta con información previa al fenómeno de estudio.

En relación al fenómeno estudiado, las conclusiones de la presente investigación serán de carácter descriptivo, pues se busca definir desde la perspectiva de los sujetos que ocupan o han ocupado cargos directivos en las organizaciones en cuestión, en particular como encargados de unidades de planificación y control de gestión o como actores relevantes dentro de la coordinación de los PMG, los distintos factores que inciden en la eficacia y usabilidad de la metodología del sistema de planificación y control de gestión.

#### **4.5.1 Instrumentos de investigación**

En consideración con los objetivos de la investigación y la importancia de generar un proceso de interacción cercano a las conversaciones abiertas, flexibles e informales, se realizarán Entrevistas semi - estructuradas, con muestreo intencionado.

Las preguntas aplicadas serán más que nada para guiar los comentarios que hacen los propios informantes. Si bien se sigue una pauta, esta técnica da la libertad de que los agentes informantes puedan expresar su opinión o percepción en relación al tema.

El objetivo de usar la entrevista como técnica de recopilación de información se fundamenta en el hecho de que esta no sigue una secuencia de preguntas fijas y rígidas, lo cual es vital para esta investigación ya que pretende abordar las percepciones que tengan los actores frente al tema de investigación las cuales pueden ser variadas, por lo tanto, si bien contaremos con un esquema o pauta general de preguntas, estas serán flexibles y se irán adecuando al discurso del entrevistado con el objeto de que pueda expresar de la manera más clara posible sus puntos de vista.

#### **4.5.2 Criterios de Selección de los Entrevistados**

A partir de la selección de las entrevistas como mecanismos de investigación, se ha construido estas sobre la base de una revisión profunda de la bibliografía asociada a sistemas de control de gestión en la esfera pública, el rol de la evaluación de resultados y otros instrumentos asociados a la gestión pública por resultados y/o presupuesto por resultados.

Esta riqueza de información ha servido de base, como ya fue mencionado más arriba, para la construcción de las entrevistas, como guía o pauta, ahora bien, como se trata de un estudio cualitativo y de caso, se ha seleccionado el Sector Público Energético, es decir el Ministerio de Energía y sus servicios relacionados, comenzando por la Subsecretaría de Energía, la Comisión Nacional de Energía (CNE), la Superintendencia de Electricidad y Combustibles (SEC) y la Comisión Chilena de Energía Nuclear(CCHEN), dejando a un lado otros cuerpos relacionados como el Centro de Energías Renovables (CER) y la

Agencia Chilena de Eficiencia Energética (AChEE) por regirse por otras normas estatutarias y legales distintas a las que rigen a las instituciones del Sector Público en Chile. En resumen, estamos frente a un muestreo intencionado, “en donde se supone un cierto conocimiento del universo a estudiar. Su técnica consiste en que el investigador escoge intencionadamente y no al azar algunas categorías que considere típicas o representativas del fenómeno a estudiar”. Hernández (1998) esto se cumple cabalmente en el caso escogido, entre otras razones a que este corresponde al sector donde se desempeña laboralmente el investigador, conoce, a través de relaciones laborales establecidas a quienes apoyaran como sujetos intervinientes en la evaluación. Esto se fortalece debido a que se requería una cuidadosa y controlada elección de los sujetos con ciertas características específicas, las cuales detallaremos en los criterios de inclusión.

El diseño Muestral Corresponde a:

- **Unidad de Análisis:** Elementos que inhiben o facilitan la usabilidad de la metodología del sistema PMG de Planificación, para construir procesos de planificación y sistemas de información de gestión para asesorar a la alta dirección y rendir cuenta pública de resultados, indagar en los factores que podrían afectar la usabilidad de la metodología y la calidad de ella para el logro de lo que pretende.
- **Unidad de observación:** Funcionarios relacionados con las unidades de planificación y control de gestión, de los servicios relacionados al Ministerio de Energía (Subsecretaría, CNE, CCHEN y SEC) que ejerzan el rol de jefes de dichas unidades o ser responsables al menos del sistema PMG de Planificación y Control de Gestión.
- **Criterios de Inclusión:** Genero (masculino o femenino), Cuya fuente laboral esté relacionada como calidad jurídica de planta y/o contrata de los servicios relacionados al Ministerio de Energía (Subsecretaría, CNE, CCHEN y SEC), al menos con 1 año de experiencia en el servicio y/o mínimo 3 años de experiencia en áreas / unidades de planificación y control de gestión del sector público central en Chile, poseer conocimientos probados en implementación de sistema de Planificación del PMG, del sector público central en Chile.

- **Criterios de Exclusión:** Que no tenga relación laboral vinculante con los servicios relacionados al Ministerio de Energía, tener menos de 5 años de experiencia laboral en el sector público en Chile, no estar relacionado a las áreas / unidades de planificación, no tener conocimientos de PMG y/o del sistema PMG de planificación y control de Gestión.
- **El Colectivo Estará compuesto por:** 3 jefes /as de las Unidades de Planificación de los servicios relacionados al Ministerio de Energía y 1 encargado/a del sistema PMG de planificación y control de gestión. De la unidad de planificación de la Subsecretaría de energía.
- **Cuadro Explicativo de Informantes / Actores Relevantes:** en el siguiente cuadro n ° 1 se nombran a las personas entrevistadas que constituye el universo de la investigación, mencionando que entrevista le corresponde (N °), el rol o función que cumple, además se menciona cual es el cargo que ocupa actualmente en la unidad de planificación del servicio en el cual se desempeña.

**Cuadro N ° 1: Universo de Investigación**

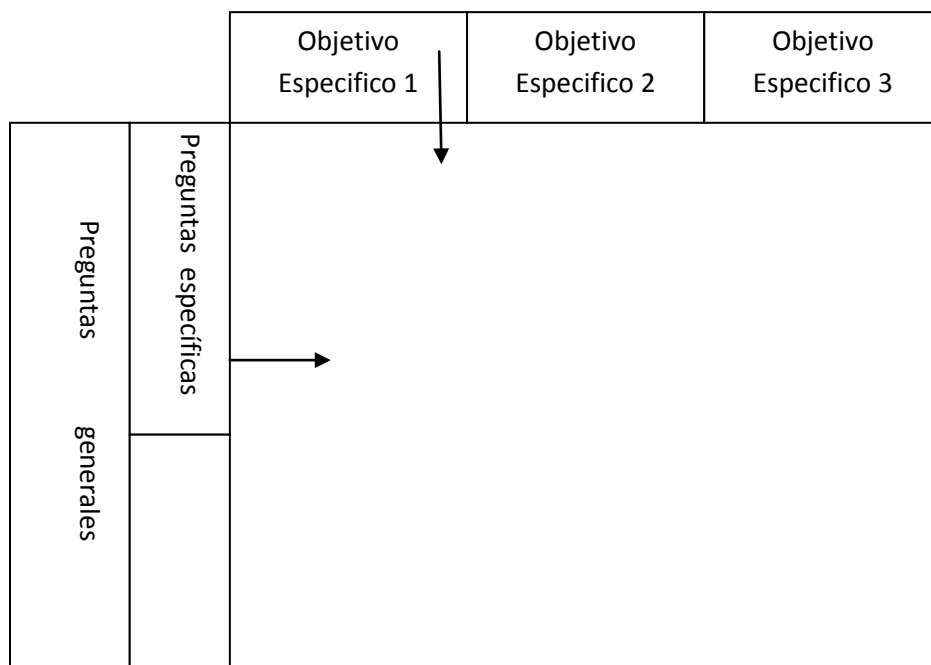
Nº	Genero de Informantes / actores claves	Cargo
E 1	Mujer	Encargada del Sistema PMG de Planificación de la Subsecretaría de Energía
E2	Mujer	Jefa Unidad de Control de Gestión SEC
E3	Hombre	Jefe Oficina de Planificación y Control de gestión CCHEN
E4	Mujer	Jefa de Planificación y Control de Gestión CNE

- **La Confiabilidad de la Investigación**, está basada en principalmente en la saturación de la información, en las investigaciones de carácter cualitativo se puede valer la técnica de recolección de información, a través del criterio de saturación, que implica la redundancia o recurrencia de la información, a través del discurso argumentativo de la unidad de análisis.

#### 4.5.3 Técnicas de Análisis de información a partir de las entrevistas a actores claves del Sector público de Energía.

- Reducción de los datos: a partir de la división de la información en unidades, lo cual puede realizarse siguiendo distintos criterios, en el caso de esta investigación, para separar las unidades de análisis se aplicarán:
  - Criterios temáticos: el texto queda reducido en función del tema sobre el que se trate, se consideraran unidades de análisis todos aquellos segmentos que se refieran al tema de estudio y que se presenten en la conversación durante las entrevistas.
  - Criterios gramaticales: el texto quedaría segmentado en unidades básicas, como las oraciones o los párrafos.
- Identificación y codificación de la unidad de análisis: las unidades de análisis se construirán sobre la base de los objetivos específicos de la investigación y serán codificadas en base a un cruce y/o matriz compuesta en sus filas por las tres temáticas que soportaran las preguntas centrales de la investigación. (ver cuadro n° 2)
- Disposición y transformación de la información: la disposición que se realiza sobre los datos entregados y la información resultante de su análisis, posee relación con el ordenamiento y la forma en que estos son presentados, de manera tal, que faciliten la comprensión y el análisis, a través de una comparación con las aspiraciones u objetivos primigenios entregados al sistema en particular y al PMG en general, vinculado a los incentivos.

**Cuadro N° 2: Identificación y Codificación de la unidad de Análisis**



- **Codificación de la información:** la operación por la que se asigna a cada unidad de Análisis un código, por el cual se codificaran las entrevistas y grupos de discusión con la intención de resguardar la confidencialidad y presentar la información. Para efectos de organizar la información de cada sujeto entrevistado, se definirá cada párrafo dentro de estas como unidad de contexto, unidad mayor. Definiéndose como unidad significativa o de análisis, la frase, es decir, una sentencia que puede tener una connotación positiva, negativa, o neutra, inserta en un contexto mayor.

Para efectos de mayor entendimiento y confiabilidad de los antecedentes se codificara a los actores claves del Ministerio de Energía de la siguiente manera:

1. (ACE: x:x:x/1): Actor Clave Entrevistado n ° 1
2. E: Entrevistador.

Los discursos de los informantes se plasmaran en unidades de registro textuales las cuales serán extraídas procurando que cuyos contenidos expresen representaciones sobre lo que se busca testear. Estas citas por ende, en forma resumida entregan una visión de los contenidos recogidos en las entrevistas, posibilitando un mejor manejo y comprensión de estas. Las entrevistas serán enumeradas en orden correlativo de acuerdo a su secuencia de aplicación, al igual que los párrafos que estas contienen.

Todo el proceso de codificación da por resultado el siguiente ejemplo:

*“...No claro, indudablemente que la tendencia es a comprometer metas que dependen en lo posible cien por ciento de ti y que no haya agentes externos del tema, eso ha sido así y seguirá siéndolo.” (ACE: 3:1:1/3)*

ACE: Actor Clave Entrevistado

ACE: 3: Numero del Objetivo Específico en que se enmarca la pregunta.

ACE: 3:1: Numero de la pregunta general que enmarca un conjunto de subpreguntas que apuntan a responder al objetivo específico

ACE: 3:1:1 Numero de la pregunta Específica



## 5. Resultados de la investigación

### **Capítulo 1:**

“El PMG y La Nueva Gestión Pública: El Marco del sistema de planificación y control de gestión”.

Para comprender mejor la relación entre el Programa de Mejoramiento de la Gestión y de las Metas de Eficiencia Institucional<sup>28</sup> (PMG/ MEI), con el diseño e implementación de procesos de planificación y sistemas de información para la gestión, así como la contribución de ambos instrumentos, a una gestión pública que se centre en la promoción de, una cultura orientada al desempeño adscrito a los principios de, la Nueva Gestión Pública, y en un marco de presupuesto informado por resultados, es necesario que esboce en forma resumida y a veces fragmentada, la mirada histórica y de contexto respecto de lo que fue y ha sido el PMG, al mismo tiempo debemos responder a los objetivos de la investigación a partir de dos ideas fundamentales: el rol del PMG en cuanto a una gestión orientada al desempeño y el rol del PMG como marco para uno de los sistemas con mayor injerencia en la vinculación indirecta entre desempeño e incentivos, resultados y presupuesto, el sistema de planificación y control de gestión.

Para L Aguilar Villanueva (2006) y según el Consenso OCDE, las reformas de los países del Commonwealth despertaron interés y comenzaron a ser imitadas por otros gobiernos, pero alcanzaron una suerte de validación y confiabilidad mundial cuando fueron examinadas, respaldadas y hasta recomendadas por la OCDE a través de su Public Management Committee. Para este Consenso, las estructuras administrativas y los patrones

---

<sup>28</sup>En Agosto de 2007 se aprobó la Ley N° 20.212, y en la misma se incrementan los tres componentes de la Asignación por Modernización, llegando en el año 2010 al 15% el componente base, al 7,6% el componente institucional, que está asociado al PMG, y al 8% el componente colectivo, el Artículo N ° 9 de esta ley establece las Metas de Eficiencia Institucional, a las que está suscrita la SEC y la cual establece un incremento del orden del 6,6%.

directivos tradicionales son simplemente ineficaces, por lo que se exige emprender un “cambio radical”, que revise el ámbito y modo de la intervención gubernamental, mejore la calidad analítica de las decisiones de política, rehaga la relación costo/beneficio de las acciones del sector público y renueve sus normas e incentivos. Concretamente, las reformas consisten en:

- Focalización de la acción pública en los resultados, conforme a criterios de eficiencia, eficacia y calidad de servicio.
- Sustitución de las estructuras organizativas jerárquicas y altamente centralizadas por entornos administrativos descentralizados, con el propósito de que las decisiones de asignación de recursos y prestación de servicios se tomen en los puntos más cercanos a la prestación de servicios y se reciba información por parte de los clientes de los servicios y de otros grupos de interés para fines de autocrítica y mejora.
- Flexibilidad para explorar opciones distintas de la prestación pública directa de los servicios y de la regulación, con el propósito de que la producción de resultados de las políticas sea más eficiente en costos.
- Focalización en la eficiencia de los servicios que el sector público provee directamente, para lo cual es necesario establecer metas de productividad y crear además entornos competitivos en y entre las organizaciones del sector público.
- Reforzamiento de las capacidades estratégicas de la alta dirección del gobierno para estar en condiciones de conducir la evolución del Estado y responder con rapidez, flexibilidad y al menor costo a los cambios externos y a las demandas de los diversos intereses.

Así, tanto el análisis que nos presenta Aguilar V. como otros teóricos de la gestión por objetivos y presupuesto por resultados, la lógica ha sido siempre maximizar los rendimientos de y en las organizaciones, a fin de que, a través de ellas se logre el impacto deseado con la provisión de sus bienes y servicios, para aquellos fines que fueron diseñados - obviamente considerando que el destinatario y principal del funcionamiento de las máquinas estatales somos todos nosotros - En escenarios complejos, donde el sector público, no está exento a competir, agregar valor para la sociedad, innovar, proyectar y controlar la gestión, puede ser un error tipo I, creer que los sistemas no funcionan solo por

barreras culturales o dicho de otra forma, detener o marchar sin considerar que la justificación “cultural” puede implicar no saber encontrar soluciones a problemas que no están sino más bien, en el tipo de cultura específica de las clases dirigentes, que es el ámbito donde nacen y mueren las mecánicas del poder.

Para Medina y Ortegón (ILPES/CEPAL: 2006), “Planificar es básicamente prepararse para las decisiones y las decisiones en cierta medida se basan en el poder. Por ende, la planificación es parte del ejercicio del poder en la sociedad y ninguna metodología o filosofía de la planificación puede ocultar este hecho”. En el caso de que los tomadores de decisión obvian la importancia de estas herramientas y de los datos que generan, los costos en sus procesos de implementación, solo muestran el bajo nivel de desarrollo institucional que tienen países como Chile, donde la frases como: “Aquí las instituciones funcionan”, solo suenan a mero voluntarismo, tal como ese que muestran las organizaciones del tercer sector al intentar suplir el rol, ineludible por cierto el Estado en el desarrollo social. Dicho de otra manera, es la falta de conocimiento apropiado en el diseño de políticas públicas, y en la gestión de las mismas, en la esfera pública, en desmedro de las herramientas y la amplia libertad con que se mueve el mercado. En este sentido para hacer que los sistemas funcionen, “hay que quebrar huevos”, cuestión que en nuestras clases dirigentes no existe de forma abundante. Así al menos se demuestra, al hacer un breve repaso del análisis que hace la Evaluación en Profundidad realizada por el Banco Mundial en 2008 al PMG, donde señala que: “América Latina en su conjunto aún presenta grandes dificultades para avanzar hacia una gestión basada en resultados. En forma general sus burocracias y sistemas de gestión son débiles y no han alcanzado un nivel de desarrollo y estabilidad que permita implementar una gestión con mayor énfasis en los resultados producidos por las políticas públicas”. En este contexto general, y en el contexto particular de Chile, surgió el Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG) en el año 1998, reformulado en el año 2000”.

**El PMG tiene como propósito** de generar capacidades institucionales en sistemas de gestión básicos y transversales de todo el sector público que permitan sentar una base sólida para posteriormente desarrollar una gestión pública de mayor calidad y con mayor énfasis en los resultados. Esta fase inicial de mejoramiento de los sistemas de gestión es una

precondición básica y necesaria en esta estrategia continua de mejora de la administración pública.

A partir de estos elementos comienzan una serie de supuestos respecto del rol del PMG en cuanto:

- “a) La ausencia de sistemas de gestión transversales básicos que funcionen adecuadamente, es un elemento que dificulta la implementación de una gestión orientada a resultados. Y
- b) Para que el sector público pueda poner mayor énfasis en la calidad de los bienes y servicios que reciben los ciudadanos debe tener como sustento sistemas de gestión básicos que soporten en forma adecuada el funcionamiento de las entidades públicas. Concluyendo de esta forma que El PMG es un instrumento inspirado en esta visión de la modernización del estado”.

Construir la historia de los Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG) en los servicios públicos del poder central en Chile, ya objeto de poder entrelazar las reformas administrativas en América Latina, con nuestros esfuerzos, y dentro del marco de la instalación de un sistema de evaluación y control de gestión, ligado al proceso de formulación presupuestaria, encontramos que es una pieza fundamental para contestar el primer objetivo específico de la investigación, los PMG, tienen su origen en la Ley N° 19.553 de 1998. En el año **1997** tienen lugar importantes negociaciones sobre incremento de las remuneraciones del sector público entre la Asociación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF) y el Ministerio de Hacienda Producto de las mismas, el 5 de octubre de 1997, la ANEF y el Gobierno alcanzan un acuerdo para **la modernización de la gestión pública introduciendo el concepto de bonificación por desempeño institucional**. Este acuerdo se materializó en la Ley N° 19.553, firmada en febrero de 1998, la cual instituye formalmente los Programas de Mejora de la Gestión, introduciendo de esta forma la novedad de incorporar al incremento salarial un componente variable asociado a la productividad y desempeño tanto individual como institucional. Los PMG cubren a un total de 186 instituciones o servicios públicos, aproximadamente el 87% del Nro. Total de servicios públicos y más de 68.000 funcionarios, es decir un 41% del Nro. Total del personal civil

del gobierno central<sup>29</sup> y forman parte de los mecanismos de incentivo de remuneraciones de tipo institucional aplicados en la administración pública chilena. Este mecanismo de incentivo establece que el cumplimiento de los objetivos de gestión comprometidos en un PMG anual dará derecho a los funcionarios del servicio respectivo a un incremento en sus remuneraciones, siempre que la institución haya alcanzado un grado de cumplimiento igual o superior al 90% de los objetivos anuales comprometidos, y la mitad de dicho incremento si el cumplimiento es igual o superior a 75% e inferior a 90%. **En Agosto de 2007** se aprobó **la Ley N° 20.212**, y en la misma se incrementan los tres componentes de la Asignación por Modernización, llegando en el año 2010 al **15% el componente base**, al **7,6%** el componente institucional, que está asociado al PMG, y al **8%** el componente colectivo.

El PMG ha tenido tres períodos de desarrollo muy claros. El primero de ellos corresponde al lapso 1998-2000, que se caracterizó por el cumplimiento de metas asociadas a los indicadores de desempeño. Como se dijo anteriormente, la formulación del PMG sobre la base de indicadores de desempeño no significó una mejor rendición de cuentas o una mayor capacidad de evaluación de la gestión de las instituciones públicas, además de no cumplir con los principios de exigencia y comparabilidad entre servicios públicos y de pertinencia en áreas estratégicas o relevantes de la gestión, necesarios en todo mecanismo de incentivo de remuneraciones institucional. Lo anterior hizo necesario un rediseño del PMG en 2000, asando de comprometer indicadores y/o metas de gestión desarrolladas por cada institución, a comprometer objetivos de gestión establecidos en un Programa Marco, con el fin de desarrollar áreas estratégicas comunes a toda la administración pública. Así, a partir de 2001 el PMG consiste en la implementación de sistemas de gestión en áreas establecidas en el Programa Marco Básico. Los sistemas incluidos en el Programa Marco Básico emanan de definiciones de política en el ámbito de la modernización de la gestión del sector público. En varios casos corresponden a iniciativas anteriores a 2000, que sin embargo presentaban un desarrollo insuficiente y disímil entre las instituciones, a pesar que contaban con antecedentes previos establecidos en normas o procesos técnicos para su desarrollo (leyes, decretos, instructivos presidenciales, documentos técnicos y guías

---

<sup>29</sup> Datos correspondientes al 2005 y 2006, fuente: DIPRES, Ministerio de Hacienda 2007.

metodológicas). En 2001 el Programa Marco Básico consideró la implementación de 10 sistemas en cuatro áreas de gestión. Los sistemas eran Capacitación, Higiene, Seguridad y Mejoramiento de Ambientes de Trabajo, Evaluación de Desempeño, Oficinas de Información, Reclamos y Sugerencias (OIRS), Simplificación de Trámites, Planificación/Control de Gestión, Auditoría Interna, Compromisos de Desconcentración 2000-2002 y Compromisos Adicionales, Sistema de Compras y Contrataciones del Sector Público y Administración Financiero-Contable. En 2002 se incorporó una quinta área y el sistema de Enfoque de Género. En 2003 se eliminó el sistema de Compromisos de Desconcentración 2000-2002 y Compromisos Adicionales, creándose el Sistema de Gestión Territorial en 2004. Ese mismo año se reemplazó el Sistema de Simplificación de Trámites por el Sistema de Gobierno Electrónico. Cada uno de los sistemas se desarrolla en 4 y 6 etapas o estados de avance posible. Cada etapa es definida especificando sus contenidos y exigencias, de modo tal que con el cumplimiento de la etapa final, el sistema se encuentre plenamente implementado según características y requisitos técnicos. Esta definición considera un ordenamiento lógico del desarrollo de cada sistema desde lo más básico, partiendo por una etapa de diagnóstico del grado de desarrollo inicial del sistema, siguiendo por una etapa de diseño del sistema considerando el diagnóstico, luego continúa con una o más etapas de implementación, para terminar con la etapa de evaluación de la implementación, de modo de hacer los ajustes al sistemas que sean necesarios, esto en la lógica del mejoramiento continuo. Para cada etapa se definen requisitos técnicos, de acuerdo a lo tipificado en términos de contenidos y exigencias, conformando así un modelo de acreditación que tiene por objeto garantizar el efectivo desarrollo de cada etapa y las condiciones para el desarrollo de la próxima que se comprometa, velando así por un desarrollo sostenido de los sistemas de gestión incorporados. Las instituciones comprometen anualmente el desarrollo de una determinada etapa para cada uno de los 11 sistemas definidos en el Programa Marco Básico (PMG 2005). Para ello establecen prioridades (alta, mediana y baja) y ponderaciones para cada uno de los sistemas, que en total deben sumar 100%. Adicionalmente, las instituciones pueden eximirse de la implementación de un determinado sistema, pues por su naturaleza no les es aplicable dicho sistema, o comprometer un determinado sistema con modificaciones. Por ejemplo,

instituciones que no entregan bienes y/o servicios a la ciudadanía se eximen de la implementación del Sistema de OIRS.

La validación técnica del cumplimiento de los objetivos de cada etapa de implementación de los 11 sistemas está a cargo de un conjunto de instituciones públicas especializadas en los sistemas del Programa Marco Básico, conocidas como Red de Expertos. Estas instituciones también son las encargadas de proporcionar asistencia técnica a los servicios, lo que ha permitido ir generando competencias técnicas en los encargados de los sistemas en las instituciones.

La segunda parte del proceso se inicia el 2005, con el proceso de certificación bajo la norma ISO 9001 de los sistemas de gestión del PMG, utilizando para ello toda la estructura y organización de la ISO internacional, apoyando a los servicios públicos con instituciones especialistas tanto en la preparación de un proceso de certificación, como con aquellas instituciones acreditadas para la certificación ISO. Como consecuencia de la incorporación de la certificación ISO 9001 de los sistemas de gestión del PMG en 2005, el Programa Marco que operó entre 2000 y 2004 —y que considera 11 sistemas— se pasó a denominar Programa Marco Básico, y el programa marco que incorpora la certificación ISO se denomina Programa Marco Avanzado. La incorporación de la norma ISO permite que actores externos al Ejecutivo acrediten el cumplimiento de los requisitos técnicos establecidos en los sistemas del Programa Marco del PMG, contribuyendo a dar mayor transparencia a este programa. El proceso de certificación ISO se ha desarrollado gradualmente en la administración pública. La gradualidad del proceso se observa en los sistemas que ingresan al proceso de certificación, las etapas de desarrollo de dicho proceso y los servicios que ingresan al mecanismo. Los servicios públicos que hayan cumplido las etapas finales de los sistemas del Programa Marco Básico, **deben** comprometer objetivos de gestión en el Programa Marco Avanzado, lo que significa comprometer gradualmente la certificación ISO de sus sistemas. Eligen al menos dos sistemas al año para comenzar su certificación ISO de entre siete sistemas posibles de certificar. El proceso de certificación se desarrolla en cuatro etapas: preparación de la certificación, certificación y dos etapas de mantención de la certificación. Cada una dura un año. Otras vinculaciones del PMG son con otros mecanismos de incentivo del Gobierno Central. Tal es el caso del mecanismo de

incentivo por desempeño colectivo, que relaciona el cumplimiento de objetivos de gestión por grupos de trabajo a una remuneración variable. El compromiso se establece en un convenio de desempeño colectivo entre el jefe de servicio y el ministro del ramo, en el cual se definen metas a partir de indicadores de desempeño. Estas metas deben estar vinculadas a las definiciones estratégicas e indicadores de las instituciones establecidas en el Sistema de Planificación y Control de Gestión del PMG<sup>30</sup>. Esto permite orientar los esfuerzos de los distintos equipos de trabajo de un servicio alineándolos con los objetivos institucionales. Asimismo, **las instituciones pueden reforzar el cumplimiento de metas comprometidas en los indicadores presentados en el marco del proceso presupuestario, incorporando los mismos indicadores y metas en el convenio de desempeño colectivo<sup>31</sup>**. Adicionalmente, el PMG se vincula con el Premio Anual por Excelencia Institucional. Para optar a este premio se requiere haber cumplido con el 100% de los compromisos establecidos en el PMG, además de cumplir con otros criterios como calidad en la atención de usuarios, participación ciudadana, iniciativas en materia de desarrollo de las personas, relaciones laborales y participación funcionaria.

En síntesis, En sus fases I y II, el PMG está diseñado para fortalecer primordialmente procesos de los sistemas de gestión de los servicios, en especial de las áreas y sistemas que garanticen una mejor gestión global, como la gestión de los recursos humanos, actividades de gobierno electrónico y de compras y contrataciones. En su fase III espera avanzar hacia una relación más directa entre los avances del programa y los productos y resultados de la organización. La experiencia internacional indica que el propósito final de las iniciativas de mejora de la gestión pública es lograr una mayor satisfacción de los ciudadanos con respecto a los bienes y servicios que recibe por parte del estado. Para llegar allá, **el Banco Mundial señala que:** “...El Programa Marco Básico y el Programa Marco Avanzado son dos sólidos pilares que permiten comenzar a avanzar hacia las fases III y IV del PMG”. Además menciona que, luego de 7 años de funcionamiento del programa, y en base a la

---

<sup>30</sup> Ley N° 19.882 de 2003.

<sup>31</sup> Presupuesto por Resultados y la Consolidación del Sistema de Evaluación y Control de Gestión del Gobierno Central, División de Control de Gestión Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda, 2010. Capítulo IV, Apartado 4.3.1 Programa de Mejoramiento de la Gestión.



evaluación realizada, se han identificado fortalezas relacionadas con el diseño y gestión del PMG, así como aspectos que necesitarán ser fortalecidos hacia adelante con el fin de adecuar el diseño del programa a sus nuevos desafíos. Desde 2006, el proceso de certificación bajo Norma ISO de los sistemas del PMG, cuenta con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), a través del programa PRODEV. Este programa financió la Evaluación de Impacto del PMG desarrollada por el Banco Mundial, y también entrega recursos para una parte de la certificación ISO de los sistemas de gestión del PMG —el resto se hace con recursos locales— y capacitación de funcionarios de los servicios públicos en materia de Normas ISO.

Según el diseño del PMG, la estrategia de implementación de este instrumento fue concebida, como de largo plazo para la modernización de la administración pública en Chile. Esta estrategia está integrada por cuatro fases de desarrollo, de las cuales, y hasta Diciembre de 2009, se encontraban en ejecución las fases I, II y III.

La tercera fase de desarrollo del PMG ocurrió con la creación en 2009 de un nuevo programa marco, denominado Programa Marco de la Calidad que incorporó la certificación bajo la norma ISO 9001 de los procesos relacionados con la provisión de bienes y servicios relevantes para el desempeño de la institución, considerando la perspectiva territorial y de género y los sistemas de gestión del Programa Marco Avanzado del PMG, todo ello en un Sistema Unificado de Gestión de la Calidad Institucional. Este nuevo programa marco incluye<sup>4</sup> áreas: i) Estratégicas, ii) Soporte Institucional, iii) Atención Ciudadana, y iv) Calidad de Gestión. Cada área consta de un sistema o proceso de gestión, los que a su vez pueden contener uno o más sistemas de gestión del Programa Marco Avanzado y/u otros sistemas de gestión relevantes para la institución.

En otras palabras, las dos fases iniciales se concentran en fortalecer la capacidad interna para realizar los procesos básicos de toda administración pública, mientras las dos fases subsiguientes se conciben y se evalúan a partir de los productos y los resultados finales de los servicios. De esta forma, el PMG es un programa dinámico, capaz de evolucionar y adaptarse a las nuevas circunstancias, tanto en su concepto como en sus objetivos y en sus medios de acción específicos. De acuerdo con la visión de la DIPRES, para el mediano y el

largo plazo, en la medida en que las entidades centralizadas y desconcentradas del nivel nacional instalen sus servicios básicos, contenidos en el Programa Marco Básico, y los consoliden mediante el proceso de certificación, que constituye el Programa Marco Avanzado, el PMG tendrá cada vez mayores metas para el mejoramiento de la gestión.

Tanto en el análisis de Aguilar, como en la revisión del proceso de desarrollo del PMG, así como las constantes pasadas por las conclusiones del Banco Mundial, están dirigidas a apoyarnos, como ya se mencionó, en obtener mejores resultados del análisis del primer objetivo y de las respuestas obtenidas con la realización de las entrevistas a nuestros actores seleccionados del Ministerio de Energía, este objetivo específico pretende esclarecer, si el diseño y desarrollo de la estructura de los PMG y de sus mandantes externos han permitido a los servicios públicos de nivel central, en particular de las dependencias del Ministerio de Energía, comprender las fases de desarrollo, y si en ese proceso se han logrado avances balanceados en los tres ámbitos de la política gubernamental donde interviene el PMG. Los medios a través de los cuales intentamos cumplir con dicho objetivo fueron evaluando; primero el grado de comprensión respecto del marco general previamente esbozado, segundo preguntarnos si se logra el cumplir en forma equilibrada con los tres ámbitos de la política gubernamental donde este interviene y tercero si el PMG cumple en cuanto a su diseño en fases los objetivos que se fueron trazando comparando dichos logros con el cambio actual que sufrió el Programa marco del PMG<sup>32</sup>.

Aunque, tanto la circular N° 52 con fecha 8 de octubre de 2010, del Ministro del Interior, Hacienda y Secretaria General de la Presidencia, como la Circular N° 20 de la Directora de Presupuestos, de fecha 18 de octubre del mismo año, hacen alusión a las recomendaciones establecidas en la evaluación del Banco Mundial, es especial la **Recomendación N° 1.- Realizar algunos ajustes al Programa Marco y, sobre todo, proceder a definir las próximas fases del PMG.** En la cual y con base en la evaluación realizada los puntos de mejoramiento del Programa Marco (fases I y II) se relacionan, en forma esquemática, con

---

<sup>32</sup> Oficio Circular N° 52 del Comité de Ministros y Oficio Circular N° 20 de la Directora de Presupuestos, del Ministerio de Hacienda, los que instruyen de los cambios al PMG y de las nuevas instrucciones impartidas en el proceso de formulación del PMG – 2011 por la Dirección de Presupuestos.

los siguientes aspectos: “Reforzar la flexibilidad y reducir la complejidad percibidas en el diseño del PMG, para así consolidar el cierto grado de flexibilidad presente ya en su forma de implementación; robustecer el compromiso institucional, especialmente por el nivel de alta dirección; controlar el riesgo de un mero cumplimiento formal en ciertas áreas y sistemas del programa, y estimular mayor participación de otros actores, especialmente de los servicios y ministerios”. Los lineamientos preliminares mediante los cuales se pensó avanzar en las Fases III y IV requerirían de mayores niveles de flexibilidad; por lo tanto los problemas relativos a cierta rigidez de la dinámica del funcionamiento que muestra el PMG deberían verse atenuados. Hasta hoy, el PMG presenta ciertos niveles de rigidez en tres dimensiones. En primer lugar, los sistemas que componen el programa están determinados en 12, y el acceso al incentivo salarial solo se asocia al cumplimiento de estos sistemas. Esta situación no promueve la libertad de elección de los directivos públicos para incorporar otros sistemas de gestión que ellos consideren prioritarios, y asociar su mejoramiento al logro del incentivo. En segundo lugar, como fue señalado, el PMG tiene un diseño homogéneo para sistemas heterogéneos, situación que impone ciertas restricciones a sistemas más relacionados con actividades de *front office* que con sistemas básicos de gestión, o de *back office*. Sin embargo, esta situación no invalida la secuencia que establece el programa, donde primero debe realizarse un diagnóstico, luego diseñar un plan de acción, implementar el mismo para finalmente evaluar si la implementación fue adecuada. Pero esta secuencia debería ser complementada con una mayor relación con los procesos centrales de producción de bienes y servicios de cada institución individualmente considerada. En tercer lugar, el esquema de validación de cada etapa mediante la presentación acumulativa de Requisitos Técnicos a ser validados por la Red de Expertos también genera un cierto nivel de rigidez del programa, a pesar de las flexibilidades con las que cuentan los Servicios para implementar el programa. En un esquema de mejoramiento de los procesos productivos de los servicios como el previsto para la Fase III del PMG, el diseño de cada etapa necesariamente será más amplio, y cada servicio determinará las mejores opciones para mejorar sus procesos productivos centrales.

Por otra parte, los riesgos del limitado compromiso institucional de los funcionarios en general y del Jefe de Servicio en particular, y la tendencia al cumplimiento meramente formal también pueden ser atenuados mediante una implementación adecuada de las fases

posteriores, al focalizarse en mayor medida sobre los procesos productivos centrales de cada servicio. El enfoque cada vez mayor en los resultados y los usuarios finales, y una mayor flexibilidad para la definición de objetivos implica una mayor relevancia de los procesos productivos centrales de los servicios en el PMG, situación que en teoría debería generar mayor compromiso institucional y una mejor percepción de los beneficios del PMG por parte de los usuarios. La teoría de la calidad de la función pública reposa sobre el otorgamiento de mayor libertad a los gerentes públicos, que se materializa en la suscripción de cuasicontratos de resultados entre las autoridades políticas y los gerentes públicos, en un marco de cumplimiento de las reglas y normas del aparato público. **De esta forma, en el contexto específico de la administración pública chilena sería recomendable aplicar este enfoque en forma creciente en los convenios de Alta Dirección Pública con los directivos - el Banco Mundial, en las mismas reformas que se fueron introduciendo, en los PMG – insistiéndose en vincular los marcos metodológicos usados por el sistema de planificación y control de gestión, respecto del establecimiento de variables de desempeño ligadas a la provisión de los servicios públicos, los que quedan plasmados año a año en los proceso de formulación de las definiciones estratégicas e indicadores de desempeño que acompañan la formulación del presupuesto público.**

Por otra parte, al considerar el diseño de la Fase III del PMG, “Sistema de Gestión de Calidad”, es recomendable analizar alternativas diferentes para incrementar la productividad de los procesos centrales de producción de las entidades o, en todo caso, la mejor calidad del gasto público. En este punto, un parámetro diferenciador es la naturaleza del bien público que brinda el servicio, de acuerdo con la clásica clasificación de las finanzas públicas en bienes puros, bienes mixtos o preferentes y bienes privados. En el caso de bienes públicos puros, como las relaciones diplomáticas, la exclusión en la prestación es difícil o imposible, puesto que no se puede identificar en forma individual, al usuario final. En este caso lo indicado sería establecer y vigilar metas que hagan parte de la calidad del producto nuclear de cada entidad. En cambio, en el caso servicios que producen bienes públicos mixtos, donde es posible establecer el principio de exclusión, como por ejemplo el otorgamiento de becas escolares, cabe profundizar los mecanismos de medición de

satisfacción del usuario final, de manera similar a como la gestión de la empresa privada está orientada a la satisfacción del usuario.

Por lo anterior, para nosotros se hizo realmente relevante compartir las apreciaciones anteriores y datos a conocer en los aspectos tratados por las recomendaciones hechas en la evaluación de impacto del Banco Mundial, principalmente en vista de este punto de inflexión que, se mostro a partir de la nueva voluntad política del actual Gobierno, de continuar con el Programa, pero incorporando nuevas prioridades en relación con ese mismo grado de desarrollo y aspectos que debían ser tomados en cuenta para incorporar dichas recomendaciones, y dentro de esos aspectos incorporados en estas nuevas prioridades, resulta relevante mencionar la reducción de los sistemas PMG, asociados al incentivo, estableciéndose como criterio de egreso, la finalización de la última etapa de los sistemas PMG, ligados a actividades de soporte desvinculándolos del incentivo monetario, lo que implico en esencia, el rediseño de los tres programas marco (Básico – Avanzado y Calidad), fundiéndolos en dos programas, así para el PMG 2011, se presentan solo dos programas marco: El programa Marco Básico y el Programa Marco de la Calidad, este último conteniendo al programa marco avanzado, creado en 2005. El programa marco 2011, potencia los procesos los procesos vinculados a la provisión de bienes y servicios (Productos Estratégicos), ponderando estos en 50% y el restante distribuido en otros procesos transversales de apoyo. De esta forma, el programa marco establece los procesos operativos o de provisión de bienes y servicios que contempla el sistema de monitoreo del desempeño y los procesos de apoyo o soporte/estratégicos/ atención ciudadana y gestión de la calidad, incorporándose criterios de flexibilidad al permitir que el compromiso del sistema de gestión de la calidad sea voluntario comprometerlo y/o vincularlo al incentivo.

Así, de esta forma y con una síntesis acabada de este proceso, nuestra investigación se centró en buscar, en la percepción y opinión de nuestros entrevistados, cual era ese grado de comprensión y apropiación del proceso y sus resultados, los resultados fueron sistematizados de la siguiente manera:

**1.1** El contexto de las crisis y reforma de la administración pública bajo el cual se inscribe el diseño de los PMG/ MEI, en relación con la evolución en fases del proceso de

implementación de estos sistemas. Así se pensó en evaluar, si ellos compartían que los PMG/MEI son instrumentos que apuntan a derribar las viejas estructuras burocráticas, centrados en procedimientos, al tiempo de evaluar si en su opinión ellos compartían la idea de que estos sistemas son un camino hacia una gestión pública orientada a resultados.

Las respuestas ordenadas según el calendario de entrevistas fueron:

1. *“Creo que van en busca de llegar al nivel de romper esas viejas estructuras, no sé si, el intento ha sido uno de los mejores pero si es un avance que, antes no se había tenido, el intento se valora y por lo tanto definitivamente es un avance, ahora que lo haya logrado yo creo que va en vías de... esto porque las estructuras burocráticas de todas formas están sumamente arraigadas dentro de las instituciones públicas” (ACE: 1:1:1/1)*

2. *“Voy a hacer la respuesta corta y la respuesta larga. La respuesta corta: yo creo, en el diseño siempre y cuando se ajuste al compromiso de la organización y que este se encuentre alineado con los desafíos que impone la metodología, en ese sentido es posible y yo hablo desde una perspectiva MEI – la que además recoge los errores de la trayectoria de los PMG, empezamos hace tres años y el PMG lleva diez años - entonces pudimos recoger haciendo benchmarking en otros servicios cuales eran los temas, los problemas que se enfrentaban. Esa es la respuesta corta y la respuesta larga es que en virtud de lo mismo, nosotros cuando estuvimos enfrentados a desarrollar la MEI, dado que había un cierto desprestigio de los PMG en el sentido de que la organización por ganar el incentivo económico asociado al cumplimiento de las metas, hacía las actas o lo que correspondía dependiendo del sistema, no tan... de manera directa involucrada con los funcionarios sino más bien como una cosa media estructurada solo para cumplir independiente de que se hubieran hecho las actividades, nosotros dijimos “tenemos la decisión de hacerlo en buena o hacerlo para cumplir solamente” y decidimos hacerlas con todas las patas, en ese sentido reestructuramos el lineamiento estratégico, hicimos comités, juntamos a los funcionarios y dijimos “si vamos a ser MEI, va a ser para que todos sepan lo que es la MEI y que participen”. Independiente de eso, hay muchos que todavía están medios*

*descolgados cuando tu les dices “esto es parte de la MEI, de este sistema” todavía falta que penetre. (ACE: 1:1:1/2)*

3. *“No, por eso quería contarte un poco como se ha desarrollado esto en lo último años y nosotros en el 95 negociamos un período de nueve meses con DIPRES, mostrándole todo nuestro sistema de control de gestión, indicadores y eso permitió suscribir un convenio y nos asignaron unos incentivos y funciona un tiempo, después partieron los PMG, así nosotros quedamos incluidos en la ley, a nosotros nos aportó bastante al inicio pero después como que se quedó un poco atrás el sistema y ha sido por la forma en que se ha funcionado internamente en el sentido de que aquí se inició un proceso de planificación estratégica que lo llevó el consejo, en el que prácticamente no participamos”. (ACE: 1:1:1/3)*

Finalmente , la percepción de nuestra última entrevista para este primer bloque, fue: *“A ver, yo tengo la sensación de que hay un poco de las dos cosas, creo que los PMG hasta ahora han sido para las áreas de soporte o las áreas de apoyo y lo que se ha visto al interior de la organizaciones es que hemos burocratizado la forma de trabajar, sin embargo, desde mi punto de vista y mi experiencia anterior como consultora esta burocratización es buena, yo creo que ha permitido formalizar procesos y estandarizar las cosas que se hacen, independientemente que por ejemplo en el tema de planificación y control de gestión puntualmente, yo veo que planificación y control de gestión, como unidades hacen mucho más de lo que declara la DIPRES entonces, hay que tomar una decisión que creo que puede ir para este año de qué es lo que se hace por obligación (...)y que es lo que haces por opción, porque es tu mejor forma de mejorar, ahora que todo el tema ISO no es obligatorio yo creo que es una oportunidad para estandarizar procesos que a lo mejor no hubiésemos estandarizado si los siguiéramos vinculando al incentivo. Además que eso permite también desligar el trabajo de cada uno de la persona, hoy día se va una persona y se lleva el conocimiento, en cambio si tu tienes procesos estandarizados al menos tienes a que echar manos para ver como se hacía” (ACE:1:1:1/4)*

En todas las entrevistas, la opinión fue compartida en cuanto al aporte que ha significado el PMG/MEI para ordenar y sentar bases en sistemas comunes a la administración pública, es decir homogenizar rutinas que permitan mejorar la comunicación, estandarización de procesos que permitiría mejorar los que se establecerían más tarde con la intromisión del cumplimiento de los requisitos normativos de la Norma ISO 9001, sobre diseño e implementación de sistemas de gestión de calidad, pero se reconoce que por distintos motivos que las organizaciones no han podido – por causas internas y otras por cultura general en el sector público Chileno –avanzar más allá de lo que esta estructura les ha exigido, exceptuando el caso de la SEC.

**1.2** Si el PMG/MEI logro desarrollar innovadoramente sinergias entre las políticas y los instrumentos de gestión del recurso humano, de control de gestión y presupuesto informado por resultados consiguiendo en forma balanceada estos objetivos, lo que permitiría seguir avanzando en las siguientes fases...la opinión de nuestros entrevistados fueron:

1. *“No sé si existe rivalidad pero si había en algunos términos, una no correspondencia entre un objetivo y otro, porque quizás este tema de las tres columnas que se buscaba cumplir con los PMG, estaba más enfocado en algunos de los 3 aspectos como podría ser resultados o recursos humanos o calidad del gasto, pero que se hayan hecho los tres simultáneamente no creo que se haya podido conseguir.” (ACE:1:1:2/1)*

2. *“En nuestro caso sí porque nosotros no teníamos ni siquiera unidad de control de gestión en la SEC de manera que la forma de controlar la gestión era descentralizada, dependiendo del mandato legal, entonces, el poner objetivos claros, por ejemplo la atención del usuario, que de alguna manera crea un procedimiento para atender, registrar las consultas, los reclamos, si nos sirvió. Ahora, podría haber sido esa metodología u otra, considero que a veces te imponen una cierta metodología que muchas veces va asociada a recursos pero los recursos no te los dan, por eso tú tienes que crear o ir en todas las direcciones regionales con una persona que atiende al usuario, considero que podría haber sido más acompañado con recursos, aunque uno levante el proyecto y te lo pueden dar o no te lo pueden dar, de manera que puede estar muy sujeto el logro de ese objetivo,*



*en este caso de la atención de usuarios, a que te acompañen los recursos, por ejemplo. Entonces siento que, la metodología de alguna manera tiende a generar insularidades, o sea, el dueño del sistema de prevención de riesgo hace todo lo posible para cumplir su MEI de prevención de riesgo pero todavía le falta otra etapa que es difundir y permear hacia la institución. Es decir cumplir apropiadamente los otros objetivos, Yo siento que esa parte que si bien es cierto ha permeado hoy día por el control de gestión, versus antes no, por ejemplo En gobierno electrónico, cómo se vincula su trabajo con la MEI de gobierno electrónico independiente de que el gobierno electrónico y sus encargados estén desarrollando las herramientas, todavía les falta esa parte de la herramienta que es de la difusión, de la penetración del discurso, sobre todo en nuestro caso que somos un servicio que tiene direcciones regionales en todas las regiones y en dos provincias, llegar al que está en la provincia con el mensaje es lo que no contempla la metodología” (ACE:1:1:2/2)*

3. *“No sé, yo creo que ayudaron a ordenar un poco pero y hablando en general de los PMG, hubo muchos que se convirtieron en un fin, entonces eso no apuntaba a cumplir en forma balanceada los objetivos y a nosotros como planificación la verdad es que de repente tanto el PMG como el sistema, nos ha puesto bastante trabas, Pero nosotros además, hemos tenido un problema adicional que no sé cómo extraerlo del PMG, que ha sido una falta de apoyo y entendimiento del ministerio en el que ha estado la comisión, en el cual nosotros esperamos que ahora no ocurra”.(ACE:1:1:2/3)*

4. *“No, absolutamente en desacuerdo y ojalá me equivoque pero yo creo que esto no está instalado, es decir no se cumple en forma exitosa los tres objetivos para seguir avanzando a las siguientes fases, o sea en la medida de que no sea una exigencia de DIPRES el tener un marco de calidad o tener un marco avanzado o incluso un marco básico, eso no se va a ir cumpliendo. O sea en este momento salen del marco básico administración de finanzas, yo creo que no se va a seguir trabajando dentro de las exigencias que tenía la DIPRES, respecto del marco avanzado creo que no se va a seguir con eso, nosotros como CNE somos una excepción porque tomamos la de decisión de seguir con eso para todas las áreas de soporte, pero no así con marco de la calidad donde estaban todos los procesos estratégicos se decidió no seguir implementando ni certificando, entonces yo creo que no*

*estaba instalado, por otro lado, este cambio 2010 fue extemporáneo al proceso de formulación del presupuesto, entonces ni siquiera se han pedido en el presupuesto las platas para esto, yo creo que esto se va a perder y de esa forma no se logra lo de informar al presupuesto, generando un desincentivo por parte del personal de hacerse cargo de los resultados, finalmente se afectan los tres objetivos negativamente” (ACE:1:1:2/4)*

Aunque en un principio la opinión de SEC podría ser optimista respecto de llevar adelante y en forma simultánea estos tres objetivos dándolos por sentado, de esa forma seguir avanzando en las demás etapas, no existe y en opinión de nuestros entrevistados evidencia de que se cumpliera balanceadamente con los objetivos que el PMG/MEI se planteó y quiere resolver.

**1.3** Del diseño e implementación en fases del PMG, en la evaluación del banco mundial, acápite de la Estrategia de Largo plazo de Mejora de Sector Público se señala: “El PMG está concebido como una estrategia de largo plazo para la modernización de la administración pública en Chile. Esta estrategia está integrada por cuatro fases de desarrollo, de las cuales, en la actualidad están en ejecución las fases I, II y en algunos servicios públicos la fase III.

En este modelo, las fases I y II corresponden al Programa Marco Básico y el Programa Marco Avanzado del PMG y se dirigen a fortalecer las áreas de soporte de la gestión para asegurar la instalación de sistemas y estándares básicos en la administración del nivel central y desconcentrado. Una vez consolidada esta base interna, a partir de ella será posible construir sistemas de gestión de calidad y con posterioridad pasar a modelos de excelencia de gestión. Estas dos últimas fases del PMG se encuentran en etapa de diseño y planificación. En otras palabras, las dos fases iniciales se concentran en fortalecer la capacidad interna para realizar los procesos básicos de toda administración pública, mientras las dos fases subsiguientes se conciben y se evalúan a partir de los productos y los resultados finales de los servicios. De esta forma, el PMG es un programa dinámico, capaz de evolucionar y adaptarse a las nuevas circunstancias, tanto en su concepto como en sus objetivos y en sus medios de acción específicos. De acuerdo con la visión de la DIPRES,

para el mediano y el largo plazo, en la medida en que las entidades centralizadas y desconcentradas del nivel nacional instalen sus servicios básicos, contenidos en el Programa Marco Básico, y los consoliden mediante el proceso de certificación, que constituye el Programa Marco Avanzado, el PMG tendrá cada vez mayores metas para el mejoramiento de la gestión”, las fases III y IV se enfocarán en mejorar los productos y resultados de los servicios y habrán de otorgar mayor libertad de gerencia.

Para la investigación, uno de los puntos centrales, en contestar adecuadamente nuestro primer objetivo específico, fue evaluar si en opinión de nuestros entrevistados y en los servicios dependientes del Ministerio de Energía, el PMG/MEI había logrado contribuir al mejoramiento de la gestión mediante el logro de implantación de sistemas básicos de gestión, más aun si este objetivo se había logrado con las dos primeras fases de implementación y cuál era la opinión de ellos respecto del cambio ocurrido al PMG en virtud de las circulares N ° 52 y 20 de octubre de 2010, tanto del Comité de Ministros (Hacienda, SEGPRES e Interior) como de DIPRES, respectivamente.

La opinión de nuestros entrevistados, fueron las siguientes:

*1. Yo creo que la primeras etapas si, la última del cambio de la calidad al programa PMG del año 2011 y que se dio a partir de las circulares 20 y 52, no sé si entregó un orden lógico al desarrollo de las fases, creo que fue retroceder en los términos que estaban desarrollándose secuencialmente viéndolo de forma lineal, ahora produjo como un retroceso que no sé si va a ser comprendido más que nada por la intempestiva forma que lo hizo DIPRES de llegar, o sea de enviar la circular y tener que responder en plazos muy acotados de tiempo, los cuáles no permitían en los servicios analizar la propuesta que se les estaba entregando, ni generar una retroalimentación a DIPRES que dijera si era la mejor forma de desarrollar el marco... o sea el programa de mejoramiento de la gestión” (ACE:1:2:1/1)*

En el curso de esta entrevista la respuesta anterior, fue complementada con una revisión sucinta a una de las conclusiones que obtuvo el Banco Mundial respecto de que: “siempre

en forma gradual y preservando los principales logros del PMG alcanzados hasta el momento, se deberían considerar nuevas dinámicas para el PMG que permitan lograr una mejor satisfacción de las necesidades de los usuarios/beneficiarios/clientes. Teniendo en cuenta la heterogeneidad de usuarios finales existentes. Esto implica necesariamente considerar modelos de gestión que incorporen mayor flexibilidad para la gerencia, en especial con respecto al fortalecimiento de sus procesos productivos centrales, y que orienten la evaluación de las actividades de las instituciones públicas hacia los resultados que estas producen en materia de satisfacción de necesidades de los usuarios. Respecto de lo anterior; Hoy estamos frente a una nueva agenda de modernización del Estado, en donde uno de los puntos de la agenda corta es mejorar los mecanismos de incentivos, en su opinión ¿las circulares N ° 52 del comité de Ministros y la N ° 20 de DIPRES, ambas de octubre de 2010 son un cambio de foco / retroceso a este proceso diseñado en fases? ¿Es parte del mismo proceso evolutivo al cual hacen mención los documentos técnicos, medios de verificación y otros de DIPRES o es una reacción frente a que no se logró a través de las fases anteriores los propósitos mencionados?

*“Si, yo creo que si es un esfuerzo por mejorar algo que no se había mejorado anteriormente, la flexibilidad a la cual alude la evaluación del BM tampoco estaba asegurada con las fases III y IV tal como estaban diseñadas, volviendo, creo que fue muy poco, específicamente en el sistema que estoy, que es el de planificación y control de gestión donde DIPRES es el que valida todos los antecedentes aún cuando sea lo que el servicio considera óptimo o más útil, si no lo valida DIPRES el sistema no se encuentra adecuado ni aprobado, entonces hay poco margen de acción dentro de los que te pide DIPRES, los requisitos técnicos, lo que necesita el servicio y lo que busca el programa de mejoramiento de gestión” (ACE:1:2:2/1)*

2.En el Caso particular de la SEC, ellos entienden que la MEI rescata los elementos positivos de la evolución de las dos primeras fases del PMG (ver respuesta 2 del punto 1.1) y en opinión de nuestra entrevistada, consideran el efecto de las circulares N ° 52 y 20 de la siguiente manera: *“Yo lo considero como un avance en el sentido de que todas las políticas públicas cuando tu las encapsulas, las orientas a una como producción en serie,*

*te queda de lado todos los bordes y todas las situaciones de excepción, en ese sentido nosotros (las instituciones) deberíamos poder elegir qué procesos certificamos y que procesos no, Cuando tú me pones el planteamiento de que; si este cambio en donde la implementación y certificación pasa a ser voluntario vincularlo al incentivo, es un retroceso o un avance o cambio de foco... yo creo que para poder ir madurando el control de la gestión a través de la MEI y viceversa, el aporte mismo de las MEI en el diseño y desarrollo de sistemas básicos, e ir dándose cuenta qué procesos son certificables y que no y no forzar la certificación, para mí es un avance. O sea, que no porque haya que cumplir y esté vinculado al incentivo vamos a certificar como sea este proceso que no agrega valor público o no agrega valor a la institución” (ACE:1:2:1/2)*

*3. “Yo creo que hubo una vuelta larga con las dos primeras fases pero no fue en vano, si se tuvieron diferentes logros, el tema de poner estándares básicos para el cumplimiento de todas las instituciones públicas es un avance, también la incorporación de la norma ISO 9001, fue un avance, y además definitivamente creo que DIPRES capturó los servicios públicos con sus requerimientos más allá de los requisitos técnicos lo que le agrego cierta inflexibilidad que por lo demás aparece destacada como un elemento débil del PMG por el BM” (ACE:1:2:1/3)*

*4.”Yo creo que es más un cambio de foco, pero tengo dudas de la continuidad de ese cambio de foco, o sea yo creo que el 2011 es un año especial, tengo dudas de que el año 2012 se retomen los temas, o sea yo creo que hay una suerte de, no creo que de desconocimiento, pero sí de subvaluación respecto de lo que hay en el mundo público para el actual gobierno, entonces creo que lo mismo que está pasando acá, está pasando con el PMG de auditoría y con todo el tema de la matriz de riesgo, creo que se están perdiendo herramientas que son importantes, pero que si no las exiges, no se van a hacer”. (ACE:1:2:1/4)*

Por el lado de la opción que hoy tienen los servicios públicos, de circunscribirse en forma voluntaria al incentivo con la implementación y certificación de las normas ISO 9001 la opinión en la comisión nacional de energía fue: “Creo además que se va perder un poco

*de vista al cliente. El tema ISO lo que te hace es estandarizar procesos, nadie te asegura que esos procesos sean los correctos y nadie te asegura que no hayan errores, lo único que hace es asegurarte que sigas un procedimiento para hacer las cosas para satisfacer a tus clientes, te estandariza una forma de hacer, pero yo creo que eso ya es bueno y eso se va a perder” (ACE:1:2:2/4)*

Finalmente y respecto de que si este cambio implica mejorar en los aspectos de flexibilidad que el PMG en cierta forma no alcanza, la opinión fue que:

*“No lo tengo muy claro porque por ejemplo se supone que hoy día el sistema de monitoreo, uno de los dos sistemas del actual programa marco del PMG vale 50% y está básicamente vinculado al formulario H (indicadores de desempeño) y los indicadores del formulario H tienen que estar vinculados a productos, o a resultados, entonces en la medida que estén vinculados a productos, impactos o resultados se supone que estás midiendo la gestión relevante, sin embargo este formulario H se hizo antes de que viniera esta modificación, por lo que yo no sé si hoy día tenemos en el formulario H los indicadores más importantes de la gestión, tengo dudas sé que (...) y dada la oportunidad no se logre el objetivo, ahora puede ser una simplificación, pero no me atrevo a pronunciarme a priori, me gustaría tener por lo menos un año de experiencia” (ACE:1:2:1/4)*

A modo de ir cerrando el análisis de los resultados, asociados a nuestro primer objetivo específico, se hizo mención durante las entrevistas que el diseño del PMG, obedeció a que la naturaleza del problema que buscó o busca solucionar el PMG tiene que ver simultáneamente con tres dimensiones: i) la dimensión de calidad de gestión, ii) la dimensión de la calidad del gasto público; y iii) la dimensión de gestión del recurso humano, con énfasis en la relación entre el contenido variable del salario y la retribución a la productividad. Así se reforzó la idea de que el PMG es un programa singular, pionero en muchos sentidos en América Latina. Si bien inspirado en la lógica de la gestión de calidad y la gestión por desempeño, Chile ha puesto su impronta particular en el programa, y ha logrado avances significativos en comparación con otros países de la región en fortalecer los sistemas básicos de gestión, introducir el concepto de remuneración variable en el sector

público y generar información confiable y oportuna sobre el desempeño de las instituciones públicas. Tanto el diseño del Programa Marco Básico como del Programa Marco Avanzado del PMG muestran fortalezas en su concepción que permitieron un adecuado nivel de implementación del programa en todo el Sector Público de Chile, el cual abarca tanto el nivel central como el nivel regional de gobierno, al ser Chile un país unitario, y permitieron superar las dificultades que podrían haber impactado, y en extremo dificultado, el proceso de mejora de la gestión de los servicios públicos. Con respecto al contexto donde se produjo la identificación del problema enfrentado por el PMG, como ya fuera señalado anteriormente, este programa surge en el año 1998 en un contexto general de gestión del gasto público caracterizado por un marco de respeto a la solvencia fiscal inter temporal. El PMG, en este marco, asocia el cumplimiento de objetivos de gestión a un incentivo de carácter monetario para los funcionarios.

De esta forma, se dejó claro ante los entrevistados que, el PMG, era y es una respuesta a mejorar las prácticas y procedimientos de la gestión pública, dotando a los servicios de nuevas herramientas gerenciales que orienten la toma de decisiones, favorezcan un clima basado en mejoras al desempeño asociado a incentivos salariales, en busca de una administración pública por objetivos, no obstante existan evidencias objetivas – rescatadas por la misma evaluación del Banco Mundial, así como los distintos análisis hechos por la Dirección de Presupuestos, respecto de la experiencia chilena de presupuesto público por resultados –se pensó en reflexionar respecto de esta vuelta de tuercas que va desde el viejo paradigma burocrático hacia la gerencia pública, en relación al velado reproche que hace Aaron Wildvsky a los promotores de la gerencia pública cuando afirma que esta última “es solo un vino viejo en una botella nueva”.

La opinión de nuestros entrevistados fue la siguiente:

*1. “No, yo creo que no, yo creo que específicamente el tema de la norma que fue lo que a mi me tocó ver desde que entré a la administración pública es una forma distintas que no se había abordado antes en la administración pública, por lo tanto no creo que sea un tipo de gestión pública, o sea de metodología antigua, quizás existe hace mucho tiempo, pero dentro de la instituciones públicas acá en Chile no se había implementado, por lo tanto son temas nuevo aplicadas por los funcionarios públicos” (ACE:1:3:1/1)*

2. *Mira, me provoca lo que dice el autor en el sentido de que... yo hace diez años que hice mi magister en gerencia pública y hace uno un diplomado en gestión pública para actualizar conocimiento y eso me permitió comparar en nueve, diez años que efectivamente hay formas diferentes de hacer las cosas y ahí en esa declaración que hace el autor, en el sentido de decir estos son vinos viejos en embaces nuevos, uno podría incorporar ahí por ejemplo la reingeniería o el meta plan o herramientas de control de gestión que de alguna manera van siendo modas, también lo han dicho otros economistas y otros... hasta Stiglitz también lo plantea en algún momento. me parece una declaración bien provocadora y que en el fondo lo que yo te podría interpretar ahí, es que uno va buscando formas de mejorar la gestión en la medida que van siendo más factible los modelos que hoy día hay y toma algunos del pasado y los readecúa, que también comparto un poco que son modas, esto que yo te comentaba hacer un magister hace nueve años versus un diplomado hace uno, toma otras modas, otras tendencias, otras formas de ir viendo a lo mejor muchas veces igual han resultado” (ACE:1:3:1/2)*

3. *“Si, era el sueño del pibe, pero no ha ocurrido nada, al contrario, se ha a puesto muchísimo más rígido que los modelos burocráticos que se pensó derribar, el año pasado, prohibieron todo lo que no quedaba devengado al 31 de diciembre, lo que quedaba, obligado, había que tratarlo con el presupuesto del año siguiente, ni si quiera eso podía suplirlo con el saldo de caja, entonces se han ido poniendo cada vez más exigentes con los PMG realmente, lo que puede ser es que uno esté trabajando todo el año haciendo las cosas bien, pero está, hasta mediados de enero uno depende de cómo lo tomen los analistas de turno que en nuestro caso hemos tenido en promedio desde 2002, seis analistas, o sea no logran interiorizarse de lo que es la CCHEN y a comienzan a presionarnos para cambiar lo que tenemos” (ACE:1:3:1/3)*

4. *“No, no pienso eso, yo creo que la modificación que se está haciendo al PMG no apunta a eso, o sea, yo creo que estamos botando el vino y rompiendo la botella, O sea creo que siempre los mecanismos son perfeccionables estoy de acuerdo en eso, pero creo que esto no perfecciona, esto elimina algo pudiese haber sido mejorado. Además que se supone que todo lo que se normaba ISO en temas de procesos de soporte después iba a tender a que*



*esté en los procesos del negocio. O sea íbamos en una lógica y esa lógica se cortó y que más... no tengo clara las razones, pero creo que puede ser contraproducente”.*  
(ACE:1:3:1/4)

## **Capítulo 2:**

“El Sistema de Planificación y Control de Gestión, eficacia y usabilidad de su metodología para diseñar procesos y el Sistema de Información para la Gestión, a objeto de apoyar los procesos de decisiones o rendir cuenta pública de resultados”.

Antes de revisar los resultados de las entrevistas, es necesario hacer mención en forma resumida a lo que ha implicado el sistema PMG de planificación y control de gestión dentro del PMG en lo particular y en general, dentro del sistema de control de gestión y evaluación de resultados, que ha sido diseñado e implementado por la misma Dirección de Presupuestos.

Desde el principio hemos mencionado que los primeros intentos por vincular el proceso de formulación del presupuesto con la lógica de resultados en Chile, consistió en que el diseño primigenio que tuvo el diseño del sistema de control de gestión de la Dirección de Presupuestos, se basó en vincular ejercicios de planificación estratégica, a través de los cuales, se establecieran los bienes y servicios relevantes, y que conjunto con el desarrollo y diseño de sistemas de información contable, permitieran a los servicios públicos cuantificar el Gasto Institucional por nivel de actividad, ligado a producto y luego estos con la propuesta de metas en los indicadores de desempeño. El objetivo de un Presupuesto por Resultados<sup>33</sup>, o basado en resultados, es mejorar la eficiencia y eficacia del gasto público, vinculando la asignación y uso de los recursos a los resultados de gestión de las instituciones, utilizando sistemáticamente la información de desempeño para la toma de decisiones presupuestarias.

---

<sup>33</sup> Existen distintas definiciones de Presupuesto por resultados, pero todas en general plantean como objetivo el uso de información de desempeño para la toma de decisiones en el ciclo presupuestario. Ver Robinson, M. (Ed.) (2007). “Performance Budgeting: Linking Funding and Results”

Este concepto de Presupuesto por Resultados es utilizado por los países de la OCDE, que a través de distintas técnicas buscan integrar información de desempeño al proceso presupuestario, relacionando asignación de recursos con resultados medibles<sup>34</sup>, en vez de la forma tradicional de asignación de recursos sobre la base de insumos (personal, bienes y servicios por ejemplo). La implementación de presupuestos por resultados en estos países es parte de un proceso de reforma más amplio denominado la Nueva Gerencia Pública.

En el texto: “Presupuesto por Resultados y Consolidación del Sistema de Evaluación y Control de Gestión del Gobierno Central; DIPRES:2010” se menciona que: “...No existe un modelo único respecto de la forma específica en que la información de desempeño es utilizada en el proceso presupuestario y como se vincula a la asignación de los recursos. El modelo más básico es el que busca asegurar que durante el proceso de formulación del Presupuesto la información de desempeño éste disponible, y sea utilizada por los actores relevantes en la toma de decisiones. La definición de lo que es información de desempeño también es amplia, incluyendo tanto instrumentos de seguimiento como la evaluación de programas y políticas públicas con metodologías más complejas. Las fuentes de información y las metodologías para obtenerla también varían entre los países. En los que aplican enfoques de Presupuesto por Resultados se han desarrollado dos categorías de instrumentos para la obtención de información sobre desempeño. Por una parte, existen los sistemas de seguimiento de los resultados, en general basados en mediciones cuantitativas del desempeño (indicadores de eficacia, calidad de servicio, eficiencia y ejecución presupuestaria); y, por otra, los sistemas de evaluación de programas e instituciones públicas. La diferencia fundamental entre ambos tipos de instrumentos es que mientras los sistemas de seguimiento sólo se centran en los resultados, principalmente a nivel de productos, las evaluaciones entregan además resultados de impacto de los programas en los beneficiarios y profundizan en las causas que explican esos resultados, analizando los procesos de producción, la organización y el diseño de las distintas iniciativas. Respecto de la forma de integrar la información de desempeño al proceso presupuestario ya la toma de decisiones, la OCDE –sobre la base de los objetivos declarados por autoridades fiscales de

---

<sup>34</sup>OCDE (2005), “Modernizing Government: The Way Forward”, OCDE Publishing, Paris, 2005.

los distintos países miembros– ha desarrollado tres categorías de presupuestos por resultados<sup>35</sup>:

1. Cuenta Pública: El principal objetivo es obtener mayor transparencia y rendición de cuentas a través de incorporar información al proceso presupuestario. La información de desempeño no juega un rol en la asignación de recursos y no se pretende que así sea.
2. Presupuesto Informado: Existe un vínculo indirecto entre información de desempeño y asignación de recursos, que implica que la información de desempeño es utilizada sistemáticamente para sustentar las decisiones presupuestarias, pero no necesariamente determina los montos de recursos asignados. La información de desempeño no tiene un peso predeterminado en la decisión final. En este caso, los objetivos centrales son mejorar la transparencia y la planificación presupuestaria.
3. Fórmula Directa: El principal objetivo de la incorporación de información de desempeño al proceso presupuestario es mejorar la asignación de recursos. En este caso existe una relación directa y explícita entre recursos y mediciones de desempeño, en general unidades de producto. Puede tomar la forma de recursos asignados en base a formas contractuales que incluyen indicadores de desempeño o de actividad.

Países como Canadá y Dinamarca utilizan el concepto de cuenta pública, mientras que el Reino Unido, Australia y Nueva Zelanda poseen un presupuesto informado. La fórmula directa no se encuentra en sistemas de alcance nacional, sólo se aplica a sectores específicos como educación (sistemas de voucher) y salud (pagos per cápita y por diagnóstico) en países como Inglaterra, Portugal, Dinamarca, Finlandia y Noruega, entre otros.

Aun cuando no existe un modelo único de Presupuesto por Resultados, tal cual lo reflejan los ejemplos antes descritos, la literatura reciente<sup>36</sup> sobre el tema señala requisitos esenciales para implementar un modelo de Presupuesto por Resultados, entre los que destacan:

---

<sup>35</sup>OCDE (2007). “Performance Budgeting in OCDE Countries”, junio 2007

<sup>36</sup>Para más detalle se sugiere revisar Marcel, M. (2009). “Presupuesto por resultados: ¿Moda burocrática o nuevo paradigma en gestión pública”, publicado en “Efectividad en el Desarrollo y Gestión Presupuestaria por Resultados”, BID; y Last, D. y Robinson, M. (2009). “A Basic Model of Performance-Based Budgeting”. Technical Notes and Manual. IMF

1. Información respecto de objetivos y resultados de desempeño de las instituciones públicas y sus programas. Para ello se requiere de la implementación de un sistema de seguimiento y evaluación, capaz de generar información respecto de dichos resultados en forma permanente y sistemática.
2. Un proceso de formulación del Presupuesto que facilite el uso de información de desempeño generada por el sistema de seguimiento y evaluación, mencionado como primer requisito.
3. Mecanismos que incentiven a las instituciones y sus gerentes a orientar su gestión a la consecución de ciertos resultados. Entre los distintos tipos de incentivos pueden mencionarse el reconocimiento, traspaso de responsabilidades, retribuciones económicas y difusión de los resultados.
4. Cierta nivel de flexibilidad presupuestaria que permita a los gerentes gestionar eficientemente sus presupuestos a través de medidas como agregar los gastos operacionales en los presupuestos institucionales o extender el horizonte de programación financiera a más de un año, entre otros

La opción de Chile ha sido establecer un Presupuesto por Resultados bajo la categoría de “Presupuesto informado”, a través del diseño e implementación de un Sistema de Evaluación y Control de Gestión del Gobierno Central. En este sistema la información de desempeño es utilizada para informar y mejorar la toma de decisiones de los actores involucrados en el proceso presupuestario, la asignación y uso de los recursos públicos y con ello la calidad del gasto y la gestión pública. Esto, en oposición al concepto de utilizar la información de resultados como una regla de decisión en la asignación de los recursos, lo que además de limitar el rango de decisión de las autoridades tiene pocas posibilidades prácticas de ser implementado, debido a la calidad y precisión de la información de desempeño que se requiere<sup>37</sup>. Toda la información generada por el Sistema de Evaluación y Control de Gestión es pública.

---

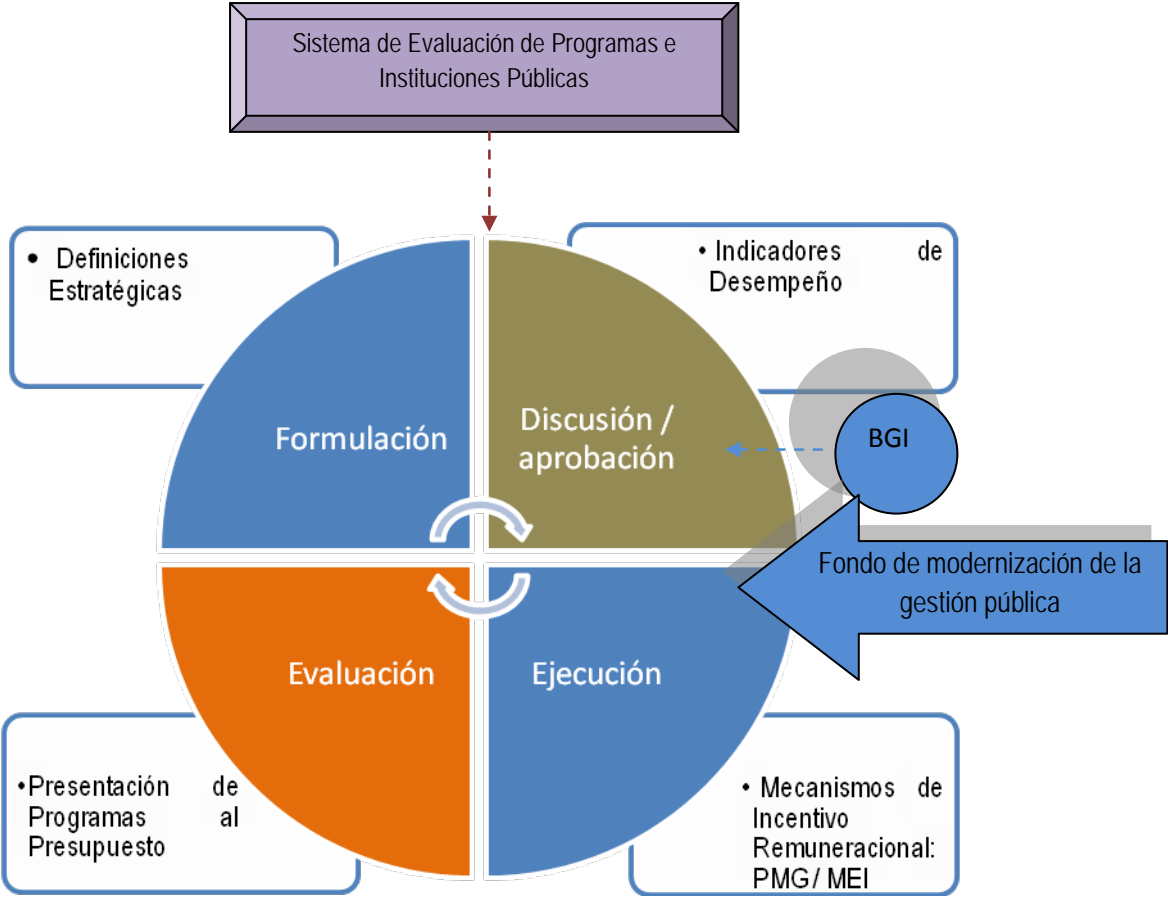
<sup>37</sup>Schick, A. (2007). Performance Budgeting and Accrual Budgeting: Decision Rules or Analytic Tools, OCDE, January, 2007.

El Sistema de Evaluación y Control de Gestión ha permitido cumplir con el primer requisito necesario para implementar un “Presupuesto por Resultados”, ya que en forma gradual y sistemática ha generado, a través de distintos instrumentos de seguimiento y evaluación información de desempeño de las instituciones públicas y sus programas. Uno de los instrumentos de este sistema es el Programa de Mejoramiento de la Gestión, que corresponde un mecanismo de incentivo remuneracional institucional que se paga sobre la base del cumplimiento de objetivos de gestión, satisfaciendo el tercer requisito. Adicionalmente, desde 2001 la Dirección de Presupuestos ha incorporado como parte del proceso de evaluación de la gestión financiera de cada año procedimientos que han permitido el uso de la información de desempeño, generada por el Sistema de Evaluación y Control de Gestión, alimentando la etapa de formulación del Presupuesto de cada año<sup>38</sup>. De esta forma se ha cumplido con el segundo requisito para implementar presupuestos por resultados”.

---

<sup>38</sup>Desde ese año, el Director de Presupuestos en conjunto con la Subdirección de Presupuestos y la División de Control de Gestión analizan toda la información de desempeño y financiera disponible, previo a la definición de los presupuestos exploratorios.

Conceptualmente este trabajo, se puede apreciar en el esquema de integración del ciclo presupuestario y los distintos instrumentos que han ido dando vida al sistema control de gestión y evaluación de resultados. (Ver cuadro n °3)



Elaboración Propia; adaptada de DIPRES

El análisis de los resultados encontrados en la primera parte de los resultados de esta investigación (Primer Objetivo), está muy relacionada con esta segunda parte, dado que en gran parte de los instrumentos y componentes del sistema de control de gestión y evaluación de resultados, se recomienda que estén presentes en la gestión cotidiana de los servicios públicos.

Los requisitos técnicos del sistema de planificación indican, por ejemplo que los indicadores de seguimiento del resto de los PMG, estén cubiertos en el SIG de Planificación, o que sobre los resultados de los indicadores de desempeño comprometidos y monitoreados en el SIG, se comprometan aquellos que cumplen con ciertas cualidades (ámbitos de control) en la formulación del presupuesto (formulario H) o que se revisen en el proceso de elaboración del BGI, sin mencionar por supuesto que, las definiciones estratégicas, son el elemento guía de la presentación que deben hacer los servicios, al proceso de elaboración del presupuesto (formulario A1 del Presupuesto).

Por eso y antes de entrar a analizar los resultados de las entrevistas de esta segunda parte, es oportuno que se revisen algunas apreciaciones de nuestros entrevistados en cuanto a los efectos que tuvo el cambio del PMG durante el año 2010, respecto de la lógica incremental que se había planteado anteriormente, evaluar de otra forma si se comparte este cambio y si en opinión de ellos representa o no parte del proceso de aprendizaje o si se deja a un lado lo conseguido por buscar otros mecanismos, aun sin evaluación. **Las respuestas encontradas fueron:**

*1. No, yo no creo que sea un retroceso, porque la forma en que se implementó el marco, o sea la ISO 9001 dejaba a las instituciones públicas expuestas a dos tipos de clientes, que era el cliente interno y el cliente externo, entonces al tener que responder a esos dos tipos de clientes que muchas veces lo que pedía al jefe de servicio, no era adecuado para el ... o lo que validaba el jefe de servicio internamente para ser enviado a DIPRES, para ellos no era, no correspondía o se podía mejorar, generaba inconsistencias y a veces había que mejorar los instrumentos de gestión a lo que pedía el cliente externo con este tema, en este caso DIPRES. Y eso generaba muchas veces, forzar los instrumentos a lo que se pedía externamente. Con el tema de la ISO que se determinó si es optativo, las instituciones solamente tendrían que ver a DIPRES en términos de sus requisitos que se están pidiendo pero no en términos de clientes como lo pide la norma. (ACE:2:1:1/1)*

*2. Para nosotros tanto el proceso de certificación de los PMG, así como el marco de la calidad Responden más a los requerimientos de la dirección de presupuesto que a la... a los intereses de la alta dirección, por lo que para nosotros estos procesos están*

*relacionados más con el hecho de informar al presupuesto, probablemente así sea, dado que para DIPRES, era evidente que la ISO ayudaba a los servicios, pero en nuestra opinión no. (ACE:2:1:1/3)*

Antes de establecer el sistema de planificación y control de gestión, más precisamente en 1993 el Ministerio de Hacienda inició la implementación de una experiencia piloto orientada al mejoramiento de la gestión en servicios públicos y a la generación de experiencias concretas, que permitieran orientar políticas futuras en esta materia. Tomando la experiencia de las iniciativas implementadas en el Reino Unido, como Next Step y Value for Money, este piloto se basó en la idea de que era en los servicios públicos y no a nivel de Ministerios donde se definían los avances o retrocesos en materia de gestión.

Para esto se desarrolló un **proceso de planificación estratégica** al interior de cinco servicios públicos, En 1994 se extendió esta iniciativa a 26 instituciones, poniendo en marcha un sistema de indicadores de desempeño y metas de gestión incorporados al proceso de formulación del proyecto de Ley de Presupuestos para 1995. El resultado de las metas de los indicadores era informado semestralmente por el Ejecutivo al Congreso Nacional. En 1997 la cobertura se incrementó a 67 servicios, representando cerca del 80% del total de instituciones factibles de integrar.

El número de indicadores de desempeño prácticamente se triplicó llegando a 291, Durante este período adquirió mayor relevancia el papel del Congreso Nacional en la discusión del Proyecto de Ley de Presupuestos, pues a través de la Comisión de Hacienda comenzó a solicitar al Ejecutivo información acerca de los resultados de las instituciones públicas. En 1996 se firmó el primer Protocolo de Acuerdo entre el Congreso y el Ejecutivo con motivo de la tramitación del Proyecto de Ley de Presupuestos de 1997, que estableció una serie de compromisos tendientes a una mayor evaluación y transparencia de la gestión pública. En 1997 el Ministerio de Hacienda también inició la elaboración de balances anuales de gestión, con el objeto de fortalecer la rendición de cuentas de los servicios públicos. En 1998, en el marco de un acuerdo con la ANEF, el Ministerio de Hacienda inició la implementación de un mecanismo de incentivo institucional de remuneraciones, vinculando



el cumplimiento de objetivos de gestión a un bono de remuneraciones para todos los funcionarios de una institución. El principal mecanismo de incentivo con que cuenta la administración pública es el Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG).

En sus comienzos se establecieron objetivos de gestión basados en indicadores y metas propuestos por cada servicio público, cuyo cumplimiento era evaluado por las mismas instituciones. Esto permitió que algunas de ellas obtuvieran el incentivo sin necesariamente haber experimentado algún tipo de mejoramiento en su gestión, y que existieran distintos niveles de exigencia entre instituciones que se hacían acreedoras de dicho incentivo. Un importante porcentaje de los indicadores comprometidos por los servicios se referían a actividades rutinarias, centrados en procesos y con metas poco exigentes, derivando en compromisos no comparables en términos de pertinencia institucional y exigencia de sus metas, y provocando que desiguales niveles de esfuerzo obtuviesen igual retribución, situación no deseable para efectos de un incentivo de carácter monetario. Así, 96% de las instituciones terminó percibiendo las bonificaciones por desempeño sin mostrar un mejoramiento de gestión comparable en las mismas. Este diseño del PMG no cumplía con los principios básicos que debía poseer un mecanismo de incentivo de remuneraciones institucional: ser pertinente a áreas relevantes de gestión, simple y comprensible, participativo, flexible a las particularidades de cada institución, y con cumplimiento verificable, razón por la cual a partir de 2000 se rediseñó.

Junto con el rediseño del PMG, se fortaleció la estructura del sistema de Planificación y Control de Gestión, estableciéndose gran parte de los actuales requisitos técnicos del sistema.

En la comentada evaluación de impacto del PMG, se menciona que: “La segunda característica relevante del PMG es su relación con el ciclo presupuestario. **En este punto, el sistema de planificación y control de gestión del programa cobra un protagonismo central.** Mediante este sistema, el cual es coordinado por la DIPRES, el PMG fortalece los mecanismos de planificación institucional y genera las capacidades necesarias para la definición de las Definiciones Estratégicas de cada servicio, los Productos Estratégicos y los Indicadores de Desempeño asociados a éstos. De esta forma, los servicios generan

información sobre su desempeño, la cual sirve tanto para su gestión interna como para fortalecer las decisiones presupuestarias adoptadas por la DIPRES, ya que la información financiera es complementada con información sobre el desempeño de los servicios principalmente en la etapa de evaluación y formulación presupuestaria. Este punto es clave para asegurar la utilización de la información sobre desempeño en el ciclo presupuestario”.

A partir de ese análisis, quedo claro que la relación presupuesto público informado por resultados se operativiza- en los servicios públicos de nivel central - a través, del establecimiento del sistema PMG de Planificación y Control de Gestión, como piedra angular, rodeado de los demás instrumentos que se pueden observar en el cuadro n °3

Actualmente, y según el documento: “Programa Marco PMG 2011 – Objetivos de Gestión por Sistemas”, el PMG de Planificación, está diseñado para ser implementado, a través de en 4 etapas de desarrollo.

#### **Siendo los objetivos para cada una de las etapas:**

**Etapa 1:** La institución establece las Definiciones Estratégicas (misión, objetivos estratégicos (bienes y servicios) y clientes/usuarios/beneficiarios), de acuerdo a su legislación, a las prioridades gubernamentales y presupuestarias, a los recursos asignados en la Ley de Presupuestos, a la opinión del equipo directivo y sus funcionarios, y a las percepciones de sus cliente(a)s, usuario(a)s y beneficiario(a)s.

**Etapa 2:** La institución diseña el Sistema de Información para la Gestión (SIG), tomando como base las definiciones establecidas en la etapa anterior y considerando al menos la definición de procesos estratégicos y de centros de responsabilidad, la identificación de los indicadores de desempeño relevantes para medir el logro en la entrega de los productos estratégicos y en los procesos de soporte, la vinculación del sistema de información de gestión con los instrumentos de control de gestión específicos establecidos por la institución y el diseño de los mecanismos e instrumentos de recolección y sistematización de la información para la construcción de indicadores de desempeño.

**Etapa 3:** La institución tiene en funcionamiento el SIG, mide los indicadores de desempeño contruidos, operan los sistemas de recolección y sistematización de la

información y por lo tanto las autoridades de la institución cuentan con información oportuna y confiable para la toma de decisiones, e identifica e incorpora aspectos del sistema necesarios de ajustar para su pleno funcionamiento, fundamentándolos. Y Presentar en la formulación de la Ley de Presupuestos del año siguiente las Definiciones Estratégicas e Indicadores de Desempeño con metas que den cuenta de los aspectos relevantes de la gestión institucional, las metas de Gobierno, Sectoriales y Ministeriales.

**Etapa 4:** Evaluar el resultado de los indicadores de desempeño comprometidos en la formulación del presupuesto, cumplir las metas comprometidas, referidas a los aspectos relevantes de la gestión institucional, metas de Gobierno, Sectoriales y Ministeriales, y metas de calidad de Servicio, presentar Programa de Seguimiento de los indicadores evaluados. Y Cumplir los compromisos establecidos en Programa de Seguimiento para mejorar los resultados de los indicadores evaluados.

Estos objetivos se van cumpliendo, a medida que las instituciones estructuran el sistema de planificación y control de gestión, cuyo punto de partida lo constituye el proceso de planificación estratégica, seguido del diseño del SIG - Diseño que incorpora elementos de Desarrollo Organizacional – Etapa en la cual aparece la obligación de diseñar e implementar los procesos de planificación, control de gestión y emisión de reportes – Recolección y Sistematización de la Información – a la alta dirección de la institución, además se incorpora el nexo con el presupuesto al presentar los resultados de la planificación estratégica y la selección de indicadores institucionales en la formulación del presupuesto del año t+1. La etapa final se despreocupa del funcionamiento interno del SIG, y vela única y exclusivamente por la “**cuenta pública de resultados**”, debiendo para ello, cumplir con las metas asociadas a los indicadores que, fueron presentados al presupuesto y en caso de que se produzcan (incumplimiento y/o sobre cumplimientos), diseñar e implementar el plan de trabajo de aquellos cuyas metas no se pudieron cumplir.

Esta secuencia de etapas y requisitos por etapas, ha quedado plasmada, a través de la historia del sistema, en los documentos: “Requisitos Técnicos del Programa Marco Básico del PMG año 2010 y sus versiones anteriores, Guía Metodológica del Sistema PMG de Planificación / Control de Gestión del año 2009 y versiones anteriores, Pauta de validación

del mismo sistema, así como en los requisitos que año a año entrega, al igual que el resto de los documentos, el Departamento de Gestión, de la Dirección de Presupuestos, para la formulación del presupuesto año t+1, insertos en las instrucciones para la definición del formulario A1 y H”.

Las etapas en las que ha sido diseñado el sistema para su implementación, contienen entre sus requisitos, las bases conceptuales para el desarrollo de nuestra investigación, en particular, todo aquello que se relaciona con la usabilidad de la metodología para construir procesos de planificación, para diseñar sistemas de información y usabilidad de los servicios y productos para apoyar la toma de decisiones internas y rendir cuenta pública de resultados.

Al revisar etapa a etapa en forma conceptual e ir combinando esta forma de presentar tanto teóricamente el sistema como su contraparte en las opiniones de nuestras entrevistados, nos permitirá conocer de forma más comprehensiva el sistema, al tiempo que evaluamos cualitativamente su grado de permeabilidad en los procesos a los que esta pensado que sirva.

### **Etapas 1: Planificación estratégica.**

Según el modelo de Planificación estratégica – El que se encuentra contenido en, la Guía Metodológica, los Requisitos Técnicos y Medios de Verificación del sistema, así como las instrucciones presupuestarias de año a año - Las instituciones públicas de nivel central, deben establecer, a partir de un diagnóstico del entorno (misión y objetivos ministeriales) y escrutinio interno de sus prioridades, sus definiciones estratégicas. Este modelo se encuentra inspirado en la Matriz de Marco Lógico, el cual ha sido aplicado a los servicios Públicos, mirándolos como un todo, donde programas desarrollados por ellos, pueden ser componentes de esta “Matriz adaptada”, por cierto a la óptica del servicio en su conjunto.

Utilizando nomenclaturas usadas por otras metodologías<sup>39</sup> para armar los elementos básicos de la planificación estratégica, entre los que destacamos: el Foco estratégico<sup>40</sup>, Mapa estratégico<sup>41</sup> y las Rutas de Ejecución<sup>42</sup>, se encuentran asociados en una primera instancia al nivel corporativo de una organización, es decir establecer la estrategia de la organización como un todo, en forma conceptual (siguiendo los lineamientos de la metodología de DIPRES), esto es factible de observar en el cuadro n ° 4, donde el servicio debe a partir de una revisión de sus fortalezas y debilidades internas, evaluar las amenazas y oportunidades del entorno (Análisis FODA) que le permitan después de revisar su marco legal, y otros mandatos entregados por la Autoridad Política y de Gobierno, saber establecer:

**1. Misión del Servicio:** la que se define como, “Una declaración que establece el propósito o la razón de ser de un Servicio y permite orientar las acciones que realicen los funcionarios hacia el logro de un resultado esperado. Por esta razón, la misión debe ser comprehensiva en cuanto a identificar claramente los productos relevantes y los clientes / usuarios / beneficiarios a los cuales se orientan dichas acciones.

#### **Cuadro N ° 5: Planificación Estratégica, La mirada del Servicio como un todo.**

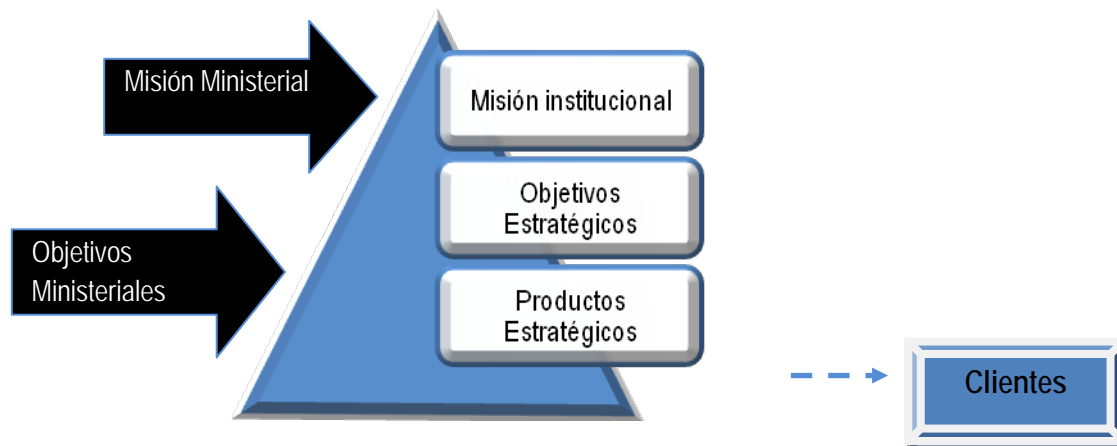
---

<sup>39</sup> Diversas herramientas gerenciales y de calidad utilizan distintas perspectivas para controlar el impacto integral de las acciones. Entre estas podremos nombrar las siguientes: Malcom Baldrige Quality Award (MBNQA), Six Sigma, Lean Six Sigma y Balanced Scorecard. El diamante de la Excelencia Organizacional, Antonio Kovacevic y Álvaro Reynoso. 2010.

<sup>40</sup> El Foco Estratégico pretende lograr el mismo efecto que se obtiene cuando en la vida cotidiana usamos los binoculares para poder apreciar mejor un objeto a distancia, dentro de la vida de una organización, el foco esta dado por la conjunción de las definiciones de los valores de la organización contribuyendo en la definición de visión y misión organizacional . El diamante de la Excelencia Organizacional, Antonio Kovacevic y Álvaro Reynoso. 2010.

<sup>41</sup> El mapa estratégico es una representación grafica de cómo la organización piensa desarrollar su estrategia y un modelo de cómo pretende agregar valor en los próximos años. Robert Kaplan y David Norton, Strategy Maps: Converting Intangible Assets into Tangible Outcomes, Harvard Bussiness School Press, 2004

<sup>42</sup> Definición y priorización de los principales objetivos estratégicos de la empresa, los cuales se expresan en un mapa estratégico.



La Misión institucional definida debe responder tres preguntas claves: ¿qué hace el Servicio, cuál es su razón de ser?, ¿cómo lo hace, a través de qué mecanismos? Y ¿para quién dirige su quehacer?

**2. Objetivos Estratégicos,** En el contexto de la administración pública, los objetivos estratégicos son la expresión de los logros que se espera que los Ministerios y sus Servicios alcancen en el mediano plazo.

Los objetivos estratégicos deben cumplir los siguientes requisitos:

- Ser consistentes con la misión del Servicio, ya sea por su impacto al interior de la organización (reestructuración, mejora en los procesos productivos, etc.) o por su impacto hacia sus clientes / usuarios / beneficiarios (mayor cobertura, calidad y/u oportunidad del servicio, entre otros).
- Ser especificados en resultados o impactos deseados, susceptibles de revisar y evaluar, señalando los medios para alcanzarlos.
- Ser traducidos en tareas asignables a personas o equipos.
- Ser factibles de realizar en plazos determinados y con los recursos disponibles.
- Ser posibles de traducir en objetivos específicos.

**3. Productos Estratégicos,** se han definido tres niveles de desagregación para los bienes y/o servicios: Productos Estratégicos, Subproductos y Productos Específicos.

- Productos Estratégicos: Corresponden a una definición agregada de los bienes y/o servicios que la institución ofrece como respuesta a las necesidades de sus clientes / usuarios / beneficiarios. Los productos estratégicos se generan bajo la responsabilidad de la institución, ya sea por producción directa o por subcontratación. La definición de los productos estratégicos cubre todo el quehacer relevante de la institución.
- Los Subproductos se refieren a aquellos bienes y/o servicios que son parte del producto estratégico y que se desea relevar en las definiciones estratégicas por los recursos que involucra, por el impacto en los beneficiarios, porque involucra procesos importantes, etc.
- Los Productos Específicos se refieren a aquellos bienes y/o servicios que son parte de un subproducto y que se desea relevar en las definiciones estratégicas por las mismas razones señaladas anteriormente.

Ya sea a nivel de productos estratégicos, subproductos y/o productos específicos, el Servicio debe, establecer si corresponde o no la aplicación de enfoque de género y la perspectiva territorial, en su provisión a los clientes / usuarios / beneficiarios.

**4. Y finalmente Clientes / usuarios / beneficiarios;** la Institución debe identificar para cada uno de los productos estratégicos que se generan bajo su responsabilidad, los clientes / usuarios / beneficiarios que los reciben o utilizan.

Estos 4 elementos principales, constituyen en forma esquematizada, el mayor aporte del apoyo metodológico, para establecer al menos, el proceso de planificación estratégica de las organizaciones pública de nivel central, afectas a la Ley N° 19.553 y sus reglamentos, ahora bien y dada la relevancia del caso y de forma de ir abarcando / contrastando este apoyo metodológico proporcionado por DIPRES con respecto de nuestros resultados en las entrevistas, es mejor ir planteando y analizando cuales son estos y en virtud de las preguntas formuladas si responden a lo que esta metodología se propone.

En el contexto del sistema de PMG de planificación y control de gestión y considerando su vinculación con el ciclo presupuestario; lo que intentamos es evaluar la resistencia que

tiene la metodología del sistema para diseñar procesos de planificación y sistemas de información, según la percepción de nuestros actores claves, así como evaluar en la opinión de ellos, cual vendría siendo el grado de usabilidad de la información para la toma de decisiones y el enriquecimiento de la formulación presupuestaria”. De esta forma nos preguntamos insistentemente si en los documentos reseñados anteriormente y a partir de los modelos conceptuales desarrollados ¿Quedaban o quedaron claramente establecidos los procesos de planificación y control de gestión? Donde las respuestas obtenidas de nuestros cuatro entrevistados fueron de bastante consenso al mencionar que la metodología establece una línea básica a partir de la cual trabajar estos elementos, no es la más completa, pero establece un nivel. Mayor detalle lo podemos encontrar en sus mismas respuestas:

*1. Yo creo que se encuentran los requisitos mínimos que deberían tener los procesos de planificación y control de gestión... como los grandes lineamientos para lograrlos, sin embargo, igual se van modificando esos requisitos técnicos por los mismo requisitos de DIPRES durante el año, acercándonos a lo que ellos quieren que se defina como tal, pero los requisitos técnicos propiamente tal están en líneas generales (ACE:2:2:1/1)*

*2. En el sistema de planificación y control de gestión establecido para las MEI yo diría que se da un paso muy lento al principio, después existe paso orientado al diseño de modelos de planificación orientados al presupuesto, ahora bien “... Me parece que en general están bien planteados, siempre es mejor tener un camino, el cuál seguir e ir pudiendo hacer mejoras, es un buen comienzo - Como nosotros estamos en un tercer año de implementación, donde todavía estamos modificando y evaluando los indicadores, asociados a productos - yo diría que en nuestro caso, si ha sido... ha permitido al menos establecer, una planificación para la toma de decisiones, porque no has permitido ir identificando metas internas con cumplimiento de indicadores internos que son mucho más específicos, que aquellos establecidos a nivel de objetivos estratégicos, los que no te permiten mirar más adentro de los departamentos o centros de responsabilidad”.*

*Para nosotros ha sido valioso desde esa perspectiva, lo que nos parece que es un poco abrupto es el paso al diseño de compromisos (metas asociadas a los indicadores) indexados con el presupuesto, en el sentido de que si es que, desde la etapa de la discusión*



*y asignación presupuestaria no te entregan los recursos que necesitas para ejecutar algunos sistema ¿me explico? (...entrevistador: si adelante) la cuestión es más compleja, dado que en instituciones como la nuestra que son pequeñas, donde no hay o no había unidades de control de gestión y se crea este sistema, tienes que tener un control de gestión con una o dos personas (por las limitaciones de recursos) descentralizado, y en ese momento tienes que involucrar a toda la institución porque no tienes un centro de control de gestión, sino que tienes que tomar de cada centro de responsabilidad alguien que se haga parte del control de gestión, de manera que la toma de decisión también los involucra e involucra a los jefes. Hasta ahí me parece que es válido, lo que no me parece que es muy cómodo es cuando te casas con esos indicadores asociados a la ley de presupuesto y no hay presupuesto asociado a esos indicadores. (ACE: 2:2:1/2)*

Para el caso de las restantes etapas del sistema, tanto las preguntas como las respuestas entregadas por nuestros entrevistados, las hemos estructurado en función de cómo se presenta conceptualmente el desarrollo del sistema, en particular nos referimos al cumplimiento de los objetivos de la segunda y tercera etapa del sistema, es decir; una vez que la institución ha establecido sus definiciones estratégicas, éstas deben apoyar el proceso de acoplamiento de la estrategia con la estructura organizacional, lo que se puede traducir en saber contestar apropiadamente, la interrogante ¿Con que capital humano, físico, financiero y tecnológico voy a cumplir con nuestra Misión? Además de saber si esta configuración y/o disposición es la apropiada para avanzar en la dirección correcta, fases que nos obligan a pensar en los procesos de “operacionalización de la estratégica y del Alineamiento Estratégico” (bajada a los demás niveles organizacionales: del corporativo a las unidades de negocio, de apoyo y de personas).

## **Etapas 2: Segundo Nivel de Planificación<sup>43</sup>, Establecimiento de los Centros de Responsabilidad, Procesos, Productos, Indicadores y Gasto Institucional.**

---

<sup>43</sup> El Segundo nivel de Planificación, no está explícitamente establecido así por la guía metodológica, ni por los otros documentos de apoyo al diseño y desarrollo del Sistema de planificación y control de gestión del PMG, el nombre entregado a este nivel obedece más bien, a la asociación con otros modelos conceptuales y metodológicos encontrados en la literatura referente a Planificación Estratégica, Aplicada a Organizaciones Públicas y privadas.

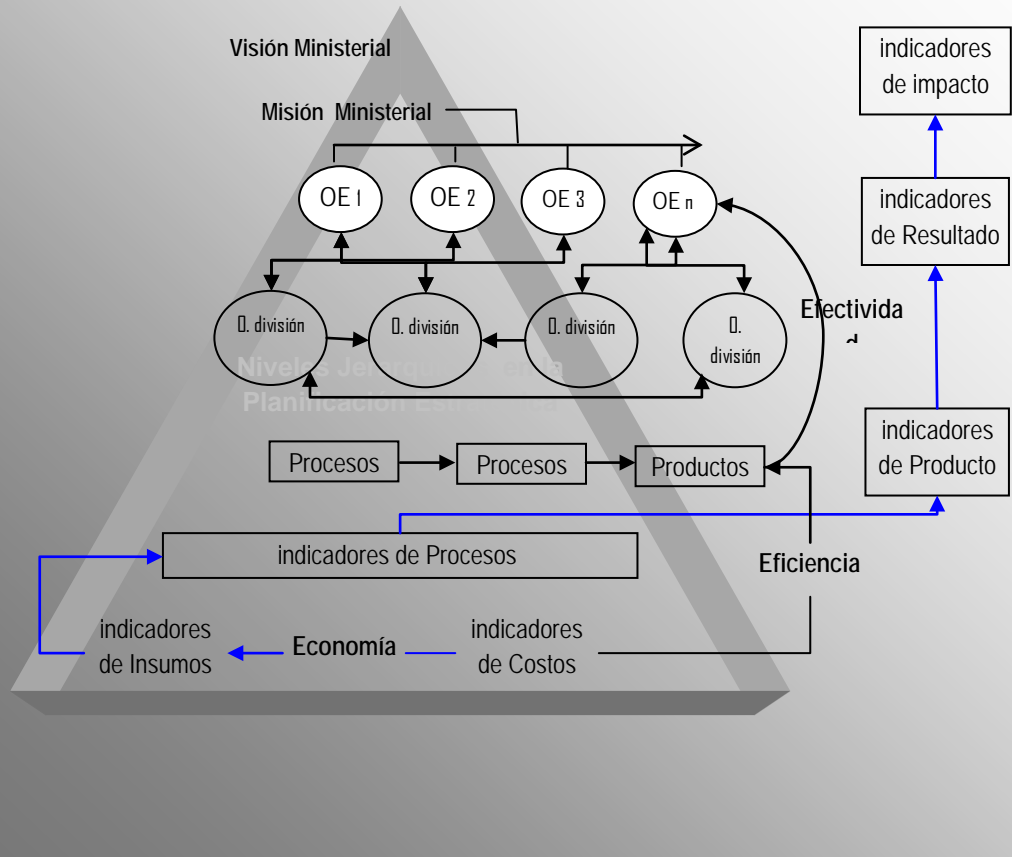
**Cuadro N ° 6<sup>44</sup>: Bajada de la Planificación Estratégica en Planificación Operativa**

---

<sup>44</sup> Elaboración Propia, basado en los modelos de Planificación Subyacentes en la Metodología de Planificación y Control de Gestión del Sistema PMG.

## Definiciones Estratégicas (1) y el Establecimiento de la Planificación de Segundo Nivel

Definiciones Estratégicas en la óptica de la Estructura Organizacional y Categorías de Indicadores (2)  
(Basada en la MML - Sistema PMG de PYCG)



(1) Según Requisitos Técnicos Sistema PMG de Planificación y Control de Gestión - Requisitos Técnicos 2010. DIPRES

(2) **Categoría de Indicadores:** Según el ámbito de control o el lugar donde nos interesa medir (cantidades, la calidad, el costo, grupo social y/o lugar) versus la dimensión que nos interesa resguardar (Eficacia, Economía, Eficiencia, Calidad) considerando que existen sectores dentro de la organización o partes en la cadena productiva dentro de esta, donde las relaciones (ámbito de control / dimensión) son más evidentes (ver línea azul)

Podríamos decir que el segundo nivel de Planificación, parte con:

**1. Establecimiento de Centros de Responsabilidad** y asociados a ellos: Ejecutivos Responsables, Centros de Costo, Objetivos por centros de responsabilidad y de costos, Indicadores de desempeño, metas asociadas a indicadores y los productos estratégicos de responsabilidad de cada uno de dichos Centros de Responsabilidad, así como los productos de gestión internas asociados a aquellos centros de responsabilidad ligados al Staff y/o Soporte Organizacional (unidades de Recursos Humanos, Finanzas, Planificación, Compras, Administración, Comunicaciones, Informática, entre otros), El gasto institucional distribuido por centro de responsabilidad y asociado a los productos estratégicos. Este proceso podría partir y/o cerrar con el levantamiento de los procesos asociados a los centros de responsabilidad.

**2. Levantamiento y definición de los Procesos** (subprocesos, actividades) relevantes de las áreas operativas (asociadas a la provisión de los bienes y/o servicios) y de apoyo que se relacionen con las definiciones estratégicas.

### **Etapa 3: Diseño e Implementación del SIG.**

En conjunto, o en forma secuencial a la Segunda Etapa se encuentra el diseño, desarrollo y puesta en funcionamiento del Sistema de Información para la Gestión (SIG), Etapa que se debería ver cumplida si el servicio es capaz de al menos cumplir con:

**1. Definir los Mecanismos de recolección de información** para la construcción de indicadores así como su seguimiento.

**2. Sistematizar información** para la construcción de reportes, de los resultados de los indicadores, donde se debe señalar al menos, periodicidad de los reportes, niveles jerárquicos para los que se elaboran los reportes y contenidos generales de estos.

**3. Definir Los sistemas de información** utilizados en la institución en los que sea factible incorporar los mecanismos e instrumentos de recolección y sistematización de la información de los indicadores diseñados, o identificar si existe la necesidad de contar con un sistema de información nueva, actual modificada o perfeccionada.

**4. Identificar indicadores de desempeño que midan los aspectos relevantes de la gestión del Servicio**, consistentes con las prioridades aprobadas en la Ley de Presupuestos y centrados en los siguientes focos de medición:

- Logro de los objetivos estratégicos.
- Resultado final o resultado intermedio alcanzado por los productos estratégicos.
- Logro de las prioridades gubernamentales.
- Logro de los aspectos relevantes de la Ley de Presupuestos.
- Logros de otras prioridades Ministeriales o sectoriales definidas.

**5. El Servicio tiene en funcionamiento el Sistema de Información para la Gestión**, para lo cual: Identifica los aspectos del sistema necesarios de ajustar para el pleno funcionamiento del sistema de información, aprobado por el Jefe de Servicio y equipo directivo.

**6. Elaborar, modificar y mejorar los reportes del SIG** utilizados en los procesos de toma de decisión institucional.

**7. El Servicio presenta a DIPRES** en formato establecido las **definiciones estratégicas y los indicadores de desempeño del SIG** que miden los aspectos relevantes de la gestión del Servicio para ser presentados en la formulación del Proyecto de Ley de Presupuestos para el año siguiente.

Para evaluar la usabilidad de la metodología del sistema para establecer los procesos descritos en la primera etapa, así como del sistema mismo establecido en las etapas 2 y 3 se pensó en analizar si en opinión de nuestros actores la metodología dispuesta había sido enriquecida por otras como por ejemplo la del Balanced Scorecard o Six Sigma, y en caso de que fuera de esa forma profundizar en nuestra segunda derivada de este segundo objetivo específico, es decir evaluar la usabilidad de los resultados de esta metodología para enriquecer el proceso de toma de decisiones y/o la cuenta pública de resultados, los resultados para esta parte de la investigación los hemos listado de acuerdo al orden en que fueron realizadas las entrevistas, encontrando en ellos una amplia fundamentación de que

esta estructura establece sigue aportando en línea de establecer líneas básicas para establecer, un sistema de información para la gestión, sin embargo comienzan a establecerse conflictos respecto de para quién es más útil la información que estos generan:

1. *Para nosotros como CCHEN, están son claras, pero para nosotros la prueba de fuego a todo este instrumental va a ser en el próximo proyecto de presupuesto 2012, (Julio de 2011) cuando tengamos los objetivos claros en marzo de 2011 y los tengamos que desarrollar sobre la base del nuevo diseño del PMG en general, el que apuesta de una u otra forma a seguir el modelo usado por el sistema de Planificación, dado que, para nosotros siempre ha sido complejo, o complicado más bien dicho es el tema de los indicadores, al tema de los indicadores le hemos “echado” (dedicado) horas pero no es fácil, o sea, tenemos en el SIG...unos 42 indicadores, 42 indicadores pero... no sirven, no sirven los indicadores. Hubo que cumplir ese requisito y se hizo, pero no tenemos más de diez indicadores que nos aporten y el problema que tenemos es que con un servicio como el nuestro, es decir con tareas aparentemente sinérgicas entre sí, pero diversificadas a nivel de provisión de sus productos y procesos, pretender medir su gestión institucional con seis u ocho indicadores, dar con el pantallazo global se nos enreda mucho, es una tarea a veces es pura. (ACE:2:2:1/3).*

2. *Nosotros cuando nos planteamos la necesidad de implementar un sistema de control de gestión fue a la par con la creación de las MEI para la SEC, el 2007, nosotros estuvimos evaluando y participando en cursos de Balanced Scorecard, para empezar con esa metodología, no la logramos aplicar porque se nos impuso esta otra que era la que teníamos que cumplir de manera que, empezamos inmediatamente, ahora nosotros paralelamente lo que hemos visto en algunas divisiones que tiene planificación o que ya venían con una planificación de modelos más o menos cercanos al Balanced...fue en aquellos que pueden disponer con algo de su presupuesto, en los otros que a mí me correspondió desarrollar, (no es que no hubiera planificación y control de gestión de cada una de las unidades) donde ellos no manejan presupuesto, por ejemplo con los directores regionales, de manera que la metodología usada fue solamente la planificación orientada al cumplimiento de objetivos, finalmente lo que nosotros creamos como metodología fue en*

base a la modificación de nuestro proceso de fiscalización donde definimos un modelo de riesgo, en relación con las instalaciones más riesgosas y esas son las que tu fiscalizas y a esas le pusimos indicadores, en términos simples fue: “Usted está yendo a revisar, usted recibe diecisiete mil declaraciones que ingresan al año, eléctricas o de gas, usted recibe un ranking diariamente de unas diez, veinte cada individuo, riesgosas, si usted tiene diez o veinte riesgosas se establece una señal de alerta” esto es como los carabineros, o hay una fiscalización por monitoreo que es el carro de carabineros recorriendo las calles a ver que encuentran y si encuentran algo lo va a sancionar, versus el carabinero que va a la Legua a capturar micro tráfico, si va a ese lugar que identificó riesgoso lo más probable es que encuentre el micro tráfico ¿te fijas? Entonces nosotros de una fiscalización de monitoreo pasamos a una fiscalización por riesgo, entonces ahí genera un indicador, número de inspecciones en terreno por fiscalizador y eso significa todo el proceso completo, con el proceso administrativo y el cierre y las reposiciones... esa es la fiscalización. Y luego dijimos en términos de lo que es el procesos administrativo, usted tiene tantos días para formular cargos desde que encontró la falla, entonces fuimos generando un control de gestión en virtud del desarrollo de nuestro principal recurso y/o producto estratégico que es: “La fiscalización” e hicimos un modelo orientado en riesgo, o sea ninguna de las anteriores en el fondo, pero tampoco las deja completamente a un lado. (ACE:2:2:2/2)

3. Yo creo que si, yo creo que la guía metodológica es bastante detallista, es bastante clara, creo que si lo permite, o sea por lo menos en mi caso todos los resultados que salen a partir de la aplicación de la guía metodológica, son in put que efectivamente se utilizan en la gestión. Creo que como concepto y como teoría si. **No como práctica**

Entrevistador: Ok, ese es un punto súper interesante, Allen Schick también plantea de que para que la organizaciones finalmente, se orienten hacia resultados, deben todos estar orientado hacia resultados, tanto la organizaciones públicas como privadas, el plantea que si nos centramos en los resultados probablemente descuidemos con que estamos logrando ese resultado, donde la organización debe focalizarse en el rendimiento, finalmente si yo quiero correr y lograr los ochocientos metros, no puedo correr fofo, tengo que tener un cuerpo esbelto y el dice que para tener un cuerpo esbelto tengo que hacer dieta, tengo que

*hacer ejercicio, entonces dentro de ese mismo tema, si tu me dices que la metodología te permite tener una máquina pero no en la práctica ¿A qué te refieres con eso?*

*3.1 No en la práctica porque yo creo que por ejemplo en el caso de los indicadores que nosotros comprometemos con la DIPRES, como están vinculados a incentivo económico, lo que haces en la práctica es suscribir indicadores que no nos aportan en la toma de decisiones internas, creo que el sistema corre en paralelo, hay indicadores para la organización e indicadores que se declaras a la DIPRES*

*Entrevistador: Ok*

*3.2 Cosa que no va a cambiar, ahora con la modificación la cosa podría ponerse peor aun, si el cincuenta por ciento vale planificación y control de gestión, con mayor razón vas a tener que comprometer indicadores que tienes que saber poder cumplir.*

*Entrevistador: Ok, al tener que estar dentro de esta lógica de productos y resultados y que de una u otra forma, esta presión continua haciendo que nosotros dejemos de lado aquellos indicadores que nos pueden servir para llegar a esos resultados, pero que nos sirvan al mismo tiempo a nosotros...*

*3.3 Si, yo creo que sí, porque a lo mejor son súper relevantes algunos indicadores de proceso, no indicadores de resultado o de impacto, ellos te obligan a tener indicadores de resultados y no de procesos, te piden productos y resultados y otra cosa importante es todos los informes que se generan a partir del sistema de planificación que ahí hay un tema de usabilidad, o sea, yo creo que son buenas herramientas para toma de decisiones pero me cuestiono si los altos directivos están utilizando esa información para tomar decisiones.*

*Entrevistador: Por eso mismo a mi me gustaría saber si ¿En tu experiencia profesional dentro de sector público has trabajado con otras herramientas de planificación estratégica como por ejemplo el balanced scorcard?*

*3.4 yo creo que son un mundo de diferencia, o sea yo en el mundo público no he trabajado más que en la comisión nacional de energía, pero si desde la consultoría he trabajado en*



*cientos de instituciones públicas y de la consultoría me tocó implementar balanced en un montón de instituciones y tu ahí mides otras cosas de la gestión que también mide resultados pero mides también lo que tiene que ver con clientes, con lo que tiene que ver con procesos, lo que tiene que ver con aprendizaje y esa medición de indicadores es mucho más fuerte que los indicadores que estas midiendo por cumplir con la DIPRES. Y yo creo que es una herramienta válida para involucrar la medición del desempeño, para involucrar la evaluación de desempeño porque efectivamente te permite evaluar que la gente esté haciendo las cosas de mala manera. (ACE:2:2:2/4)*

#### **Etapa 4: Evaluación de los Resultados de aquellos indicadores presentados en la formulación del presupuesto del año anterior.**

La Última etapa del diseño y desarrollo del SIG, es la que intenta establecer una vinculación más directa con el desempeño de la institución, establecido a través de las metas de aquellos indicadores comprometidos en la formulación del presupuesto, con los resultados obtenidos en la provisión de los productos estratégicos y el nivel del gasto institucional. Esta información, entra al proceso de evaluación del presupuesto del año anterior y sirve para enriquecer la formulación del presupuesto del año siguiente.

Y así como todos los demás requisitos establecidos por la Dirección de Presupuestos, para validar el sistema PMG de Planificación, el cumplimiento de los indicadores del formulario H, es uno de los aspectos más resistidos en el proceso de diseño y/o selección de variables de gestión institucional, en esencia porque el incumplimiento conlleva razones de invalidación del sistema, perjudicando con ello un gran esfuerzo institucional orientado al establecimiento de procesos de planificación, control de gestión, sistematización de información, entrega de reportes, y otros asociados con el despliegue de la estrategia.

En otros servicios, se encuentra asociado a la incorporación de TIC's para soportar la información que conlleva la operatoria de estos procesos. En esencia lo que pretende la metodología es cumplir con el ciclo de la mejora continua, es decir, el hecho de no cumplir con las metas comprometidas debería llevar al servicio a realizar análisis de datos y acciones tanto correctivas como preventivas., aproximándonos de esta manera a otros

modelos de gestión, como el de los sistemas de gestión de calidad, bajo el estándar ISO 9001.

Una mirada sintética tanto de la eficacia de la metodología para establecer procesos de planificación, así como del diseño del SIG, el grado de usabilidad de esta para enriquecer el proceso de toma de decisiones y rendir cuenta pública de resultados, en virtud de la percepción de nuestros actores claves, la podemos encontrar en los siguientes resultados, donde el patrón de las respuestas puede ser en esencia que la metodología sirve para establecer procesos, aunque básicos pero sirve, sin embargo existe tensión entre los objetivos que esta se plantea, por sobre todo y como quedo más arriba explicitado en la práctica y/o implementación del sistema:

*1. La considero limitada, partiendo de que los requisitos técnicos quizás son los elementos básicos, no es un mal intento, es aplicable, se puede lograr, por lo tanto no es difícil implementarlo, sin embargo, los resultados que se obtienen de eso, los cuestiono de una u otra forma, no sé qué buena información pueda salir de ese sistema de información. Implementarlo como yo lo hice no es difícil, ni tampoco es muy lento, pero los resultados es otro tema, de lo que se puede obtener. (ACE:2:2:3/1)*

*Entrevistador: Hasta donde vamos entiendo que en tu opinión la metodología subyacente para diseñar los procesos de planificación estratégica y para diseñar un sistema de información para la gestión, depende en su calidad respecto de su uso para obtener los resultados, finalmente hay tantos elementos positivos como negativos de esta metodología, ahora, considerando que finalmente estos sirven para tener un proceso de planificación y sistemas de información, en tu opinión ¿Crees que se permite cumplir adecuadamente los objetivos que derivan de estos primeros que es apoyar el proceso de toma de decisiones y rendir cuenta pública de los resultados? ¿Cuáles sería en tu opinión los elementos positivos y negativos que se encuentran presentes dentro de estos dos objetivos derivados de los primeros?*

*1.1 Yo creo que si ayuda la rendición de cuenta si es lo que busca, pero no aporta en mi opinión sustantivamente al proceso de toma de decisiones porque el hecho de tener que*

*depender tanto de los requisitos técnicos, más que nada de las observaciones que hace DIPRES o de los requisitos que ellos van diciendo en el camino de desarrollo de los procesos, hacen que cumpla uno por DIPRES, no para la autoridad que toma decisiones, entonces uno lo está cumpliendo en pos de que la herramienta funcione pero para efectos de resultados internos que aporten a la toma de decisiones yo lo cuestiono. (ACE:2:2:3/1)*

*Entrevistador: Por lo tanto esto de los requisitos, en tu opinión no les permitirían a los clientes internos diseñar métricas que les permitan a estos mejorar su gestión y hacer uso de estos para un mejor proceso y toma de decisiones*

*1.1.1 yo creo que la mayoría de las veces es para medir su gestión, no para mejorar su gestión. (ACE:2:2:3/1)*

*Entrevistador: La certificación de sistemas bajo los estándares de la ISO 9001 permitieron identificar claramente la existencia de los clientes, uno interno y otro externo mediante el sistema de planificación de control de gestión. Esta doble militancia del sistema ¿Permite a sus clientes internos satisfacer sus requerimientos de información? Considerando la pregunta anterior.*

*1.1.1.1 No, en la mayoría de las veces yo creo que no. Creo que DIPRES, le sirve en base a que las variables que ellos finalmente asignan valor y aprueban, a ellos les significa entregar mejor su producto, pero a los clientes interno lo dudo, incluso esto se puede ver en una situación mucho más apremiante, cuando tenemos encima el tema de los tiempos, dado que ni siquiera sirve el contestar favorablemente a lo que ellos requieren sino que además lo tenemos que hacer en los tiempos que ellos lo disponen, , lo normado que están los requisitos técnicos, los requisitos que el mismo cliente va pidiendo en el desarrollo del proceso, todo eso entorpece el camino para tomar decisiones. Entonces al final hay que cumplir plazos para que no se caiga el sistema, lo cual no permite hacer un trabajo acabado con las autoridades y realmente diseñar algo que a ellos les sirva. (ACE:2:2:3:1)*

*2. Yo diría solamente en algunos aspectos y principalmente en lo que tiene que ver con aspectos ligados a los procesos del giro del negocio como el “proceso de fiscalización”, respecto de los otros yo siento que los clientes internos, visualizan nuestra visión solamente orientada a la parte de fiscalización y todo aquello que va como lo que te decía, el gobierno electrónico, auditoría, son cuestiones que el cliente interno percibe muy lejano, como que la toma de decisión de su trabajo diario no incide si no aquello que tiene que ver con fiscalización, el resto es como de otra áreas como que a mi no me toca, como que no lo logran asimilar... (ACE:2:2:3/2)*

Respecto de las contribuciones, observaciones u otros aportes que realiza la Dirección de Presupuestos para ir adecuando el sistema, la respuesta fue:

*2.1 Para el cliente interno (Organización / Alta Dirección), sus productos estratégicos están bien penetrados en la institución de manera que, tu lo puede simplificar, en fiscalización, normativa, autorizaciones y atención de clientes. Al este cliente le da lo mismo como esté redactado, porque sabe que está asociado a la fiscalización como producto, de manera que esas observaciones “mira cámbiale para acá, es mejor que le complementes con esto que se yo”, esa observación que hace la DIPRES respecto de nuestro productos estratégicos relacionados con los indicadores es como para mejorar la gestión externa pero no la interna, la interna esta súper consolidada en ese sentido, no varía mucho. Cuando hablamos de Indicadores la situación varía un poco, porque los indicadores es una pega que te toca hacer o no dependiendo del departamento donde estés y salir diez veces o veintes es algo que afecta la calidad de tu trabajo y responder reclamos en menos de treinta días también. Pero, yo siempre siento la posibilidad que tiene la institución es no hacerlo de acuerdo a lo que te dice la DIPRES, o sea tu siempre tienes la opción de hacer lo que quieras con lo que te plantean y hacer tu propio negocio de planificación estratégica e informar de acuerdo a lo que ellos te pidan, es una decisión a la cual tu siempre te enfrentas, sigo paso a paso o sigo paralelo pero también informo acá, ese es punto yo diría que tiene flaco esta metodología, que te puede imponer un camino a seguir y tu lo puedes seguir pero no estoy convenciendo a nadie. (ACE:2:2:3/2)*

*3. Para nosotros una buena vinculación entre la información que nos aporta a generar el sistema con la rendición de cuenta pública sería que en la misma DIPRES, existieran vasos comunicacionales efectivos entre la parte presupuestaria y la de gestión, pero en nuestra opinión y experiencia vemos que en DIPRES están tan separados, es decir lo que es el área de gestión de lo que es el área de presupuesto, que a los de presupuesto ni siquiera analizan, no ven los indicadores, ni formulas (...) lo que se compromete con el congreso ni nada de eso, son dos áreas que no se tocan allá, entonces en teoría deberíamos apoyar la rendición de cuenta pública con los resultados de nuestros indicadores, pero pensamos que no es así en la práctica. Por lo menos en mi experiencia con la gente de allá no lo veo, tal vez eso está en proceso de llegar a lo que se plantea (ACE: 2:2:3/3)*

Y en cuanto a la tensión que existe para cumplir con los objetivos del sistema en forma balanceada, la percepción de este actor clave fue:

*3.1 Tanto la metodología empleada como los resultados que de ellos se desprenden Responden más a los requerimientos de la dirección de presupuesto que a los intereses de la alta dirección, no llegando a producirse los efectos que ellos dicen deberían producirse, es más hay una pasada de cuenta aquí año a año (...) Se ve como a estado el ejercicio del cumplimiento de metas y todo y cuando pasa al período siguiente, no hay una relación directa que establezca el cómo nos fue, los resultados que logramos y los recursos. (ACE: 2:2:3/3)*

*3.2 Los requerimientos de la Dirección de Presupuestos, que ellos te plantean como ayuda metodológica para enriquecer y fortalecer el diseño y desarrollo de este sistema, nosotros tratamos de resolverlos (...), pero en muchas ocasiones no trapazamos todo estos “aportes” a nuestros clientes internos porque no podríamos operar.*

*Es nuestra propia unidad la que va tratando de resolver pero no se transmite todo eso. Es que hay observaciones que las hace gente que no conoce para nada la institución y con total confianza te dice “oye, la meta de este indicador no parece adecuada, debería ser creciente” y tu la has hecho ver una serie de observaciones de hechos, de acciones externas que están afectando contra eso y como no lo acogiste te lo vuelve a tirar de nuevo,*

*entonces yo esa parte no la entiendo igual que estas etapas de pre aprobación, nos tienen todo el año hasta el final, sin saber si aprueba o no aprueba. (ACE: 2:2:3/3)*

*4. Si, yo creo que si que es positiva, es decir, la verdad es que tu para completar lo que es el formulario A1, tienes la opción de hacerlo en tu escritorio o hacerlo grupalmente con la jefatura, nosotros hemos optado por hacerlo grupalmente e hicimos talleres de planificación estratégica, donde se definió la misión y los objetivos estratégicos y todo lo que es formulario A1 y eso fue súper positivo y fue valorado por la jefatura que son los clientes internos de planificación, y en ese sentido se coincidió con la creación de la nueva Comisión Nacional de Energía, entonces fue un momento súper fundacional en que era muy importante definir a que nos íbamos a dedicar.*

*Respecto de los tiempos en que realizamos este ejercicio para nosotros fue positivo, dado que, la verdad que nosotros lo que hicimos fue que a raíz de este año especialmente, que no es lo habitual, de la presión del Ministerio, hicimos la jornada de planificación en abril, entonces estábamos bastante preparados para el proceso presupuesto y se terminó en el mes de mayo, entonces hicimos un trabajo fundacional anticipado, que eso es lo importante de cuando lo haces por ti o lo haces por cumplir, si lo haces por cumplir a la DIPRES lo vas a estar haciendo en Junio o Julio que ya es tarde y la verdad es que tampoco temas de misión y de objetivos debieran cambiarse todos los años, o sea, no tiene sentido que tu hagas jornadas de planificación estratégica todos los años, sí jornadas de planificación operacional pero no jornadas de planificación estratégica, entonces nosotros aprovechamos este instante, pero no era la práctica, la práctica era que se hiciera junto con el presupuesto. (ACE: 2:2:3/4)*

Finalmente y en cuanto a la metodología para construir sistemas de información para la gestión y del uso para enriquecer los procesos de toma de decisión y rendir cuenta pública, así como indagar en nuestra última entrevista aspectos sensibles en cuanto a esta dualidad de objetivos los resultados fueron:

*4.1 Pobre, yo creo que ya estamos bastante más avanzados tecnológicamente en eso y debiéramos ir avanzando en trabajar las capacidades organizacionales para montar sistemas informáticos que te permiten llevar la gestión y en que cada centro de*

*responsabilidad lleve su gestión, porque lo que me pasa a mi en la práctica es que cada centro de responsabilidad me responde cuando yo lo solicito y ahí ellos recién me permiten saber sobre el resultado en sus indicadores, y creo que la idea, subyacente era que esto dejara de ser potestad de la unidad de planificación y control de gestión y pasara a ser potestad de los centros de responsabilidad. Bueno para eso existen sistemas informáticos que te permiten llevar un control de gestión en línea y yo creo debiera pretenderse eso en la institución, que por lo menos es a lo que yo pretendo apuntar el próximo años en la Comisión.*

*Entrevistador: Ok, en ese sentido siento que no estas satisfecha con los requisitos técnicos del sistema, donde te solicitan establecer los mecanismos de recolección de información, me gustaría que también me comentas respecto de los objetivos del sistema.*

*A lo mejor lo que te pueden permitir hacer es no perder la trazabilidad pero ponen la responsabilidad en planificación y control de gestión y yo creo que la responsabilidad tiene que estar en los centros de responsabilidad.*

*Finalmente creo que estos objetivos se alcanzan a medias, o sea insisto que todo lo que tiene que ver con los resultados, finalmente se está vinculando a incentivos, por lo cual todo lo que se suscribe son pobres, creo que cuando haces una cuenta pública das cuenta de lo vagos proyectos que hiciste, creo que va por caminos distintos lo que es la gestión de lo que es la evaluación de resultados. (ACE: 2:2:3/4)*

“La Vinculación del Sistema de Planificación y Control de Gestión, con el Incentivo Salarial, y el Marco General del PMG efectos en la calidad de su información, ¿Obstáculos o Facilitadores?”

Este último capítulo del proyecto, contiene pocos elementos teóricos respecto de los cuales realizar comparaciones analíticas que nos ayuden en el desarrollo de nuestros análisis, sin embargo, existe dentro de los elementos que se han mencionado en los capítulos anteriores, ciertos argumentos a favor respecto del establecimiento de vínculos entre mejoramiento de la gestión e incentivos económicos, ese fue al menos el argumento que se utilizó para realizar la primera transformación al PMG, durante el año 2000. Recordemos que el PMG en su primer diseño, se establecieron objetivos de gestión basados en indicadores y metas propuestos por cada servicio público, cuyo cumplimiento era evaluado por las mismas instituciones. Esto permitió que algunas de ellas obtuvieran el incentivo sin necesariamente haber experimentado algún tipo de mejoramiento en su gestión, y que existieran distintos niveles de exigencia entre instituciones que se hacían acreedoras de dicho incentivo. Un importante porcentaje de los indicadores comprometidos por los servicios se referían a actividades rutinarias, centrados en procesos y con metas poco exigentes, derivando en compromisos no comparables en términos de pertinencia institucional y exigencia de sus metas, y provocando que desiguales niveles de esfuerzo obtuviesen igual retribución, situación no deseable para efectos de un incentivo de carácter monetario. Así, 96% de las instituciones terminó percibiendo las bonificaciones por desempeño sin mostrar un mejoramiento de gestión comparable en las mismas. Este diseño del PMG no cumplía con los principios básicos que debía poseer un mecanismo de incentivo de remuneraciones institucional: ser pertinente a áreas relevantes de gestión, simple y comprensible, participativo, flexible a las particularidades de cada institución, y con cumplimiento verificable, razón por la cual a partir de 2000 se rediseñó<sup>45</sup>.

---

<sup>45</sup> Orígenes del sistema de evaluación y control de Gestión: Iniciativas impulsadas entre 1993 y 1999, DIPRES: 2010.



En ese mismo sentido, la evaluación de impacto del PMG, mostro dentro de sus resultados que el diseño del PMG promueve la vinculación entre mejoras en el desempeño de las instituciones con incentivos salariales. “El programa identificó correctamente en su diseño la necesaria relación entre la política salarial y los estímulos destinados a elevar la productividad en el sector público. De este modo se estableció una conexión entre los compromisos de gestión y los incentivos monetarios para los empleados públicos. Este punto se evidencia con la existencia de un incentivo remuneracional ligado al cumplimiento de metas del programa”, al tiempo que menciona que existe un **Adecuado diseño del incentivo salarial**. Destacando que en el ámbito del sector público la determinación precisa del aporte de los factores de producción, capital y trabajo, para la obtención de un bien o servicio es complejo de estimar. Esto genera grandes dificultades para establecer incentivos individuales que cubran adecuadamente la totalidad del sector público, máxime considerando la presencia de bienes públicos puros, que no están sujetos al principio de exclusión ni al control de la demanda. Frente a esta dificultad, el PMG adoptó un incentivo de tipo institucional asociado a su cumplimiento, que resulta la mejor opción disponible para un programa que busca fortalecer transversalmente toda la gestión de la institución. Aún así, el incentivo de tipo institucional genera naturalmente dificultades para diferenciar individuos con relación directa con el éxito de una mejora en los sistemas, pudiendo generarse comportamientos de *free rider*. En el caso de Chile, la combinación del incentivo institucional del PMG en conjunto, con el incentivo de tipo colectivo o para grupos o equipos de trabajo, tal como el ofrecido por los Convenios de Desempeño Colectivo, constituyen un diseño que debería disminuir el riesgo del comportamiento del *free rider*. Con mayor razón se controlará este riesgo entre más explícita y directa sea la información de los factores por los cuales el personal de una institución se ha hecho acreedor al incentivo remuneracional. Se controlará también este riesgo siempre que el jefe del servicio se involucre y se comprometa directamente con el impulso a la implementación del PMG, con lo cual se logrará su integración a los sistemas de gestión rutinarios, promoviendo así la participación homogénea de todos los funcionarios. Este supuesto de participación comprometida del nivel directivo puede no cumplirse en todos los casos, dado que el PMG en sus fases I y II no incluye estímulos que ligen directamente las necesidades de gestión percibidas por el gerente o director con los avances en los sistemas respaldados por el

PMG. Esta limitación del diseño podrá superarse en las fases III y IV del PMG, habida cuenta de que en estas nuevas fases se buscará un encadenamiento más directo entre el apoyo a la gestión y la calidad del producto final o la satisfacción del usuario.

A raíz del cambio que sufrió el PMG en su diseño, Octubre de 2010, los servicios públicos, incluyendo en este proceso a las 4 dependencias del Ministerio de Energía (Subsecretaría de Energía, Superintendencia de Electricidad y Combustible, Comisión Chilena de Energía Nuclear y la Comisión Nacional de Energía) deberán comprometer el Sistema de Monitoreo del Desempeño, otorgándole a este un peso relativo no inferior al 50% del total respecto de los sistemas PMG que no serán excluidos (Seguridad de la Información, Acceso a la Información Pública, Gobierno Electrónico, Descentralización, Enfoque de Género), lo que genera que la mitad del incentivo esté relacionado a metas asociadas a métricas de gestión, vinculadas al control de los procesos de provisión de los bienes y servicios estratégicos generados por los servicios públicos.

De esta forma, tanto el análisis realizado por la División de Gestión de la Dirección de Presupuestos, como las conclusiones de la Evaluación en Profundidad hecha al PMG, por el Banco Mundial, así como los cambios observados al Programa Marco del PMG a partir de octubre de 2010, apuntan a la dirección de concatenar incentivo salarial al desempeño, cumplimiento de metas y evaluación de resultados en la provisión de bienes estratégicos. Al menos en los Servicios Públicos de Nivel Central. Afectos por supuesto a la estructura normativa de la Ley N° 19.553, y sus modificaciones.

Conociendo entonces esta postura, es necesario que conozcamos la que tienen nuestros entrevistados, a fin de entrar a la etapa de las conclusiones.

Una de las primeras aproximaciones que se realizaron fue sobre la base de la segunda reestructuración que sufrió el PMG a partir del año 2005, que más que una reestructuración como la que pudimos observar en octubre de 2010, la de 2005, fue una que siguió en la línea de fortalecer a este instrumento como herramienta para promover mejoras en la gestión interna de las organizaciones públicas y a partir de ellas relacionar sus efectos en la provisión de políticas, planes y programas públicos.

Los cambios realizados en 2005, están asociados a la implementación de sistemas de gestión de calidad, en una primera instancia ligados a los procesos de provisión de bienes de gestión interna, es decir de los que están bajo el marco de los PMG, es decir ISO 9001:2000 en los PMG certificables y luego a partir del año 2008 con la incorporación del Marco de la Calidad, ISO 9001:2008 a los Procesos de provisión de bienes y servicios estratégicos.

De esta manera se busco establecer una relación entre la calidad de la información del sistema PMG de Planificación, la certificación de los procesos asociados al sistema y el vinculo de estos dos procesos (diseñar un SIG y Certificar sus procesos) con el incentivo salarial, intentado esclarecer si la calidad de este, se ve o no beneficiada por esta vinculación, los resultados fueron:

*1. No, en mi opinión creo que lo que se mejoro fueron los procesos, la calidad de los procesos o como se desarrollan, eso mejoró, ahora está disponible para que cualquier persona que llegue a la organización, pueda saber que hace o hacia el otro que estaba en su lugar, - por lo menos es siempre útil saber qué se tiene que hacer dentro de cada sistema - sin embargo, el que haya mejorado no... yo creo que los resultados, es decir la calidad de la información no se ha visto que haya mejorado.*

En ese sentido, se observo si el haber incorporado la certificación de los sistema PMG, bajo el estándar ISO 9001, no debió ser una oportunidad para ser aprovechada para que los OTV descansaran en esos resultados para asignar el incentivo económico, la respuesta de nuestro primer actor clave fue:

*1.1 Yo creo que era una posibilidad pero no se adoptó quizás por hacer este cumplimiento encadenado, tratar de incentivar que se haga, que se cumpla los requisitos por parte de las instituciones asignándoles valor económico, pero eso genera los mismos resultados que dije anteriormente que es que no se tomen aspectos claves de la gestión de los servicios, porque es mucho el riesgo de cumplimiento. Yo creo que realmente tomaría aspectos relevantes el hecho de que no se vinculara el sistema de planificación al incentivo y que sería el cruce para generar herramientas que efectivamente apoyen a la toma de decisiones, porque tampoco las autoridades están dispuestas a enfrentar los costos que*

*significa no validar sus PMG o tener malos resultados producto de que se ponen metas muy difíciles de cumplir o que tienen muchos riesgos asociados. (ACE:3:1:1/1)*

*2. Yo creo que, la idea de trabajar en el sector público es la de agregar valor público, eso lo tengo como telón de fondo, en ese sentido da lo mismo el incentivo si tu quieres someterte a un control de gestión ya sea propuesto por ti o propuesto por otro, evaluarlo y decir “¿Cómo yo obtengo los mejores resultado para la toma de decisiones y el perfeccionamiento en el tiempo de lo que es mi mandato, mandato ético y mandato legal?”*

*Yo creo que la diferencia entre un proceso productivo de una fábrica o de cualquier otro no sé, otro modelo distinto del sector público tiene esa diferenciación, en el sentido de que el incentivo no es el que me mandata a buscar los mejores resultados, el incentivo no es el que guía mi accionar en el sistema de planificación y control de gestión, sino más bien la necesidad, el deseo de que tu organización, voy a repetirlo otra vez, agregue valor público pero adicionalmente tu entregues lo mejor de ti para desarrollar tu labor, no asociada a un incentivo, no es el garrote y la zanahoria, aquí yo creo que en sector público no necesariamente debería trabajarse bajo esa lógica porque yo creo que a la luz de los resultados de los PMG y lo que he visto hasta aquí en la MEI, da lo mismo el incentivo, si tu no quieres hacer la pega y guiarte por una planificación orientada a objetivos puedes no hacerla igual.*

*Finalmente y en relación a la pregunta entre calidad de información e incentivo mi percepción es que; Yo creo que si, yo creo que si porque en el fondo el incentivo no juega muy... a mi gusto no juega un papel muy preponderante en lo que son los resultados y el tema de la cuenta pública tiene que ver con una estrategia de como yo posiciono mi servicio ante la opinión pública, ante otros que toman decisiones como el Congreso o Autoridades o el mismo Público, pero en estricto rigor, el desarrollo de control puro sin elementos como tensionantes en el sentido de que si no lo hago no me pagan lo que nos conlleva por un lado a hacer lo que se que puede hacer perfectamente posible, o sea no es necesario que haya incentivo (ACE:3:1:1/2)*

*3. Respecto de organizaciones como la CCHEN, la opinión fue un poco divergente respecto de nuestros dos actores claves anteriores; esto puede verse reflejado en sus respuestas:*

*“...Te diría, pero no te voy a responder exactamente esa pregunta, pero te voy a decir lo que ha ocurrido desde que existe el tema del incentivo grupal. Nuestro rendimiento global en la institución, de cumplimiento de metas mejoró, mejoró sustancialmente, nosotros en promedio de las actividades que comprometíamos año a año, alcanzábamos un cumplimiento de un 75% a un 80% y con el tema de las metas grupales hemos llegado al 90% o sea de algún modo lo que afecta al bolsillo a hecho que la gente se esfuerce más, en ese sentido el tema es así. Ahora respecto del PMG y el hecho de que sea un incentivo institucional, creemos que por el hecho de ser de esta forma, genera que algunos no se esfuercen como los que están directamente relacionados con el trabajo de llevarlos a delante” (ACE:3:1:1/3).*

*3.1 Por otro lado, yo no veo que el hecho de que esté asociado al incentivo entorpezca o lo merme la calidad de la información, al menos esta no se ve distorsionada... no, no lo veo que eso ocurra, de hecho tenemos los medios de verificación y lo usamos permanentemente y lo que se informa es la realidad, no es que se esté chamullando para lograr el acceso al incentivo.*

Lógicamente, la pregunta no fue del todo bien entendida por nuestro tercer actor clave, siendo necesario insistir en que, no se trataba que por cumplir el incentivo se cayera en acciones de manipulación de la información sino más bien en cuestiones asociadas a la calidad misma de la información que entrega el sistema PMG de planificación al estar vinculado al incentivo.

*3.2 y en este sentido la respuesta fue: “...No claro, indudablemente que la tendencia es a comprometer metas que dependen en lo posible cien por ciento de ti y que no haya agentes externos del tema, eso ha sido así y seguirá siéndolo.” (ACE:3:1:1/3)*

*4. Yo creo que si nosotros no vinculáramos, o sea si hiciéramos obligatorio el que hubiera un sistema de control de gestión en las instituciones públicas que reportara indicadores, tanto a la gerencia institucional, como a la dirección de presupuestos u otro organismo, pero que estos indicadores no estuvieran vinculados a incentivos económicos, mejoraría considerablemente la calidad de estos.*

## **6. Reflexiones Finales**

En octubre de 2010 y a través de las circulares N ° 52 y N ° 20 respectivamente, se anunció el cambio en el diseño del PMG, el cual en esencia consiste en que la metodología que fue usada en el primer diseño del PMG y que posteriormente se institucionalizó en los servicios públicos, a través del sistema de planificación, – la que en su parte medular y en forma resumida se puede explicar cómo el proceso de identificación de los productos estratégicos de un servicios público, del diseño indicadores de desempeño, incorporando metas en ellos para monitorear así, los distintos ámbitos de control en la provisión de estos productos, (bien y/o servicio entregado de forma directa y/o tercerizada por un servicio público) su calidad, economía, eficiencia y/o eficacia en la producción de dicho bien – volvería a ocupar un rol preponderante en el marco del PMG, llegando a representar el 50% de este. De forma de generar mayor presión sobre las líneas estratégicas del servicio y de su responsabilidad en sus resultados.

La primera recomendación de la dirección de presupuestos para la subsecretaría de energía fue llevar a su última etapa los sistemas PMG, de forma de poder enfrentar este desafío lo más pronto posible, La subsecretaria de energía objeto tal decisión y solicito en todos los sistemas con esa recomendación modificación de la etapa, es decir pidió que no se evaluaran por los organismos técnicos validadores, aquellos requisitos técnicos asociados a dichas etapas, en la que la Subsecretaría aún se encuentra en vías de generar musculatura organizacional que le permita cumplir.

De la red de expertos, quienes mostraron una renuencia a aceptar dichas modificaciones fue la Dirección de Presupuestos con el sistema de Planificación y Control de Gestión y con el Sistema de Seguridad de la Información.

En ningún momento anterior, a este proceso, una Alta Gerencia se había involucrado en el diseño de la propuesta del plan marco del PMG del año t+1 (2011), y al momento de entregarle las herramientas para tomar la decisión, la dirección de presupuestos nuevamente

decide no escuchar razones que no estén dentro de lo que sus juicios le aconsejan, impidiendo abrirse a quienes son sus principales clientes.

La gestión y las finanzas son servicios que DIPRES provee a los servicios que llevan adelante el giro del negocio Estatal.

Aunque las relaciones cliente – proveedor estén ampliamente aceptadas en forma bidireccional, es decir que se considere cliente/proveedor a un mismo agente. La dirección de presupuestos en su rol de proveedor no se comporta como tal. Su resistencia a aceptar una postura distinta de lo que ellos creen que, debería ser o debería comprometer el servicio, a veces puede entorpecer el proceso de toma de decisiones al interior de una organización, en su rol de asesores para mejorar la calidad de los contratos entre el agente (servicio público) y el principal (congreso) y de la información que estos proveen respecto de los desempeños en dichos contratos, nos ha llevado a creer que la fusión de las tres políticas que intenta mejorar, no se alcanza en forma balanceada, es decir la naturaleza de dicho problema (del problema que intenta solucionar el PMG), puede no ser factible de cumplirse, generando tensiones que afectan “posiblemente” en forma negativa a los tres, o se encuentre beneficiando a unos en desmedro de otros.

Desde este punto de vista podríamos decir que estamos frente a un “trade off”, desde los servicios, provocado en general por la vinculación con el incentivo y con la incapacidad que muestra DIPRES para escuchar las decisiones de los servicios, respecto de la calidad de la información y el foco donde ellos creen que podría mejorar sus rendimientos, sin estar comprometiendo efectos perversos sobre las remuneraciones de los funcionarios.

Rigidizar el instrumento para buscar resultados, los que están asociados al incentivo presiona a los servicios a buscar resquicios y a verse en forma obligada a obedecer dado que finalmente la última palabra la tiene la Dirección de Presupuestos.

Las observaciones de DIPRES para la subsecretaría de energía siguen en la misma línea de no hacer caso a las reflexiones y conclusiones de los propios servicios.

El servicio, en este caso la Subsecretaría de Energía, esgrime que entre una de las principales razones de porque no escuchar de buenas a primeras estas recomendaciones, se

ven sujetas por la vinculación con el incentivo, pero fundamentalmente por la poca efectividad en el control sobre las cadenas productivas asociadas a la provisión de bienes públicos.

La metodología que subyace al sistema de planificación y control de gestión, se encuentra contenida en los lineamientos para el diseño del Marco lógico.

En el contexto de los programas integrales de evaluación donde intervienen: Sistemas de programación de inversiones, los sistemas de control de gestión y presupuesto por resultados asociados al ciclo del presupuesto, los sistemas de indicadores de desempeño, la Matriz de Marco Lógico también viene adquiriendo cada vez una importancia mayor.

Esta metodología Ayuda a: Mejorar la gestión de los programas mediante el seguimiento de los compromisos institucionales, facilita el monitoreo de las metas y finalmente, favorece la transparencia y la accesibilidad de la información.

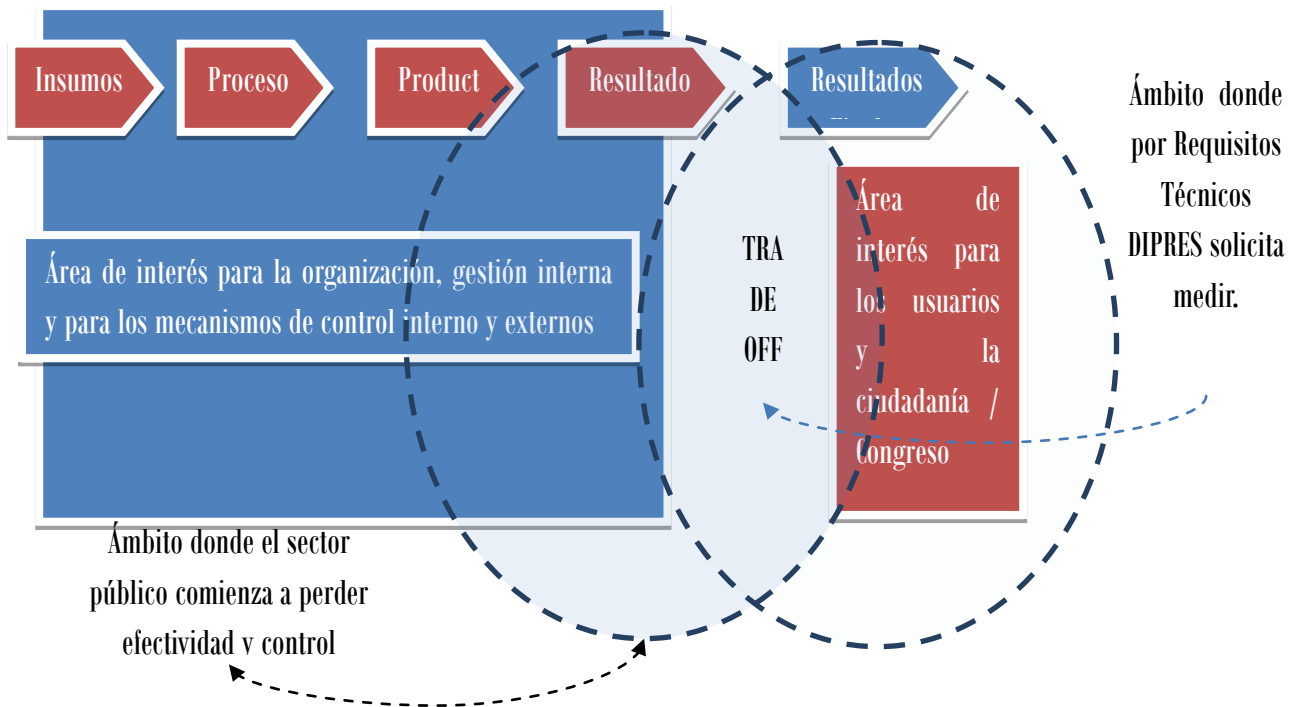
De acuerdo a Medina y Ortegón, (ILPES; CEPAL: 2006), "...En la búsqueda de un eficaz proceso de planificación, seguimiento y evaluación de las políticas, los programas y los proyectos, la metodología del marco lógico, entre otras herramientas, permite articular las piezas y conceptos del sistema de planificación, facilita entrelazar los pasos o etapas del ciclo de programación y presupuestación, otorga respaldo a los vínculos entre el plan, los programas y los proyectos y brinda cabida a la participación y coordinación desde el comienzo del proceso.

Sin embargo y como fue reseñado en las entrevistas, existe una pérdida notable de poder efectivo sobre los efectos de las políticas y programas públicos, así como existen fallas de mercado, en el accionar del Gobierno existen fallas que impiden en forma efectiva conocer los verdaderos efectos de las políticas y sus programas, por la misma naturaleza de los bienes que son provistos, por las características de sus beneficiarios y por las estructuras y naturaleza pública de las organizaciones que las proveen, donde los sistemas de información, deben saber incorporar mecanismos de racionalidad económica, intentando realizar acoplamiento más precisos para incorporar otros elementos que no se encuentran presentes en la gerencia privada, en donde existe mayor control sobre las cadenas



productivas, donde el efecto de un mal desempeño en ellas, recorre un ciclo de corta duración, cuyo norte no es precisamente el bien común.

En forma simple podemos decir que el trade – off respecto del cumplimiento de metas que escapan la esfera de control, genera un primer obstáculo para esta metodología y el cumplimiento de sus objetivos, conceptualmente aquello se puede observar figura nº1



Aunque un buen diseño de métricas y el reconocimiento de la metodología permite considerar el diseño de supuestos que sean capaces de blindar variables y metas en el ámbito de resultados, los servicios públicos saben que DIPRES evaluará subjetivamente dichos análisis y así como su postura es negativa cuando evalúa propuestas de diseño, por lo general es negativa cuando escucha que los servicios evalúan como causas exógenas a su servicio el haber incumplido metas, se produce de esta forma un segundo problema, el de erosión de las confianzas que imposibilita a los servicios de cierta forma ir más allá, dañando así la calidad de los contratos. Aumentando las asimetrías de información y los costos de transacción asociados.

En la consecución de sus propios objetivos, la dirección de presupuestos sacrifica el principal objetivo o fin de sus sistemas PMG.

Una de las críticas más importantes que se le puede hacer a la metodología de MML, implementada en forma indirecta en las etapas de diseño, implementación y desarrollo del SIG, es que no permite establecer una bajada apropiada con los niveles subyacentes a la planificación estratégica, aquello que bajo la terminología del BSC, se menciona como un proceso de integración horizontal y vertical de la estrategia, y fases de despliegue de la misma en los niveles organizacionales que componen una estructura con sus procesos, capital humano, y plataformas tecnológicas.

No se encuentra completamente desarrollada, ni tampoco explicada de forma explícita la parte de la planificación operativa, cuyo horizonte de proyección no debiese superar el año calendario.

Probablemente estas deficiencias no se deban a la naturaleza de la herramienta, sino más bien a las características del ente precursor de estas herramientas, donde en esta materia privilegia la información que se acerca más a establecer análisis de impacto de las políticas y programas, versus los recursos presupuestarios que son usados por las organizaciones, buscando asociaciones de racionalidad que riñen no en la teoría sino en la práctica, por otro lado, muestran raigambres culturales de la exacerbada centralización de las decisiones y el control del Presupuesto Público, por sobre cuestiones de Política, al menos en las instituciones que forman parte del Gobierno Central en Chile.

Del análisis de las respuestas entregadas por nuestros actores claves, especialmente cuando hablamos sobre la vinculación del sistema de planificación al incentivo económico, sus efectos en la calidad de la información, podemos encontrar que en su mayoría nuestros entrevistados enfatizan que este vínculo empeora o va en detrimento con la calidad de la información. Y que en la mayoría de los casos la información que se solicita, a pesar de haberse certificado el sistema, no se mejora hacia su cliente interno, sino que siguió obedeciendo a criterios impuestos desde y por la Dirección de Presupuestos. Lo que tampoco implicó mejoras sustantivas en la calidad de las métricas, inclusive para dar cuenta pública de resultados. Así al menos parece ser visualizado por uno de nuestros actores

claves, quién opino en su momento, respecto de los indicadores: “...*para nosotros siempre ha sido complejo, o complicado más bien dicho, el tema de los indicadores, al tema de los indicadores le hemos “echado” (dedicado) horas pero no es fácil, o sea, tenemos en el SIG...unos 42 indicadores, 42 indicadores pero... no sirven, no sirven los indicadores. Hubo que cumplir ese requisito y se hizo, pero no tenemos más de diez indicadores que nos aporten...” (ACE:3), el hecho de que el sistema se encuentre ligado al incentivo parece ser un obstáculo para encontrar las verdaderas métricas que un facilitador, en parte porque podría ser un riesgo para los funcionarios cargar con la responsabilidad de efectos de la provisión de bienes públicos / mixtos, donde intervienen una serie de actores y variables fuera de su control, además del impacto negativo que ello podría acarrear en sus remuneraciones.*

El desafío del sistema de planificación, es además de, entregar información para la toma de decisiones, apoyar el proceso de dar cuenta pública de resultados, pero y así como esta reseñado en la literatura, asociada a la teoría económica de la organización, particularmente en la “teoría de la agencia”. Los contratos de desempeño que se establecen entre el Gobierno y el Congreso, a través de los PMG, en particular y hasta mediados de 2010, exclusivamente a través de este sistema PMG, adolecen de las debilidades en la elaboración de estos contratos, asociados a las asimetrías de información y oportunistas de quienes deben llevar adelante los objetivos del contrato y de quienes deben diseñar(los) y hacer(los) cumplir<sup>46</sup>. Probablemente el cambio de paradigma del PMG, promueva una relación más directa entre la agencia, en este caso representado por el servicio público en general y el principal, en este caso el Congreso, quienes requieren de la información de gestión de calidad para enriquecer el proceso de asignación y evaluación presupuestaria, así como la misma cuenta pública de los resultados asociados a dichos recursos por parte del Ejecutivo a la ciudadanía en cada Mensaje Presidencial u otra instancia de cuenta pública<sup>47</sup>

---

<sup>46</sup> La racionalidad limitada y la asimetría de información, que son componentes intrínsecos de la relación de agencia, ocasiona que el agente adopte comportamientos estratégicos u oportunistas antes del contrato y al momento de su ejecución, que afectarán la eficiencia de la organización. “El Nuevo institucionalismo económico, como fundamento teórico de la NGP, en Gobernanza y gestión pública, Luis F. Aguilar Villanueva, fondo de la cultura económica, 2009”.

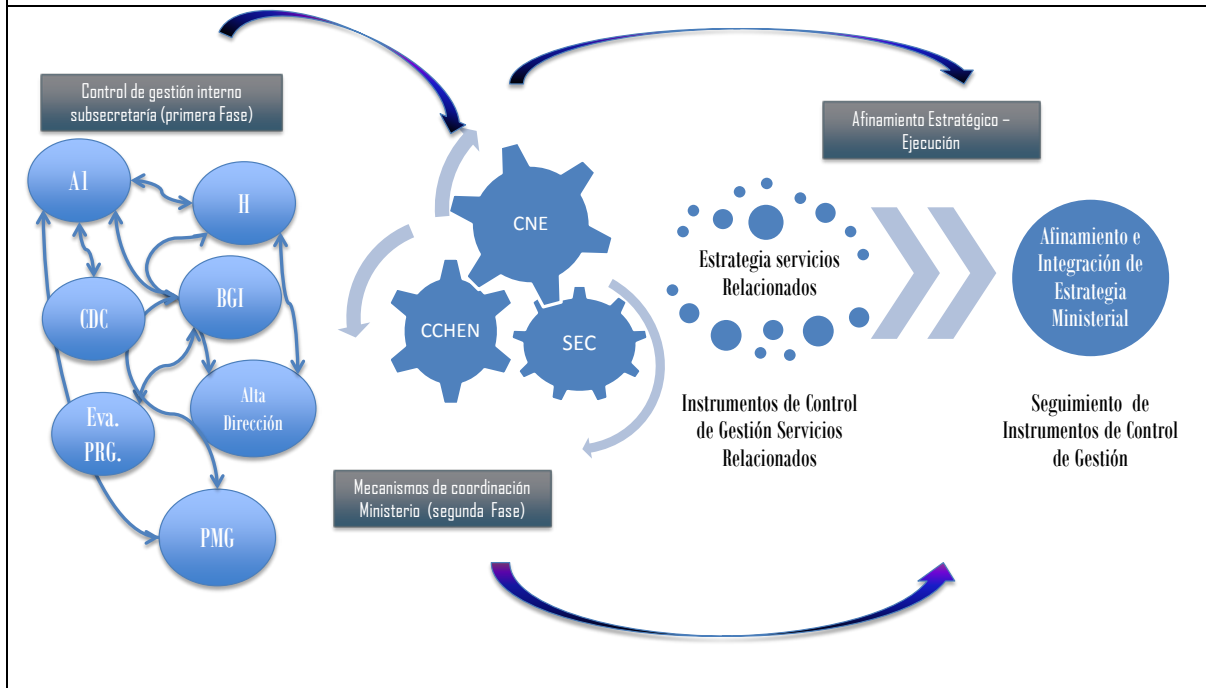
<sup>47</sup> Ver Artículo N° 52 del DL 1.263 de Administración Financiera del Estado y la elaboración de los Balances de Gestión Integral.

Sin embargo los acuerdos de tipo institucional, como es el PMG, podrían tener ciertas fallas, por sobre todo cuando son pactos de desempeño ligados a un incentivo económico, donde la misma evaluación del Banco Mundial ya ha hecho ciertas referencias y que en opinión de nuestros entrevistados la solución podría verse subsanada mediante la operación alineada a otros acuerdos y/o contratos de desempeño. Como son los grupales y/o de corte individual, donde el camino podría ir por el fortalecimiento de la carrera funcionaria, ligada a mejoras a los sistemas de evaluación de desempeño y formación de capital humano. Necesarios por cierto en una sociedad y economía basada en conocimiento e información.

Finalmente, una de las formas de enriquecer tanto la metodología del sistema, así como los resultados en la consecución de sus objetivos, es integrándola a otras que mejoren la capacidad de integrar los recursos disponibles, así como encontrar sinergia con los demás instrumentos de control de gestión que se han ido incorporando al ciclo presupuestario, en esta lógica de presupuesto por resultados impulsado por la Dirección de Presupuestos.

Un modelo conceptual que nos permitiría comprender lo mencionado más arriba podría ser el que se plantea en la figura n ° 2, el cual ha sido diseñado usando como modelo el Ministerio de Energía y sus servicios relacionados.

Desafíos para la metodología del SPYCG: «Alineamiento e Integración Horizontal de los instrumentos que conforman el control de gestión en las organizaciones del Sector Público central en Chile». El principal elemento del BSC, Es el diseño del El Mapa Estratégico, este conlleva un conjunto de hipótesis condicionantes o de causa –efecto en base a la información recopilada sobre el entorno y la empresa. Las hipótesis se expresan en objetivos ubicados en cuatro diferentes perspectivas: La Financiera, la de Clientes, la de Procesos y la de Recursos Humanos/Tecnología y no solo la visión de clientes que enfatiza tanto la MML.



## **7. Bibliografía**

1. Bozeman, Barry. La gestión Pública, su situación actual, Fondo de la Cultura Económico, México 1997.
2. Harmon, Michael M, Mayer, Richar T, la Teoría de la Organización para la Administración Publica, Fondo de la Cultura Económico, México, 1999.
3. Bozeman, Barry. Todas las Organizaciones son Publicas, tendiente un puente entre los temas corporativos privados y Públicos, fondo de la cultura Económico, México, 1998.
4. Aguilar V, Luis F, Gobernanza y Gestión Pública, Fondo de la Cultura Económica, México 2009.
5. Moore H, Mark, Gestión Estratégica y Creación de Valor en el Sector Publico, 1998
6. Hax A, Majluf N. Gestión de Empresa con una Visión Estratégica, 1996
7. Kaplan Robert, Norton P David, La Organización focalizada en la Estrategia, 2005.
8. Medina Javiera, Edgar Ortegón, Manual de Prospectiva y Decisión Estratégica: Bases teoricas e instrumentos para América Latina y El Caribe, Serie Manuales 51 ILPES/CEPAL, 2006.
9. Schick, Allen, El Estado que rinde: reflexiones sobre una idea a la que le ha llegado la hora pero cuya implantación aun esta pendiente, Revista CLAD, Reforma y Democracia N 30, 2004.
10. Arenas Alberto, Berner Heidi, Presupuesto por Resultados y Consolidación del Sistema de Evaluación y Control de Gestión del Gobierno Central, División de Control de Gestión, Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda, Chile , 2010.
11. Hintze, jorge Evaluación de resultados, efectos e impactos de valor público, X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct. 2005.
12. Waissbluth, Mario, Sistemas Complejos y Gestión Pública, Feb 2008.

13. Banco Mundial, unidad de reducción de la pobreza y gestión económica, Chile: Estudio de evaluación en Profundidad del Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG), Vol. I, 2008.
14. Tavares Martus, Berretta Nora, Sistemas de Planificación Estratégica e Innovaciones Presupuestaria, Banco Interamericano de Desarrollo, 2006.
15. Bonnefoy, Juan Cristóbal I Curso Seminario Políticas Presupuestarias y Gestión por Resultados, La antigua Guatemala, 2005.
16. Sanchez, Fernando, Planificación Estratégica y Gestión Pública por Objetivos, Serie Gestión Pública N °32, ILPES/CEPAL, 2003
17. Bárbara Castelletti, María Victoria Espada y Varinia Tromben y Luis Mauricio Cuervo, Iván Finot y Carlos Sandoval, Juan Cristóbal Bonnefoy, Eduardo Aldunate, Edgar Ortegón y Juan Francisco Pacheco, Panorama de la Gestión Pública, ILPES / CEPAL 2004,
18. Goldsmith Stephen, Eggers William D, Gobernando en Red, El Nuevo Paradigma de la Gestión Pública, Brookings Institution Press, 2004.
19. Guía metodológica del Sistema PMG de Planificación y Control de Gestión. DIPRES 2009, <http://www.dipres.cl/574/propertyvalue-15160.html>.
20. Documento técnico y medios de verificación, programa marco básico PMG 2010. DIPRES 2010.
21. El diamante de la Excelencia Organizacional, Antonio Kovacevic y Álvaro Reynoso. 2010, Ediciones Aguilar / el Mercurio.

## **8. Glosario**

<b><u>Sigla</u></b>	<b><u>Descripción</u></b>
ANEF	Asociación Nacional de Empleados Fiscales
A1	Formulario A1; Definiciones Estratégicas
BGI:	Balance de Gestión Integral
CAIGG	Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno
CAF	Common Assessment Framework
CGR	Contraloría General de la República
CDC	Convenio de Desempeño Colectivo
CDAP	Convenio de Desempeño Alta Dirección Pública
DCCP	Dirección de Compras y Contrataciones Públicas
DCG	División de Control de Gestión
DE	Definiciones Estratégicas: declaración de Misión – Objetivos y productos estratégicos
DIPRES	Dirección de Presupuestos (Ministerio de Hacienda)
DNSC	Dirección Nacional del Servicio Civil
ECCG	Evaluación Comprehensiva del Gasto
EI	Evaluación de Impacto
EFQM	European Foundation for Quality Management
EPG	Evaluación de Programas Gubernamentales
FONASA	Fondo Nacional de Salud



H	Formulario H, Indicadores de Desempeño que acompañan el Presupuesto público
ID	Indicadores de Desempeño
MML	Matriz de Marco Lógico
MEI	Metas de Eficiencia Institucional, compromete instituciones como SEC
NPM	New Public Management
NGP	Nueva Gerencia Pública: surge en la década de los 80 y tiene como objetivo entregar más poder de decisión a los gestores públicos a cambio de mayor responsabilidad por los resultados de su gestión
OIRS	Oficinas de Información, Reclamos y Sugerencias
PE	Programa de Evaluación
PMG	Programa de Mejoramiento de la Gestión
PRYME	Programa de Reforma y Modernización del Estado
RT	Requerimientos Técnicos de los sistemas incluidos en el PMG
SAFC	Sistema de Administración Financiero- Contable
SCCSP	Sistema de Compras y Contrataciones del Sector Público
SCG	Sistema de Control de Gestión
SCGPR	Sistema de Control de Gestión y Presupuesto por Resultados
SEGEOB	Ministerio Secretaría General de Gobierno
SEGPRES	Ministerio Secretaría General de la Presidencia
SENCE	Servicio Nacional de Capacitación y Empleo
SERNAM	Servicio Nacional de la Mujer
SIGFE	Sistema de Información para la Gestión Financiera del Estado
SUBDERE	Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (Ministerio del Interior)
TIC	Tecnologías de Información y Comunicación
UAI	Unidad de Auditoría Interna del Servicio

USESAT	Unidad de Seguridad y Salud en el Trabajo, de la Superintendencia
Presupuesto por resultados	el uso de información de desempeño para la toma de decisiones en el ciclo presupuestario. Ver Robinson, M. (Ed.) (2007). "Performance Budgeting: Linking Funding and Results"
SED	Sistema de Evaluación de Desempeño
SAI	Sistema de Auditoría Interna
SCAP	Sistema de Capacitación
SAIP	Sistema de acceso a la información Pública
SIAC	Sistema Integral de atención ciudadana
SGT	Sistema de Gestión Territorial (a partir de 2012, Descentralización)
SGE	Sistema de Gobierno Electrónico
SSI	Sistema de Seguridad de la Información

4.

## **9. Anexos**

Anexo 1: Pauta de preguntas para Entrevistas

Anexo 2: Transcripciones de las Entrevistas

**Nombre: Constanza**

**Fecha: 26.11.2010**

**Duración: 45 min 29 seg.**

---

**E1:** Entrevista número uno, tomando como marco de referencia el marco que inspira la reforma y administración del Estado, en particular en Chile la incorporación de los PMG para mejorar la gestión interna de las organizaciones. Lo que se busca es extraer la noción y las percepciones de los actores claves (dentro de los cuáles formas parte) recabar información que nos permita evaluar si el instrumental dispuesto por los requisitos técnicos del sistema PMG de planificación es eficaz para diseñar procesos de planificación y sistemas que permitan a la alta gerencia tomar decisiones y rendir cuenta pública de sus resultados.

¿Cuáles son la barreras?, ¿Cuáles son los desafíos?, ¿Cuáles son las debilidades que podemos encontrar en este marco para el sistema de planificación?

C: Yo creo que van en busca de llegar a ser del nivel de romper las viejas estructuras, no sé si el intento ha sido uno de los mejores pero si es un avance que antes no se había tenido, el intento se valora y por lo tanto definitivamente es un avance, ahora que lo haya logrado yo creo que va vías de porque las estructuras de todas formas están sumamente arraigadas dentro de las instituciones públicas

**E1:** Dentro de ese mismo marco en la evaluación del banco mundial al PMG, se comenta que este es un programa multipropósito, “que ha desarrollado innovadoramente sinergia dentro de las políticas y los instrumentos de gestión al interior de los servicios públicos para el recurso humano, a través del incentivo que promueva una gestión pública orientada a resultados y desarrollado en fases, del programa marco básico, al de excelencia ¿Se ha logrado una verdadera comprensión al interior, al menos de tu servicio, respecto de este orden secuencial de fases?

C: Yo creo que la primeras etapas, si, la última del cambio de la calidad al programa PMG del año 2011 y que se dio a partir de las circulares 20 y 52, no sé si entregó un orden lógico al desarrollo de las fases, creo que fue retroceder en los términos que estaban desarrollándose secuencialmente viéndolo de forma lineal, ahora produjo como un retroceso que no sé si va a ser comprendido más que nada por la intempestiva forma que lo hizo DIPRES de llegar, o sea de enviar la circular y tener que responder en plazos muy acotados de tiempo, los cuáles no permitían en los servicios analizar la propuesta que se les estaba entregando, ni generar una retroalimentación a DIPRES que dijera si era la mejor forma de desarrollar el marco... o sea el programa de mejoramiento de la gestión

**E1:** Siendo un poco de abogado del diablo, en la misma evaluación del banco mundial se menciona que una vez logrado instalar la capacidad de sistemas básicos de gestión, se avanzaría hacia una lógica de presupuesto por resultado y dentro de eso el programa marco avanzado buscaba certificar estos sistemas PMG para entregarle una (¿experiencia?) en calidad a los SSPP - la calidad finalmente busca satisfacer al usuario - Hoy día no parece, , tan extraño que se busque en

forma precipitada llegar a este programa marco mejorado, En ese sentido, ¿Eso no habla de la poca comprensión que tenían las dos fases anteriores del PMG por parte de los SSPP?

C: Lo que pasa es que igual hay que cuestionarse primero si... el número de instrucciones que lograron llegar al marco de la calidad, yo ahí desconozco por lo menos en la institución que me encontraba anteriormente no alcanzó a estar en el marco de la calidad y pasó del marco avanzado al nuevo marco 2011, **saltándose** el paso por el marco de la calidad que es la certificación de las líneas de negocio lo cual como tu dices efectivamente acerca más al tema de los resultados, pero siendo que todavía había instituciones que no pasaron por el marco de la calidad, no sé si el cambio fue el adecuado.

**E1:** ¿Tu crees que estos casi dieciséis años, 1994 - 2010, se logra esta flexibilidad? O... primero ¿saber si se logra en tu opinión?, segundo es... ¿no serán estas circulares una reacción a que esta flexibilidad no se logró finalmente? ¿No es como una reacción a que esto no resultó?

C: Si, yo creo que si es un esfuerzo por mejorar algo que no se había mejorado anteriormente, flexible yo creo que fue muy poco, específicamente en el sistema que estoy yo que es el de planificación y control de gestión donde DIPRES es el que valida todos los antecedentes aún cuando sea lo que el servicio considera óptimo o más útil, si no lo valida DIPRES el sistema no se encuentra adecuado ni aprobado, entonces hay mucho poco margen de acción dentro de los que te pide DIPRES, los requisitos técnicos, lo que necesita el servicio y lo que busca el programa de mejoramiento de gestión.

**E1:** Bueno, el hecho de que el objetivo es orientar la gestión pública hacia resultados, acercarse al usuario, y hoy día el sistema de gestión de calidad, será voluntario comprometerlo ¿Crees que puede ser un retroceso en esta búsqueda de presupuesto público por resultado?

C: No, yo no creo que sea contraproducente porque la forma en que se implementó el marco, o sea la ISO 9001 dejaba a las instituciones públicas expuestas a dos tipos de clientes, que era el cliente interno y el cliente externo, entonces al tener que responder a esos dos tipos de clientes que muchas veces lo que pedía al jefe de servicio, no era adecuado para el ... o lo que validaba el jefe de servicio internamente para ser enviado a DIPRES, para ellos no era, no correspondía o se podía mejorar, generaba inconsistencias y a veces había que mejorar los instrumentos de gestión a lo que pedía el cliente externo con este tema, en este caso DIPRES. Y eso generaba muchas veces, forzar los instrumentos a lo que se pedía externamente. con el tema de la ISO que se determinó si es optativo, las instituciones solamente tendrían que ver a DIPRES en términos de sus requisitos que se están pidiendo pero no en términos de clientes como lo pide la norma.

**E1:** Tal como lo planteas, al parecer esta dualidad de clientes, uno externo otro interno hace pensar que no se estaba cumpliendo en forma balanceada con los tres ámbitos de la política de gobierno: recursos humanos, control de gestión y calidad del gasto.

C: O sea no sé si rivalidad pero si había en algunos términos, una no correspondencia entre uno con otro, porque quizás este tema de los tres columnas que se buscaba cumplir con los PMG, estaba más enfocado en algunos de los 3 aspectos como podría ser resultados o recursos humanos o calidad del gasto, pero que se hayan hecho los tres simultáneamente no creo que se haya podido conseguir.

**E1:** Mira, a objeto de ir cerrando esta primera fase de la entrevista ¿Tú crees que haber vuelto al sistema de monitoreo en el año 2010? ¿Es un retroceso? ¿Podría haberse hecho antes? ¿Crees que la dirección de presupuestos terminó capturando a los servicios públicos para que ellos controlaran el PMG, los requisitos técnicos, al comité ministerial que intervenían acá, en haber cortado este proceso antes y haber pasado hacia el sistema de monitoreo con lo que ya se tenía? ¿Podría haber sido un poco más paulatino? en tu opinión.

C: Yo creo que la vuelta fue larga pero no fue en vano, si se tuvieron diferentes logros, el tema de poner estándares básicos para el cumplimiento de todas las instituciones públicas es un avance, también la incorporación de la norma ISO 9001 también fue un avance, y además definitivamente creo que DIPRES capturó los servicios públicos con sus requerimientos más allá de los requisitos técnicos

**E1:** Ok, Bueno, en ese sentido hay como dos Metaforas que me gustaría mencionar, hay un avance en la ISO pero es como “dos pasos para adelante y diez para atrás” el hecho de haberlo vuelto voluntario. ¿Qué crees?, sabiendo que detrás de ello también hay costos financieros, humanos ¿Cuál es tu opinión de eso?

C: Yo creo que es un desincentivo al mantener en este caso el tema de las certificaciones y la implementación de la norma principalmente porque hasta este año DIPRES financiaba el tema de la certificación, ahora que va a ser opcional, por lo que entiendo es financiado por lo mismo servicios público y desconozco si... ya que estas instrucciones llegan en el mes de octubre las instituciones pudieron planificar ese gasto dentro de la formulación del presupuesto

**E1:** O sea, las circulares son de Octubre, el presupuesto se envía... se comienza en julio y el envío va al congreso los primeros días de octubre, las circulares son pasado el diez de octubre, por lo tanto creo que estaríamos frente a una situación donde los servicios públicos no proyectaron recursos para el año dos mil once para hacerse cargo de un sistema de gestión de calidad, por lo tanto estaríamos hablando de que estarían en apuros para mantenerlos, ¿Tú crees que eso los va a desincentivar, de dejar a una lado calidad y por ese lado los resultados, o se pueden lograr los resultados igual con este nuevo diseño?

C: Yo creo que los resultados se pueden mantener pero porque van a seguir bajo la lógica de la norma ISO bajo la estructura de la norma, aún cuando no sigan con el tema de las certificaciones o con las consultorías, la metodología va a seguir instaurada dentro de las instituciones públicas mientras esté la posibilidad de continuar con ellas, mientras se de opcional y no al final se busque

otra metodología que no es la norma ISO y se instaure otra, la ISO va a seguir predominando en la instituciones por todos los años que lleva adentro, pero si el tema de las certificaciones yo creo que se va a dejar de lado por el tema presupuestario

**E1:** Según A. wildavsky la NGP y estas herramientas son “vinos viejos en nuevos embases ¿comparte dicha metáfora en la realidad de sus servicios después de haber visto la implementación del PMG?

C: No yo creo que no, yo creo que específicamente el tema de la norma que fue lo que a mi me tocó ver desde que entré a la administración pública es una forma distintas que no se había abordado antes en la administración pública, por lo tanto no creo que sea un tipo de gestión pública, o sea de metodología antigua, quizás existe hace mucho tiempo, pero dentro de la instituciones públicas acá no chile no había sido implementado por lo tanto son temas nuevo aplicadas por los funcionarios públicos.

E1: Ok, muchas gracias en otra ocasión vamos a seguir con los objetivos dos y tres

## SEGUNDA PARTE ENTREVISTA CONSTANZA

**E1:** ... Sistemas de PMG para diseñar procesos de planificación y sistemas de información y los vamos a dedicar también a responder la interrogante relacionada con esta propuesta de contribuir a que el gobierno cuente con información relevante para la elaboración del presupuesto público, del sistema de PMG de planificación y control de gestión y en este contexto de información del desempeño de instituciones y servicios públicos respecto del ciclo presupuestario cuál vendría siendo la relación entre salario y metas asociadas a resultados, entonces respecto de esto mismo, nosotros lo que intentamos en este minuto es a través de evaluar la resistencia que tiene la metodología del sistema de planificación para diseñar procesos de planificación y sistemas, intentamos evaluar cualitativamente su eficacia según la percepción de nuestros actores claves, así como evaluar si el grado de usabilidad de la información para la toma de decisiones y enriquecer la formulación presupuestaria y objetivos paralelos se ve afectada por la naturaleza de estos objetivos o por la naturaleza de los clientes a los cuales responde, si están tomados de la mano. Y en ese sentido me gustaría preguntarte si en los requisitos técnicos del sistema de PMG de la planificación quedan claramente establecidos los procesos de planificación y control de gestión

C: Yo creo que se encuentran los requisitos mínimos que deberían tener los procesos de planificación y control de gestión... como los grandes lineamientos para lograrlos, sin embargo, igual se van modificando esos requisitos técnicos por los mismo requisitos de DIPRES durante el año, acercándonos a lo que ellos quieren que se defina como tal, pero los requisitos técnicos propiamente tal están en líneas generales

**E1:** O sea en tu opinión estos requisitos técnicos no muestran claramente como diseñar un proceso de planificación estratégica, por ejemplo si tuvieras que evaluar los requisitos técnicos que tu tienes que cumplir para tener la etapa uno satisfecha por la dirección de presupuesto a pesar de que... lo que entiendo es que a pesar de que cumpliera los requisitos técnicos que es la etapa uno para cumplir los procesos de planificación estratégica no te garantiza tener un proceso en la planificación estratégica

C: No, porque son líneas muy generales que en realidad en la práctica son difíciles de aplicar porque como dice en el reglamento son requisitos mínimos, entonces llegar a un producto con esos mínimos elementos es muy difícil, por eso las instituciones públicas lo hacen de forma autodidacta para cumplir o lo presentamos utilizando últimamente lo que son la consultorías en tema planificación estratégica

**E1:** Excelente, eso está muy relacionado con un par de temas que voy a tratar un poco más adelante, pero por ahora me gustaría preguntarte además tu experiencia profesional, si dentro de tu experiencia ¿Has trabajado con otras herramientas de planificación estratégica y cómo en base a dicha experiencia calificaría el instrumental dispuesto por la DIPRES? Yo sé que esto ya... de



alguno u otra forma ya lo evaluaste en la pregunta anterior, pero me gustaría saber si estos requisitos técnicos, guías metodológicas, pautas de evaluación, el apoyo técnico... además en tu opinión ¿Te han servido para (...) un proceso de planificación estratégica o has debido trabajar con otras herramientas?

C: O sea en la institución que estuve anteriormente, cuando llegué se estaba implementando el sistema de Balanced Scorecard que en un primer acercamiento la verdad es que estaba en paralelo con lo que pedía DIPRES, entonces se estaban generando, eran mucho más elementos, era mucho más amplio lo que se estaba haciendo que lo que pide la guía metodológica y los requisitos técnicos. Después por diferentes temas cambió de jefatura, se dejó de lado el tema de Balanced y se decidió solo lo que estaba pidiendo DIPRES que era en los términos que pide los requisitos técnicos y definitivamente la información es mucho más escasa a la que se puede obtener bajo esta metodología que ir implementado herramientas complementarias como el tema del balanced

**E1:** En tu opinión ¿Crees que estos procesos de planificación deben ser complementados por otras metodologías como el (¿Balance?) o el cuadro (¿?) integral? Y por qué

C: Yo creo que si, porque la información que se obtiene en lo que dije anteriormente generalmente es escasa y bajo lo que pide DIPRES si uno se ciñe realmente a lo que pide DIPRES pero tal cual como dicen los requisitos técnicos, la información que se obtiene es limitada. Además que tampoco uno puede trabajar muchos por los tiempos que impone DIPRES, entonces uno podría hacer un trabajo mucho más enriquecedor pero se piden la información en dos semana o en tres días como lo estaban pidiendo este año, trabajar con los diferentes centros de responsabilidad y con la autoridad es muy difícil, entonces por eso es necesario implementar herramientas que complementen, que tengan una visión más a largo plazo que las propias definiciones estratégicas

**E1:** Y en ese sentido algo que me surge de esto que me acaba de responder ¿Tú crees que hay una cuestión también no tanto de la... además de la metodología misma que está en estos requisitos, pautas de evaluación, apoyo técnico, hay un tema pluralidad que no queda bien establecido con esta metodología para tener procesos de planificación estratégica? Es decir, me explico, el hecho de que la planificación estratégica parta con una formulación del presupuesto, no es un tema también de la metodología que no queda claro o que hace que esta metodología no sea potente porque si yo parto con la formulación presupuestaria estoy sobrecargando las organizaciones

C: Si, definitivamente el tema temporal interviene mucho en el tema de la planificación estratégica o sea impensable hacer las definiciones estratégicas en una semana o en tres días, entonces por el mismo tiempo que demanda además hacer la formulación del presupuesto y esas dos cosas en paralelo no se puede realizar a menos que sean actualizaciones de definiciones que ya se hayan generado, pero si partimos desde la base de generar definiciones estratégicas es imposible hacerlo en paralelo con la formulación del presupuesto

E1: Ok y en ese sentido me llevaste a pensar en el tema de que el hecho en un momento no sé si te escuche decir de que la dirección de presupuesto muchas veces pide cosas en un plazo muy corto, sobre todo este año donde nos encontramos con un cambio de gobierno y cambio de política gubernamental en estos temas, me llevaste a pensar de que probablemente este levantamiento continuo de requisitos imposibilitaría también a las instituciones por ejemplo si ellos diseñaran un sistema de planificación, un proceso de planificación desde enero hasta junio en donde comienza el proceso de planificación que es un poco más largo, igual ellos se verían enfrentados a pesar de tener el proceso de planificación robusto a estos requerimiento que no están palpados, que no están en la guía ni en los requisitos que cada sectoralista te ha solicitando ¿ Eso, como lo evaluarías? Versus me refiero a estos otros requisitos que no se han establecido en las pautas, el tiempo en que te los piden versus de que igual te pudieran preparar con un proceso de planificación estratégica robusto de una u otra forma hay un elemento positivo o negativo en esa solicitud de información adicional

C: A mi parecer depende de la solicitud que se hace, si estamos hablando de temas de fondo en que en realidad la DIPRES tiene conocimientos parciales porque no conoce el giro del negocio de todas las instituciones, sobre todo de instituciones que son muy técnicas como en las que he estado que ahora actualmente energía y anteriormente riego, al tener desconocimiento de eso, críticas de fondo es muy difícil para ellos y eso, esa clase de críticas u observaciones solucionarlas en tres días es impensable, desde que se hacen observaciones de forma en términos de cómo se define el indicador, o que no está bien el de verificación, o que la meta si es posible incrementarla, pero bajo esos aspectos yo creo que es constructivo porque a veces a uno se le puede ir algo, no sé, definir una fórmula de cálculo que tenga errores puede pasar, mientras esas sean las observaciones yo creo que son constructivas, ahora que traten de hacer observaciones de fondo teniendo el conocimiento parcial de las instituciones, es más difícil abordarlas y eso entorpece el proceso de planificación

**E1:** Cuando hablamos de observaciones de fondo, hablamos de que anteriormente ellos tratan de tener, en este caso por ejemplo las definiciones estratégicas y los indicadores de desempeño orientado a tener, a mejorar la calidad de la información para rendir cuentas, en ese sentido el hecho de que ellos hagan observaciones que son de fondo pero que no tienen la capacidad para hacerla y con un tiempo corto, finalmente ¿No empobrece la herramienta de planificación estratégica inserta en el sistema PMG de planificación? O ¿La enriquece?

C: No, yo creo que... vuelvo al punto de que depende de la institución de que estemos hablando, porque puede ser que hayan... o sea mucho más fácil entender el giro del negocio por ejemplo de no sé, el servicio civil, que son instituciones que van en la línea de DIPRES o el registro civil también, pero instituciones tan técnicas como es en la que he estado de agricultura o energía, realmente hay temas en los que ellos no pueden meterse y hacen observaciones que entorpecen, yo me acuerdo una vez haber tenido una observación del número de hectáreas que estábamos o sea del número de superficie que estábamos calculando, eran hectáreas o que otro tipo de

superficie estábamos hablando, entonces eso igual entorpece el proceso de... tanto de diseño de indicadores como planificación estratégica

**E1:** Pasando... dejando un poco de lado el tema del proceso de planificación estratégica y yendo, avanzando en estos requisitos técnicos que están en la etapa dos, tres, cuatro, cinco que están en el sistema PMG de planificación, me gustaría saber en tu experiencia ¿Cómo definirías la metodología del sistema de PMG de planificación para diseñar sistemas de información?

C: A ver serían sistemas de información

**E1:** Tu sabes que en la etapa dos generalmente, la etapa dos y tres lo que hace los requisitos técnicos es decirte la organización debe diseñar centro de responsabilidad, tales objetivos en los centro de responsabilidad, definir indicadores por centros de responsabilidad, indicadores asociados a los productos estratégicos y ahí van y ahí gestionalmente te van dando una estructura de un sistema de información para la gestión, de hecho muchas observaciones del hay indicadores que no presentan la formulación presupuestaria, que deben estar asociados a resultados, te dicen “no, este indicador déjenlo en su SIG” SIG es sistema de información para la gestión. Dentro de esa lógica desde la experiencia ¿Cómo definirías la metodología de la etapa dos, tres, cuatro para tener un SIG, para diseñar un SIG?

C: Eemm... también la considero limitada, partiendo de que los requisitos técnicos quizás son los elementos básicos, no es un mal intento, es aplicable, se puede lograr, por lo tanto no es difícil implementarlo, sin embargo, los resultados que se obtengan de eso yo los cuestiono de una u otra forma, no sé qué buena información pueda salir de ese sistema de información. Implementarlo como yo lo hice no es difícil, ni tampoco es muy lento, pero los resultados es otro tema, de lo que se puede obtener

**E1:** Por ejemplo hoy día, hasta el año dos mil nueve, se... las organizaciones debían diseñar un sistema de información para la gestión donde al parecer estaba muy clara la secuencia entre primero definir tu estrategia, después definir un diseño organizacional apropiado para esa estrategia. Pero hoy día dentro de los requisitos técnicos de la etapa dos te mencionan levantar procesos y en teoría se certificó lo... se llegó a la certificación de la ISO9001 para que las organizaciones tuvieran proceso. Este sobre poblamiento de requisitos enriquece el sistema de información para la gestión o lo burocratiza o lo lentifica

C: No, yo creo que lo nutre, no creo que lo haga más burocrático, quizás en los lineamientos más generales no creo que lo haga burocrático porque lo va normalizando y va logrando de que se generen estándar de cumplimiento a nivel del sector público entonces no creo que sea algo más burocrático, ahora, si para la instituciones fue un cambio rotundo y quizás generó más trabajo pero lo que se buscaba conseguir con eso también... o sea era bueno, así que no creo que...

**E1:** Por lo que desprendo de esta primera pregunta es que en tu opinión, la metodología tanto para diseñar un proceso de planificación estratégica e y para diseñar un sistema de información para la gestión depende, finalmente hay tantos elementos positivos como negativos de esta metodología, a veces un poco más pobre. Considerando que finalmente estos sirven para tener un proceso de planificación y sistemas de información, en tu opinión ¿Crees que se permite cumplir adecuadamente los objetivos que derivan de estos primeros que es apoyar el proceso de toma de decisiones y rendir cuenta pública de los resultados? ¿Cuáles sería en tu opinión los elementos positivos y negativos que se encuentran presentes dentro de estos dos objetivos derivados de los primeros?

**C:** Yo creo que si ayuda la rendición de cuenta si es lo que buscas ver pero no aporta a la toma de decisiones mucho porque el hecho de tener que depender tanto de los requisitos técnicos, más que nada de las observaciones que hace DIPRES o de los requisitos que ellos van diciendo en el camino de desarrollo de los procesos, hacen que cumpla uno por DIPRES, no para la autoridad que toma decisiones, entonces uno lo está cumpliendo en pos de que la herramienta funcione pero para efectos de resultados internos que aporten a la toma de decisiones yo lo cuestiono

**E1:** Por lo tanto esto de los requisitos, en tu opinión no les permitirían a los clientes internos diseñar métricas que les permitan a estos mejorar su gestión y hacer uso de estos para un mejor proceso y toma de decisiones.

**C:** Ee... yo creo que la mayoría de las veces es para medir su gestión, no para mejorar su gestión

**E1:** Ok, la certificación de sistemas bajo los estándares de la ISO9001 permitieron identificar claramente la existencia de los clientes, uno interno y otro externo mediante el sistema de planificación de control de gestión. Esta doble militancia del sistema ¿Permite a sus clientes internos satisfacer sus requerimientos de información? Considerando la pregunta anterior

**C:** No, en la mayoría de las veces yo creo que no. A DIPRES si le significa lograr, obtener la información que ellos necesitan, pero a los clientes interno lo dudo por el mismo que el tema del (¿?), el tiempo que dan para resolver las observaciones, lo normado que están los requisitos técnicos, los requisitos que el mismo cliente va pidiendo en el desarrollo del proceso, todo eso entorpece el camino para tomar decisiones. Entonces al final hay que cumplir plazos para que no se caiga el sistema, lo cual no permite hacer un trabajo acabado con las autoridades y realmente diseñar algo que a ellos les sirva

**E1:** Pero uno de los requisitos técnicos de... envuelto en la pauta de (¿obligaciones?) a través de la cual nosotros nos damos cuenta de que un objetivo estratégico es estratégico es cuando la institución es capaz de medir el resultado de su objetivo, en ese sentido el sistema de PMG de planificación y control de gestión está llevando a que las organizaciones se hagan cargo de sus resultados. Las vinculación con el (¿?) comunicacional que hay detrás de todo sistema PMG y

también dentro de este ¿Posibilita cumplir los objetivos de rendir cuenta pública los resultados a través de este sistema? En tu opinión

C: Yo creo que todos nos hemos planteado alguna vez, todos los que hemos trabajado en el sistema de planificación si realmente la medición de los indicadores aporta a... a ver como decirlo... el hecho de que todos los indic... bueno en el caso de SPCG que el cumplimiento de los indicadores esté relacionado con incentivos económicos genera un desincentivo a indicadores que realmente puedan medir aspectos claves en la gestión de los servicios, por qué, porque esos indicadores o esos aspectos claves son más difíciles de cumplir, tienen más riesgo, por lo tanto si yo los incorporo dentro del SPCG significa más riesgos de que yo pueda cumplir el sistema, los requisitos del sistema y por lo tanto se pueda caer el incentivo, frente a lo cual uno trata de incorporar indicadores que midan la gestión del servicio, pero no los más claves, porqué, porque lo más claves siempre tiene más riesgo, entonces en esos términos no cumple con la rendición de cuentas, pero no sé si la información que tiene esa rendición de cuentas es la mejor, porque aspectos claves uno siempre trata de que sean menos riesgosos

**E1:** En su experiencia profesional ha estado, ha sido reprobada en alguna instancia de pre validación y validación del sistema ¿Cuáles ha sido, buscando patrones, los principales requisitos que le han reprobado o validado y si considera esas razones pertinentes? Para la mejora de la gestión del servicio

C: eeee... una vez se nos calló planificación que fue porque se había hecho mal un cálculo de un indicador, pero no era que no se había cumplido, sino que estaba mal hecha la división de los operandos, por lo tanto se solucionó y se envió de nuevo, pero en otro aspecto nunca se nos ha caído y apelamos

**E1:** Ya, y en los procesos de revalidación

C: Ahí siempre se nos, nunca hemos validado, hasta donde yo he estado nunca hemos prevalidado por diferentes aspectos, ya sea de forma o que están mal redactado los chequeos estratégicos, que a la misión le faltan elementos, que los indicadores no son de resultados, que no miden los aspectos más relevantes, esas son como las palabras claves que dice DIPRES en su carta de prevalidación

**E1:** Y ven que no han pre validado con mucho éxito pero si finalmente han tenido éxito con el sistema. En este tránsito entre no validar y la pre validación y validar finalmente, ¿Tú crees que al haber incorporado estos requerimientos de la dirección de presupuesto se haya mejorado la potencia de la herramienta para tus clientes internos?

C: No, no porque casi siempre las razones que yo tengo recuerdo se han respondido ¿Por qué no ha podido ser como pide DIPRES? Por ejemplo a veces nos piden indicadores de resultados porque es imposible incorporar indicadores de resultados en esos aspectos y se les justifica ahí (¿previa

aceptan producto?) pero el tema de arrastre, si mejora la herramienta para la toma de decisiones, yo creo que se mantiene igual

E1: Ok...

-----\*-----  
TERCERA PARTE ENTREVISTA CONSTANZA

**E1:** Planificación de gestión en su contexto inmediato, ambos con el objetivo de proveer información de desempeño de las instituciones al ciclo presupuestario, al parecer habría una tención que empobrece el cumplir lo resultados óptimos en cuanto a la relación de salario y metas asociadas a los resultado, dentro de este objetivo, para intentar responder a este objetivo nos preguntamos que a partir del año dos mil cinco los sistemas PMG migraron al programa marco avanzado, bajo el esquema de la certificación ISO9001 en tu opinión ¿Se mejoró la calidad de la información con este proceso?

C: No, yo creo que se mejoró la calidad de los procesos o como se desarrollan o como el tema de hacer procedimiento documentado, eso mejoró ya que está disponible para cualquier persona que llegue puede saber que hace el otro que estaba en su lugar, por lo menos es siempre útil saber qué se tiene que hacer dentro de cada sistema, sin embargo, el que haya mejorado no... yo creo que los resultados no.

**E1:** ¿Fue adecuado en tu opinión mantener el incentivo ligado a la aprobación por parte de los organismos técnicos validadores, no fue tema el de certificar los procesos una oportunidad para independizar los resultados de los incentivos?

C: Yo creo que era una posibilidad pero no se adoptó quizás por hacer este cumplimiento encadenado, tratar de incentivar que se haga, que se cumpla los requisitos por parte de las instituciones asignándoles valor económico, pero ese genera los mismos resultados que dije anteriormente que es que no se tomen aspectos claves de la gestión de los servicios, porque es mucho el riesgo de cumplimiento.

**E1:** Este es un tema más contingente con nuestros tiempos, con lo últimos tiempos, con los últimos meses en realidad, dando que los servicios públicos que no están en su última etapa del programa marco básico, el caso de energía, el caso de minería, de medio ambiente y de otras institucionalidades nuevas, jóvenes están siendo obligadas a partir del año dos mil once a cumplir todas las etapas del sistema de PMG o al menos adelantar etapas. En tu opinión ¿Esta nueva regla no deja un proceso que antes llevaba cuatro, cinco años un tanto desacreditada en cuanto a que realmente contribuiría a la mejora en los procesos de apoyo y gestión de los servicios?

C: Si, definitivamente en mi opinión son pales de ciego, porque en realidad solicitarle a los servicios públicos nuevos que hagan todas las etapas en un año es inviable

E1: En tu opinión ¿Crees que la calidad de la información del sistema de planificación y control de gestión mejoraría si no se vinculara a un incentivo remuneracional?

C: Si, yo creo que realmente tomaría aspectos y que sería el cruce para generar herramientas que efectivamente apoyen a la toma de decisiones, porque tampoco las autoridades están dispuestas a enfrentar los costos que significa no validar sus PMG o tener malos resultados producto de que se ponen metas muy difíciles de cumplir o que tienen muchos riesgos asociados

E1: Pero tanto la circular veinte como la número cincuenta y dos, todas de octubre del año dos mil diez, modifican el sistema PMG en una nueva estructura creando dos programas marco el año...los procesos donde van a estar y los procesos de provisión de líneas y servicios estratégicos que se le conoce como sistema de monitoreo y los procesos de soporte estratégico, atención ciudadana, gestión de calidad que es donde están todos los otros sistemas PMG que de nuevo (¿están obligando a las instituciones a ingresar?), ambos con un peso porcentual del cincuenta por ciento. Hoy día en esencia el sistema de PMG de planificación y control de gestión va a pesar un cincuenta por ciento de sus incentivos y tu me acabas de decir de que si no se vinculara el sistema PMG de planificación al incentivo, mejoraría la calidad de la información. Estamos hablando de que hoy día el cincuenta por ciento del PMG no va a mejorar la calidad de la información.

C: No, es mala y hasta quizás podría perjudicarla porque con un cincuenta por ciento de responsabilidad partiendo de la base que en las instituciones en las que yo he estado los PMG siguen siendo asociados a personas no a la institución y a cumplimiento de todos los funcionarios, es responsabilidad de todos los funcionarios, las responsabilidad de tener un cincuenta por ciento en un grupo de personas que ya el sistema de planificación, es un riesgo muy grande por lo tanto se va a tratar de incorporar metas que sean cumplibles por ponerle un nombre, durante el año e curso

E1: O sea en resumen tu me dices, si ya no lo logró el sistema PMG de planificación este sistema de monitoreo no debiera resultar para mejorar la calidad de la información, debería ser incluso más riesgoso comprometer calidad, una información e mejor calidad

C: Si, yo creo que va a ser más riesgos, va a ser un desincentivo

E1: Ok, en este sentido me gustaría saber si la pregunta final tiene que ver con que el PMG busca un adecuado balance entre incentivo, mejorar gestión, resultados de los productos estratégicos. En particular el sistema de planificación debe establecer sus definiciones estratégicas, indicadores de desempeño ¿Crees en tu opinión que la vinculación de incentivos del PMG versus resultados de los programas públicos debiera estar vinculado a un incentivo diferenciado, es decir, se debiera establecer incluso un incentivo distinto al tema de los PMG? Me refiero a que por ejemplo, si hoy día por cumplir el PMG te dieran un incentivo, el hecho de que se genera hoy día un marco de resultados, resultados de la gestión versus un sentido, ¿Debiera generarse otro incentivo adicional? A lo mejor eso invitaría a los funcionarios públicos a sentirse más motivados por metas más ambiciosas ¿O no?

C: Quizás sí, pero no sabría decirlo antes de la prueba... de probar un nuevo tipo de incentivo, si pudiera dar resultado o no, yo creo que todo lo que tiene que ver en términos de cumplimiento asociado remuneración de las instituciones o el incentivo remuneracionales es difícil de que sea una herramienta útil.

**E1:** Ahora hay algo que me quedé un poco dando vuelta como corolario y obviamente tiene que ver con el objetivo número uno, es que, estos instrumentos se pensaron para... por una emergencia del Estado en red, un Estado que pudiera comportarse como un Network, derribar estas viejas estructuras piramidales, pero tú me dices en una parte de tu entrevista de que en realidad los PMG se han asociado a personas y equipos pequeños dentro de las organizaciones, que es totalmente contrario a lo que vemos de trabajo en equipo y en red, ¿No estamos frente a... también un fracaso por ese lado?

C: Si, definitivamente, yo donde he estado en esto de los PMG son siempre responsabilidad de la persona que es encargado del sistema, nadie lo piensa como que el cumplimiento para llegar a ese cumplimiento trabajan todos detrás, sino que la cara visible es el encargado de sistemas y bajo el recae toda la responsabilidad de que si se aprueba o no el sistema va a ser responsabilidad de esa persona

**E1:** Finalmente, ¿Es el PMG como, sistema de planificación de control de gestión, una buena herramienta para vincular dos objetivos, tanto mejorar la gestión de las instituciones y cuenta pública de resultados?

C: No yo creo que es un buen intento para rendición de cuentas, no para mejorar la gestión de los servicios

**E1:** Bueno, muchas gracias.-



**Nombre: Marcela**  
**Fecha: 02.12.2010**  
**Duración: 41 Min.**

---

**E1:** Entrevista número dos con la superintendencia de electricidad y combustible Marcela.

Bueno, como te comentaba hace un minuto atrás esto tiene un objetivo general que es poner a prueba la usabilidad tanto del proceso de control de gestión establecida en la metodología del sistema y de los productos obtenidos, ver si estos son verdaderamente usados.

¿Tu compartes que los PMG/ MEI son instrumentos que ayudan a derivar estas viejas estructuras burocráticas centradas en procesos y sistemas y estos son sistemas que van camino hacia una gestión pública orientada hacia resultados?

**M:** Voy a hacer la respuesta corta y la respuesta larga. La respuesta corta es que yo creo, en el diseño siempre y cuando se ajuste a que el compromiso de la organización este alineada con los desafíos que impone la metodología, en ese sentido es posible y yo hablo desde una perspectiva MEI – la que además recoge los errores de la trayectoria de los PMG, nosotros empezamos hace tres años y el PMG lleva diez años, entonces pudimos recoger con nuestra metodología haciendo benchmarking en otros servicios cuales eran los temas, los problemas que se enfrentaba la metodología. Esa es la respuesta corta y la respuesta larga es que en virtud de lo mismo, nosotros cuando estuvimos enfrentados a desarrollar la MEI, dado que había un cierto desprestigio de los PMG en el sentido de que la organización por ganar el incentivo económico asociado al cumplimiento de las metas, hacía las actas o lo que correspondía dependiendo del sistema, no tan... de manera no tan directa involucrada con los funcionarios sino más bien como una cosa media estructurada solo para cumplir independiente de que se hubieran hecho las actividades, nosotros dijimos “tenemos la decisión de hacerlo en buena o hacerlo para cumplir solamente” y decidimos hacerlas con todas las patas de la ley en ese sentido reestructuramos el lineamiento estratégico, hicimos comités, juntamos a los funcionarios y dijimos “si vamos a ser MEI, va a ser para que todos sepan lo que es la MEI y que participen”. Independiente de eso, hay muchos que todavía están medios descolgados cuando tu les dices “esto es parte de la MEI, de este sistema” todavía falta que penetre.

**E1:** Al menos el PMG y MEI fue, son, fueron, han sido programas que tienen... responden un multipropósito, es desarrollar innovadoramente sinergia entre las políticas y los instrumentos de gestión de recursos humanos, de modernización y de control de ges... y de formar una presupuesto, de tener un presupuesto informador orientado a resultados. En tu opinión ¿Se ha logrado la implementación respondiendo a estos tres objetivos en forma balaceada?

**M:** Quiero aclarar la pregunta ¿Referida al servicio en los tres años que llevamos o como concepción general de...?

**E1:** No, me gustaría que me dijeras tu percepción del instrumento en general, si ha logrado...

M: Acá en los tres años

**E1:** En los tres años o si tienes también otra experiencia que te pudiera ayudar también a responder la pregunta

M: En nuestro caso sí porque nosotros no teníamos ni siquiera unidad de control de gestión en la SEC de manera que la forma de controlar la gestión era descentralizada, dependiendo del mandato legal que es la misión de la superintendencia, entonces, el poner objetivos claros, por ejemplo la atención del usuario, que de alguna manera crea un procedimiento para atender, registrar las consultas, los reclamos, si nos sirvió. Ahora, podría haber sido esa metodología u otra, yo evalúo en ese sentido, el contar con una metodología ayuda, la metodología usada a lo mejor no es la apropiada en el sentido de que estas se crearon hace diez, doce, quince años y no recoge las actualizaciones en el tiempo y considero que a veces te imponen una cierta metodología que muchas veces va asociada a recursos pero los recursos no te los dan, por eso tú tienes que crear o ir en todas las direcciones regionales con una persona que atienda al usuario, que haya un registro y si tu no tienes una persona disponible que atiende público, si no tienes un espacio, si no tienes los elementos como el número o que se yo, se te hace mucho más cuesta arriba de manera que considero que podría haber sido más acompañado con recursos, aunque uno levante el proyecto y te lo pueden dar o no te lo pueden dar, de manera que puede estar muy sujeto el logro de ese objetivo, en este caso de la atención de usuarios, a que te acompañen los recursos, por ejemplo. Entonces siento que, además la metodología de alguna manera tiende a generar insularidades, o sea, el dueño del sistema de prevención de riesgo hace todo lo posible para cumplir su MEI de prevención de riesgo pero todavía le falta otra etapa que es difundir y permear hacia la institución. Yo siento que esa parte que si bien es cierto ha permeado hoy día por el control de gestión, versus antes no, la gente mucha todavía no sabe de que le estoy hablando cuando tu le estás hablando de alguna MEI en particular, por ejemplo del gobierno electrónico, cómo se vincula su trabajo con la MEI de gobierno electrónico independiente de que el gobierno electrónico y sus encargados estén desarrollando las herramientas, todavía les falta esa parte de la herramienta que es de la difusión, de la penetración del discurso, sobre todo en nuestro caso que somos un servicio que tiene direcciones regionales en todas las regiones y en dos provincias, llegar al que está en la provincia con el mensaje es lo que no contempla la metodología

**E1:** una de las conclusiones que obtuvo el Banco Mundial respecto de que: "siempre en forma gradual y preservando los principales logros del PMG alcanzados hasta el momento, se deberían considerar nuevas dinámicas para el PMG que permitan lograr una mejor satisfacción de las necesidades de los usuarios/beneficiarios/clientes. Teniendo en cuenta la heterogeneidad de usuarios finales existentes. Esto implica necesariamente considerar modelos de gestión que incorporen mayor flexibilidad para la gerencia, en especial con respecto al fortalecimiento de sus procesos productivos centrales, y que orienten la evaluación de las actividades de las instituciones públicas hacia los resultados que estas producen en materia de satisfacción de necesidades de los usuarios. Respecto de lo anterior; Hoy estamos frente a una nueva agenda de modernización del Estado, en donde uno de los puntos de la agenda corta es mejorar los mecanismos de incentivos, en su opinión ¿las circulares N ° 52 del comité de Ministros y la N ° 20 de DIPRES, ambas de

octubre de 2010 son un cambio de foco / retroceso a este proceso diseñado en fases? ¿Es parte del mismo proceso evolutivo al cual hacen mención los documentos técnicos, medios de verificación y otros de DIPRES o es una reacción frente a que no se logro a través de las fases anteriores los propósitos mencionados?

M: Yo lo considero como un avance en el sentido de que todas las políticas públicas cuando tu las encapsulas, las orientas a una como producción en serie, te queda de lado todos los bordes y todas las situaciones de excepción, en ese sentido nosotros (las instituciones) deberíamos poder elegir qué procesos certificamos y que procesos no, Cuando tu me pones el planteamiento de que; si este cambio en donde la implementación y certificación pasa a ser voluntario vincularlo al incentivo, es un retroceso o un avance o cambio de foco... yo creo que para poder ir madurando el control de la gestión a través de la MEI y viceversa, el aporte mismo de las MEI en el diseño y desarrollo de sistemas básicos, e ir dándose cuenta qué procesos son certificables y que no y no forzar la certificación, para mi es un avance. O sea, que no porque haya que cumplir y esté vinculado al incentivo vamos a certificar como sea este proceso que no agrega valor público o no agrega valor a la institución

**E1:** Una pregunta un poco retórica que tiene que ver con una afirmación que hace Wildavsky (teórico de gestión pública) y el plantea que estas herramientas de gerencialistas aplicadas en la gestión pública de hoy día que buscan un poco este valor público sin vinos viejos en nuevos embaces, en ese sentido tu, viendo las MEI, viendo un poco también lo que pudiste hacer ver con el tema de los PMG y aprender ¿Compartes dicha metáfora? O verdad los programas de mejoramiento de la gestión apuntan hacia el valor público final

M: Mira, me provoca lo que dice el autor en el sentido de que... yo hace diez años que hice mi magister en gerencia pública y hace uno un diplomado en gestión pública para actualizar conocimiento y eso me permitió comparar en nueve, diez años que efectivamente hay formas diferentes de hacer las cosas y ahí en esa declaración que hace el autor, en el sentido de decir estos son vinos viejos en embaces nuevos, uno podría incorporar ahí por ejemplo la reingeniería o el meta plan o herramientas de control de gestión que de alguna manera van siendo modas, también lo han dicho otros economistas y otros... hasta (¿Stiglitz?) también lo plantea en algún momento. El tema es que...de manera que me parece una declaración bien provocadora y que en el fondo lo que yo te podría interpretar ahí, es que uno va buscando formas de mejorar la gestión en la medida que van siendo más factible los modelos que hoy día hay y toma algunos del pasado y los readeúa, que también comparto un poco son moda, esto que yo te comentaba hacer un magister hace nueve años versus un diplomado hace uno, toma otras modas, otras tendencias, otras formas de ir viendo a lo mejor muchas veces igual han resultado, si uno pudiera traducir en planificación orientada a resultados

## SEGUNDA PARTE ENTREVISTA MARCELA

**E1:** "...En el contexto del sistema de PMG de planificación y control de gestión y considerando su vinculación con el ciclo presupuestario; lo que intentamos en este minuto es evaluar la resistencia que tiene la metodología del sistema para diseñar procesos de planificación y sistemas de información, intentamos evaluar cualitativamente su eficacia según la percepción de nuestros actores claves, así como evaluar en vuestra opinión cual vendría siendo el grado de usabilidad de la información para la toma de decisiones y el enriquecimiento de la formulación presupuestaria". **En ese sentido me gustaría preguntar si en la guía metodológica, requisitos técnicos, entre otros, así como en el mismo apoyo brindado por la Dirección de Presupuestos para el desarrollo del sistema de PMG de planificación ¿Quedan claramente establecidos los procesos de planificación y control de gestión?**

M: En el sistema de planificación y control de gestión establecido para las MEI yo diría que se da un paso muy lento al principio, después existe paso orientado al diseño de modelos de planificación orientados al presupuesto, ahora bien "... Me parece que en general están bien planteados, siempre es mejor tener un camino, el cuál seguir e ir pudiendo hacer mejoras, es un buen comienzo - Como nosotros estamos en un tercer año de implementación, donde todavía estamos modificando y evaluando los indicadores, asociados a productos - yo diría que en nuestro caso, si ha sido... ha permitido al menos establecer, una planificación para la toma de decisiones, porque no has permitido ir identificando metas internas con cumplimiento de indicadores internos que son mucho más específicos, que aquellos establecidos a nivel de objetivos estratégicos, los que no te permiten mirar más adentro de los departamentos o centros de responsabilidad".

Para nosotros ha sido valioso desde esa perspectiva, lo que nos parece que es un poco abrupto es el paso al diseño de compromisos (metas asociadas a los indicadores) indexados con el presupuesto, en el sentido de que si es que, desde la etapa de la discusión y asignación presupuestaria no te entregan los recursos que necesitas para ejecutar algunos sistema ¿me explico? (...entrevistador: **si adelante**) la cuestión es más compleja, dado que en instituciones como la nuestra que son pequeñas, donde no hay o no había unidades de control de gestión y se crea este sistema, tienes que tener un control de gestión con una o dos personas (por las limitaciones de recursos) descentralizado, y en ese momento tienes que involucrar a toda la institución porque no tienes un centro de control de gestión, sino que tienes que tomar de cada centro de responsabilidad alguien que se haga parte del control de gestión, de manera que la toma de decisión también los involucra e involucra a los jefes. Hasta ahí me parece que es válido, lo que no me parece que es muy cómodo es cuando te casas con esos indicadores asociados a la ley de presupuesto y no hay presupuesto asociado a esos indicadores

**E1:** "... Por lo que veo valoras la metodología, aun así me gustaría saber si ¿has o han trabajado con otras metodología de planificación además de la que está inserta en los requisitos técnicos

**de planificación y control de gestión que te entrega la dirección de presupuesto, por ejemplo, cuadro de mando integral y/o BSC?”**

M: Nosotros cuando nos planteamos la necesidad de implementar un sistema de control de gestión fue a la par con la creación de las MEI para la SEC, el 2007, nosotros estuvimos evaluando y participando en cursos de Balanced Scorecard, para empezar con esa metodología, no la logramos aplicar porque se nos impuso esta otra que era la que teníamos que cumplir de manera que, empezamos inmediatamente, ahora nosotros paralelamente lo que hemos visto en algunas divisiones que tiene planificación o que ya venían con una planificación de modelos más o menos cercanos al Balanced...fue en aquellos que pueden disponer con algo de su presupuesto, en los otros que a mí me correspondió desarrollar, (no es que no hubiera planificación y control de gestión de cada una de las unidades) donde ellos no manejan presupuesto, por ejemplo con los directores regionales, de manera que la metodología usada fue solamente la planificación orientada al cumplimiento de objetivos, finalmente lo que nosotros creamos como metodología fue en base a la modificación de nuestro proceso de fiscalización donde definimos un modelo de riesgo, en relación con las instalaciones más riesgosas y esas son las que tu fiscalizas y a esas le pusimos indicadores, en términos simples fue: “Usted está yendo a revisar, usted recibe diecisiete mil declaraciones que ingresan al año, eléctricas o de gas, usted recibe un ranking diariamente de unas diez, veinte cada individuo, riesgosas, si usted tiene diez o veinte riesgosas se establece una señal de alerta” esto es como los carabineros, o hay una fiscalización por monitoreo que es el carro de carabineros recorriendo las calles a ver que encuentran y si encuentran algo lo va a sancionar, versus el carabinero que va a la Legua a capturar micro tráfico, si va a ese lugar que identificó riesgoso lo más probable es que encuentre el micro tráfico ¿te fijas? Entonces nosotros de una fiscalización de monitoreo pasamos a una fiscalización por riesgo, entonces ahí genera un indicador, número de inspecciones en terreno por fiscalizador y eso significa todo el proceso completo, con el proceso administrativo y el cierre y las reposiciones... esa es la fiscalización. Y luego dijimos en términos de lo que es el procesos administrativo, usted tiene tantos días para formular cargos desde que encontró la falla, entonces fuimos generando un control de gestión en virtud del desarrollo de nuestro principal recurso y/o producto estratégico que es: “La fiscalización” e hicimos un modelo orientado en riesgo, o sea ninguna de las anteriores en el fondo, pero tampoco las deja completamente a un lado.

**E1:** Que prime sobre otro, sino que han podido finalmente comunicarse unos a otros

M: Y adaptándolos a las especificidades de este trabajo

**E1:** Bueno, entonces con esa respuesta se contestan varias preguntas en realidad, que una tenía que ver por ejemplo ¿Cuál es tu opinión, si se permite adecuadamente esta metodología con los objetivos de apoyar el proceso de toma de decisiones y al mismo tiempo rendir cuenta pública de resultados? Tu en un momento me dijiste “hay una tensión sobre el último objetivo que se persigue” que es el de rendir cuenta pública por resultados por la falta de feedback y... pero me

falta una que tiene que ver como... ¿Cuál es la percepción que tiene tus clientes internos sobre los aspectos de las métricas finalmente diseñadas?

M: Si, nuestros clientes internos son

**E1:** Y finalmente si estos los van a ocupando los procesos de toma de decisiones, si les va enriqueciendo la discusión presupuestaria

M: Yo diría solamente en algunos aspectos y principalmente en lo que tiene que ver con aspectos de procesos de fiscalización, respecto de los otros yo siendo que tanto los clientes internos, buenos los (...) stakeholders en general visualizan nuestra visión solamente orientada a la parte de fiscalización y todo aquello que va como lo que te decía, el gobierno electrónico, auditoría, son cuestiones que el cliente interno percibe muy lejano, como que la toma de decisión de su trabajo diario no incide si no aquello que tiene que ver con fiscalización, el resto es como de otra áreas como que a mi no me toca, como que no lo logran asimilar

**E1:** Todavía hay mucho atrincheramiento...

M: Todavía hay mucho atrincheramiento, todavía hay muchas insularidades, todavía hay mucho problema de comunicación de la gestión, yo no se muchas veces lo que hace el de allá, yo no se porqué cuando tomo decisiones las tomo sin preguntar lo que está haciendo el otro cuando a veces tenemos las mismas funciones, eso todavía es algo que hay que como que romper.

**E1:** Bueno, uno de los requisitos que hace que más genera a veces tensión o así me he podido dar cuenta, es que, de tras de estos resultados que buscan de indicadores sobre todo asociado a la lógica de resultados, uno sabe que está el tema de las remuneraciones finalmente, o sea, que uno sabe que

M: Hay un incentivo económico

**E1:** Hay un incentivo económico, en tu opinión ¿Esto merma o inhibe de cierta forma la potencia de esta herramienta?

M: Mira yo creo que la gente pone mejor disposición porque como que lo vincula a su satisfacción personal, que es el mayor ingreso, lo podría comparar con el VGI, o sea al VGI la gente no le prestaba tanta importancia como a la MEI que siempre está asociada a un cumplimiento, a un incentivo económico, de hecho la gente percibe internamente que si tu cumples las metas recibes este incentivo, si no las cumples no, pero nadie tiene como el matiz de que hay un incentivo fijo, las cumplas o no las cumplas, lo que a mí me parece bastante raro, o sea, si yo no hago la tarea voy a recibir igual una parte de mi incentivo que en ese sentido de sería yo más proclive a "o hay incentivo o no hay incentivo" porque ahí también hay uno que dice "No hagas nada igual te va a tocar un porcentaje". Entonces la gente lo relaciona mucho con que aquí tu bolsillo se ve afectado, yo creo que les importa.

**E1:** Y eso en tu opinión afectaría, al calidad, la potencia de la herramienta para aportar a la toma de decisiones, o sea, si a la gente finalmente le afecta que esté vinculado a sus remuneraciones ¿Crees que si no lo estuviera y estuviera vinculado por ejemplo a otros tipo de meta?

**M:** O a nada como el VGI, que el BGI nosotros los hicimos por años sin, sin tener un incentivo al cumplimiento

**E1:** ¿La métrica mejora su calidad? O sigue siendo la métrica

**M:** Yo creo que sigue siendo igual

**E1:** Ya, mira ¿A ti te ha pasado en alguna oportunidad que has...? el sistema de planificación no sé si ocurre lo mismo bajo al estructura MEI pero en el caso del PMG uno va enviando informes durante el año a la dirección de presupuesto que se llama la etapa de pre validación del sistema de planificación y control de gestión ¿Ustedes tienen alguna característica parecida, envían por ejemplo sus definiciones estratégicas a la dirección de presupuesto y estas son validadas como parte de la aprobación?

**M:** A través de... no la MEI sino que del VGI lo que son los formularios H y A, el H de indicadores es que bueno, van revisando indicadores que son parte del VGI y en el formulario A está la definición estratégica, este año por ejemplo no hicieron observaciones respecto de la redacción de algunos de los productos estratégicos y la relación de esta redacción con los indicadores

**E1:** Y eso...disculpa...

**M:** Eso una vez al año en base a la discusión de la ley de presupuesto

**E1:** Y eso ¿Está vinculado con el sistema de planificación y control de gestión?

**M:** Si

**E1:** Y en ese sentido ¿Las observaciones de...? en este caso el cliente es la dirección de presupuesto porque ellos finalmente de evalúan si tu producto es realmente, cumple con ser un bien agregado de... tiene atrás un proceso estratégico, si los indicadores están realmente en la dirección que uno los categoriza etcétera o el objetivo estratégico es evidentemente resultado porque tiene un indicador de resultado. En tu opinión esas observaciones del cliente interno ¿mejoran la calidad del instrumento de planificación y control de gestión pero para tu cliente interno o son necesariamente requerimientos de información que le sirven más al cliente externo?

**M:** Claro y Para el cliente interno (Organización / Alta Dirección), sus productos estratégicos están bien penetrados en la institución de manera que, tu lo puede simplificar, en

fiscalización, normativa, autorizaciones y atención de clientes. Al este cliente le da lo mismo como esté redactado, porque sabe que está asociado a la fiscalización como producto, de manera que esas observaciones “mira cámbiale para acá, es mejor que le complementes con esto que se yo”, esa observación que hace la DIPRES respecto de nuestros productos estratégicos relacionados con los indicadores es como para mejorar la gestión externa pero no la interna, la interna esta súper consolidada en ese sentido, no varía mucho. Cuando hablamos de Indicadores la situación varía un poco, porque los indicadores es una pega que te toca hacer o no dependiendo del departamento donde estés y salir diez veces o veintes es algo que afecta la calidad de tu trabajo y responder reclamos en menos de treinta días también. Pero, yo siempre siento la posibilidad que tiene la institución es no hacerlo de acuerdo a lo que te dice la DIPRES, o sea tu siempre tienes la opción de hacer lo que quieras con lo que te plantean y hacer tu propio negocio de planificación estratégica e informar de acuerdo a lo que ellos te pidan, es una decisión a la cual tu siempre te enfrentas, sigo paso a paso o sigo paralelo pero también informo acá, ese es punto yo diría que tiene flaco esta metodología, que te puede imponer un camino a seguir y tu lo puedes seguir pero no estoy convenciendo a nadie.

**E1:** Ok, bueno ahí se cierra el objetivo dos.

-----\*-----  
TERCERA PARTE ENTREVISTA MARCELA

**E1:** ... Precisamente si la relación finalmente planificación y control de gestión como la columna vertebral de este sistema de herramientas que apuntan a en este caso a establecer un vínculo balanceado como dice la evaluación del banco mundial en el caso de PMG, un vínculo balanceado entre la política de modernización de la gestión pública, la política de recurso humano a través del incentivo salarial y la política de control de gestión, o sea trato de en forma balanceada de ir cumpliendo estos tres objetivos en forma simultánea, yo lo que quiero ahora es someter a presión, o sea meter a resistencia bajo la percepciones de los entrevistados si la vinculación entre salario y sistema finalmente resulta. Es decir, por ejemplo una de las preguntas que me gusta hacerla desde una es finalmente si, si estos resultados que se tratan de buscar a través del sistema vinculándolos a los incentivos deberían, no debería haber mejor establecido otra categoría de incentivo

**M:** Yo creo que mira, la idea de trabajar en el sector público es agregar valor público, eso lo tengo como telón de fondo, en ese sentido da lo mismo el incentivo si tu quieres someterte a un control de gestión ya sea propuesto por ti o propuesto por otro, evaluarlo y decir “¿Cómo yo obtengo los mejores resultados para la toma de decisiones y el perfeccionamiento en el tiempo de lo que es mi mandato, mandato ético y mandato legal?”



**E1:** Eso, disculpa, eso me suena un poco a lo que estaba leyendo hace un poco atrás Shick que es uno de los teóricos que trata de...que está inspirando a este proceso de lo que fue el PMG, habla un poco de eso, de que el servicio público va parece un poco más allá que te pongan una métrica

**M:** Yo creo que si, yo creo que la diferencia entre un procesos productivo de una fábrica o de cualquier otro no sé, otro modelo distinto del sector público tiene esa diferenciación, en el sentido de que el incentivo no es el que me mandata a buscar los mejores resultados, el incentivo no es el que guía mi accionar en el sistema de planificación y control de gestión, sino más bien la necesidad el deseo de que tu organización, voy a repetirlo otra vez, agregue valor público pero adicionalmente tu entregues lo mejor de ti para desarrollar tu labor, no asociada a tu incentivo, no es el garrote y la zanahoria, aquí yo creo que en sector público no necesariamente debería trabajarse bajo esa lógica porque yo creo que a la luz de los resultados de los PMG y lo que he visto hasta aquí en la MEI, da lo mismo el incentivo, si tu no quieres hacer la pega y guiarte por una planificación orientada a objetivos puedes no hacerla igual ¿Te fijáis? Lo que yo te contaba, por ejemplo a un gallo que en una organización que nosotros entrevistamos le pusieron un PMG que era gobierno electrónico, el PMG de gobierno electrónico es “tu este año estás proponiendo algo para el próximo año, están evaluando lo que dijiste iba a hacer este año, perdón, estás ejecutando lo que dijiste que ibas a hacer este año y estás evaluando lo del año pasado” o sea si tu te paras al medio, tienes que proponer algo para el siguiente, desarrollar algo para este año y evaluar lo del año anterior y muchos nos encontramos de que por lo menos en ese sistema, por proponer para el próximo año herramientas que ya estaban desarrolladas para poder cumplir “o, vamos a hacer un modelo informático para lectura de tarjetas para los bonos de no sé qué” y eso ya estaba hecho hace dos años, entonces lo proponían, lo desarrollaban igual el año siguiente de manera que estaba cumplido, entonces si aun con incentivos alguien hace algo así o muchos se basan en el incentivo... da lo mismo

**E1:** Ok

**M:** Que burdo pero...

**E1:** No no, si son parte de la experiencia que va saliendo, yo en este... me gustaría auto entrevistarme y decir lo que yo también he visto y yo también... más allá de lo que he visto con sorpresa, lo que se que sucede y como diseñador o más que diseñador, implementador de esta cosa, uno se da cuenta de que es lo que pueden y no pueden hacer estas herramientas por uno y por el servicio

**M:** Claro

**E1:** Sin embargo, uno... yo trato de ser un poco majadero y en algunas cosas me gustaría mencionarte por ejemplo que hoy día algunos servicio públicos, esta es una experiencia, algunos servicios públicos dentro de los cuales se encuentra nuestra sub secretaría, no... como se transformó la estructura del programa de mejoramiento de la gestión, deben avanzar en un año lo

que estaba contemplado para cuatro, cinco, seis años más. En tu opinión ¿Esto no desacredita un poco un proceso que se había diseñado para cinco, seis años y hoy día se tiene por ejemplo en algunos servicios públicos no solamente energía en particular pensemos también en medio ambiente, no desacredita... no es como borrar con el codo lo que escribió con la mano?

M: Yo creo que depende del énfasis que se dé, a qué me refiero, a nosotros nos subieron un cincuenta por ciento el sistema de control de gestión

M: ...entonces ese cincuenta por ciento uno dice porqué ese cincuenta por ciento, pero la explicación fíjate de alguna manera es cambio de enfoque, es cambio de... porque de los sistemas el control de gestión, al ponerlo en cincuenta por ciento y al adelantar alguno objetivos lo que me dice es que la gestión actual se está centrando en resultados, en indicadores, en el desempeño

**E1:** En el desempeño, proceso, producto...

M: Me importa el gobierno electrónico, me importa la auditoría, me importa la capacitación, me importa... pero el eje central es la gestión y en ese sentido los vamos a ponderar un cincuenta por ciento de tal manera que todas las instituciones que volqueen hacia la gestión, así nosotros lo analizamos cuando nos suben abruptamente del diez por ciento al cincuenta, o sea la mitad del ponderador. En ese caso es claro, en otros casos que vimos donde nos proponía la DIPRES fases del objetivo cuatro al cinco, seis, siete, ocho es como pierde un poco la trazabilidad, pierde un poco y se desdibuja el sentido del sistema, o sea, si tu quieras hacer un sistema paulatino que va año a año recogiendo experiencia, mejorando para llegar al año diez a certificar, porque quieras que haga cuatro objetivos en un año, se pierde el propósito, si no viene acompañado de una propuesta que para mí es lógica en el control de gestión, o sea ahora me interesa la gestión, cómo están dando cuenta, cómo se están resolviendo, cómo se están tomando las decisiones ¿te fijas? Por ahí podría decirte que en un caso si, en otro caso me parece poco que desdibuja el propósito de la metodología

**E1:** Finalmente...esta es una pregunta que ya la hicimos de cierta forma, pero es bueno repetirla si es que en justa forma que es ¿Tú crees que la calidad de información que arroja el sistema de planificación y control de gestión finalmente mejoraría si no tuviera que rivalizar con estos dos objetivos que es el incentivo remuneracional y cuenta pública de resultado y solamente se dedicara a satisfacer un cliente interno que es en este caso el tomador de decisiones?

M: Yo creo que si, yo creo que si porque en el fondo el incentivo no juega muy... a mi gusto no juega un papel muy preponderante en lo que es los resultados y el tema de la cuenta pública tiene que ver con una estrategia de como yo posiciono mi servicio ante la opinión pública, antes otros que toman decisiones como el congreso o autoridades o el mismo público, pero en estricto rigor, el desarrollo de control puro sin elementos como tensionantes en el sentido de que si no lo hago no me pagan o no se que puede ser perfectamente posible, o sea no es necesario que haya incentivo

E1: Ok, bueno marcela yo hasta aquí quedo contento y una vez terminado te comentaré como nos fue

M: Que le vaya muy bien pues.-

**Nombre: Luis**

**Fecha: 03.12.2010**

**Duración: 1 Hora, 15 Min**

---

**E1:** ¿comparten que los PMG son instrumentos que apuntan a derribar las viejas estructuras burocráticas, centrados en proceso y que estos sistemas son un camino hacia una gestión pública orientada a resultados?

L: No, por eso quería contarte un poco como se ha desarrollado esto en los últimos años y nosotros el noventa y cinco como te digo negociamos un período de nueve meses con DIPRES, mostrándole todo nuestro sistema de control de gestión, indicadores y eso permitió suscribir un convenio y nos asignaron unos incentivos y función un tiempo, después y partieron los PMG y nosotros no quedamos incluidos en la ley, si creo que el año dos mil dos nosotros solicitamos incorporar, así que somos de esos servicios que llaman adscritos al sistema PMG y a nosotros nos aportó bastante al inicio pero después como que se quedó un poco atrás el sistema y ha sido por la forma en que se ha fusionado internamente en el sentido de que aquí se inició un proceso de planificación estratégica que lo llevó el consejo y no... en el que prácticamente no participamos

**E1:** El PMG es un programa multipropósito que desarrolla innovadoramente sinergias entre las políticas y los instrumentos de gestión del recurso humano, de control de gestión y presupuesto informado por resultados y de modernización de la administración (Eva. PMG BM: 2008), ¿en su opinión se ha logrado a través de la implementación de las primeras fases este objetivo?

L: No sé, yo creo que ayudaron a ordenar un poco pero y hablando en general de los PMG, hubo muchos que se convirtieron en un fin los propios PMG, entonces eso no apuntaba al objetivos que se buscaba y a nosotros como planificación la verdad es que de repente nos ha puesto bastante trabas el sistema Pero nosotros además, hemos tenido un problema adicional que no sé como extraerlo del PMG, que ha sido una falta de apoyo y entendimiento del ministerio en el que ha estado la comisión, en el cual nosotros esperamos que ahora no ocurra.

**E1:** Hoy estamos frente a una nueva agenda de modernización del Estado, en donde uno de sus puntos dentro de la agenda corta es... en su opinión ¿las circulares N ° 52 del comité de Ministros y la N ° 20 de DIPRES, ambas de octubre de 2010 son un cambio de foco a este proceso diseñado en fases?

L: Yo creo que hubo una vuelta larga con las dos primeras fases pero no fue en vano, si se tuvieron diferentes logros, el tema de poner estándares básicos para el cumplimiento de todas las instituciones públicas es un avance, también la incorporación de la norma ISO 9001, fue un avance, y además definitivamente creo que DIPRES capturó los servicios públicos con sus requerimientos más allá de los requisitos técnicos lo que le agregó cierta inflexibilidad que por lo demás aparece destacada como un elemento débil del PMG por el BM”

E1: Según A. Wildavsky la NGP y estas herramientas son “vinos viejos en nuevas embotelladuras” ¿comparte dicha metáfora en la realidad de sus servicios después de haber visto la implementación del PMG.

L: Sí, era el sueño del pibe, pero no ha ocurrido nada, al contrario, se ha puesto muchísimo más rígido que los modelos burocráticos que se pensó derribar, el año pasado, prohibieron todo lo que no quedaba devengado al 31 de diciembre, lo que quedaba, obligado, había que tratarlo con el presupuesto del año siguiente, ni si quiera eso podía suplirlo con el saldo de caja, entonces se han ido poniendo cada vez más exigentes con los PMG realmente, lo que puede ser es que uno esté trabajando todo el año haciendo las cosas bien, pero está, hasta mediados de enero uno depende de cómo lo tomen los analistas de turno que en nuestro caso hemos tenido en promedio desde 2002, seis analistas, o sea no logran interiorizarse de lo que es la CCHEN y a comienzan a presionarnos para cambiar lo que tenemos

## SEGUNDA PARTE ENTREVISTA LUIS

**E1:** del grado de aporte del PMG al servicio

Ordenó la casa, Pa ordenar la casa, pero a nosotros no nos resolvió la falta de directrices que no resistió realmente.

nunca el gobierno ha dado una señal...qué espera de la comisión, entonces la comisión de repente va para allá, de repente para acá entonces un poco....pero dependo un poco de las autoridades de turno de la comisión, pero el gobierno o los ministerios hasta la fecha no lo han hecho, pareciera que esto comienza a tener (...) organismo regulador independiente, el apoyo de la núcleo electricidad pero el apoyo de la núcleo electricidad también es algo finito en el tiempo, eso se requiere hasta que se tome la decisión de ir por una central nuclear y de ahí ya el órgano de apoyo de la CCHEN (...)

Bastante tiempo y ahí la continuación lo que quedaría sería el organismo científico técnico de apoyo al organismo regulador y de apoyo a la infraestructura nacional. Pero de ahí nuevamente qué es lo que se requiere es muy distinto cuando hay centrales nucleares en el país a cuando no las hay, entonces ahí el ámbito de acción de una comisión de energía nuclear es absolutamente distinto. Ahora que es lo que hacemos, hacemos nuestro aporte a la medicina nuclear, la medicina nuclear en el país partió por la comisión, de la comisión se (...) el instituto de prevención (...) que está ahí en Vespucio, se salió de la comisión y después todo el desarrollo que se ha hecho en (¿Radioisótopos?) ha continuado, después con la compra del ciclotrón se abrió otra área de la medicina nuclear que son las cámaras (...) que te permiten hacerte un escaneo completo y salen unas manchitas que dicen “aquí hay cáncer” y lo bueno que tiene es que no requiere una intervención, una biopsia y por ahí vamos avanzando y apostándole al país, pero hay otras áreas que quedaron estancadas, en el tema de la agricultura tenemos un equipo importante pero no llegamos a visualizar cuál es el impacto en la agricultura del país, se trabaja con el tema.

**E1:** ...En el contexto del sistema de PMG de planificación y control de gestión y considerando su vinculación con el ciclo presupuestario; lo que intentamos en este minuto es evaluar la resistencia que tiene la metodología del sistema para diseñar procesos de planificación y sistemas de información, intentamos evaluar cualitativamente su eficacia según la percepción de nuestros actores claves, así como evaluar en vuestra opinión cual vendría siendo el grado de usabilidad de la información para la toma de decisiones y el enriquecimiento de la formulación presupuestaria". **En ese sentido me gustaría preguntar si en la guía metodológica, requisitos técnicos, entre otros, así como en el mismo apoyo brindado por la Dirección de Presupuestos para el desarrollo del sistema de PMG de planificación ¿Quedan claramente establecidos los procesos de planificación y control de gestión?**

**L:** Para nosotros como CCHEN, están son claras, pero para nosotros la prueba de fuego a todo este instrumental va a ser en el próximo proyecto de presupuesto 2012, (Julio de 2011) cuando tengamos los objetivos claros en marzo de 2011 y los tengamos que desarrollar sobre la base del nuevo diseño del PMG en general, el que apuesta de una u otra forma a seguir el modelo usado por el sistema de Planificación, dado que, para nosotros siempre ha sido complejo, o complicado más bien dicho es el tema de los indicadores, al tema de los indicadores le hemos "echado" (dedicado) horas pero no es fácil, o sea, tenemos en el SIG...unos 42 indicadores, 42 indicadores pero... no sirven, no sirven los indicadores. Hubo que cumplir ese requisito y se hizo, pero no tenemos más de diez indicadores que nos aporten y el problema que tenemos es que con un servicio como el nuestro, es decir con tareas aparentemente sinérgicas entre sí, pero diversificadas a nivel de provisión de sus productos y procesos, pretender medir su gestión institucional con seis u ocho indicadores, dar con el pantallazo global se nos enreda mucho, es una tarea a veces es purea.

**E1:** En vuestra experiencia profesional ¿Han trabajado con otra herramienta de planificación distinta ala metodología en sistema PMG de planificación y control de gestión? Y si han trabajado con otras metodologías ¿cómo calificaría en otra experiencia al compararla? si es que se producido el hecho de han trabajado en otras

**L:** Metodología...

**E1:** Por ejemplo ustedes han enriquecido esta metodología de planificación porque la metodología de planificación del sistema de planificación sigue la lógica, la estructura del marco lógico, que es como uno cuando diseña un programa público y lo defiende en el presupuesto donde declara, la misión está remplazada por el propósito, los componentes son los productos estratégicos, los indicadores orientados a resultados solo que los objetivos estratégico, etcétera, entonces... pero hay otra metodologías como la cel (balance...), el cuadro de mando integral, bueno e... existen otras que en este minuto pero que se han estado desarrollando...

**L:** EL balance lo intentamos aquí pero.... no a nivel central, intentamos hacer un piloto en un área de producción y por el tema de los indicadores el asunto. Yo creo que lo de la metodología

propriadamente tal, antes no nos manejáramos con los indicadores, esa es la única diferencia, pero hacíamos lo mismo... De las misiones de algunas personas y a través de las propias áreas que estaban funcionando en la CCHEN se lanzaban cada una de ellas, pero no, no había un objetivo pre establecido, no aquí esa ha sido la falencia que ha tenido la CCHEN, la falta de objetivos claros y definidos

**E1:** Claro cuando usted me menciona el hecho de...

L: Perdona, por ejemplo hay un área, el área del ciclo del combustible que se desarrolla en el tema nuclear, bueno ahí se avanzó hasta que se dominaron algunos procesos, se fabricaron elementos combustibles y el asunto ya prácticamente de ahí se estancó

**E1:** En ese sentido la metodología para diseñar buenos objetivos, veo que no ha tenido un impacto finalmente en los clientes internos

L: No

**E1:** Ya, pero para diseñar...separando un poco el tema de procesos de planificación estratégica que es principalmente la etapa uno, después se retoma en la etapa cinco del ex sistema PMG de planificación, con la presentación de las definiciones estratégica de los indicadores a la formulación presupuestaria, respecto de... para... esta herramienta para diseñar sistemas de información, en su experiencia ¿Cómo la calificaría para montar un sistema de información? Y después no sé, si esto se automatiza como lo definiría

L: No, me parece que como herramienta me parece que es muy útil para implementar, teniendo desde luego los objetivos iniciales claro, de ahí el asunto seguir utilizando... Yo diría, que es útil pero es más útil cuando el negocio... voy a decir una cosa burda, fabrica pernos, porque aquí se hace un abanico de cosas entonces ahí es donde se complica el asunto, pero de hecho es útil, es una herramienta estructurada, pero hacemos muchas cosas, objetivos estratégicos podríamos tener diez a lo mejor y tenemos dos, entonces de ahí (... el objetivo estratégico con el abanico de cosas se hace...Por cada área, por trece áreas y mediríamos trece áreas distintas, esa sería la complicación pero de que es útil, es útil

**E1:** Y bueno, teniendo en consideración de que la metodología les sirve para llevar a delante el proceso de planificación y diseñar sistemas de información ¿creen ustedes que se permite cumplir adecuadamente los objetivos de apoyar el proceso de toma de decisiones y rendir cuenta pública de resultados al mismo tiempo? O sea, diseño un proceso de planificación, saco mi definición estratégica, tengo mi misión, objetivos estratégicos, productos estratégicos, tengo mis indicadores de desempeño, se lo dispongo a la alta dirección pública para que enriquezca su proceso de toma de decisiones y al mismo tiempo cumplo con el objetivo de decirles a mis clientes internos, que es en este caso la dirección de presupuesto "den cuenta pública de lo que hace

CCHEN en el congreso” ¿Sirve esta metodología para cumplir cabalmente ambos objetivos? En su experiencia

L: ... Para nosotros una buena vinculación entre la información que nos aporta a generar el sistema con la rendición de cuenta pública sería que en la misma DIPRES, existieran vasos comunicacionales efectivos entre la parte presupuestaria y la de gestión, pero en nuestra opinión y experiencia vemos que en DIPRES están tan separados, es decir lo que es el área de gestión de lo que es el área de presupuesto, que a los de presupuesto ni siquiera analizan, no ven los indicadores, ni formulas (...) lo que se compromete con el congreso ni nada de eso, son dos áreas que no se tocan allá, entonces en teoría deberíamos apoyar la rendición de cuenta pública con los resultados de nuestros indicadores, pero pensamos que no es así en la practica. Por lo menos en mi experiencia con la gente de allá no lo veo, tal vez eso está en proceso de llegar a lo que se plantea...

**E1:** La certificación de al menos del sistema PMG de planificación y control de gestión permitió a las organizaciones darse cuenta que existían dos cliente, uno externo que es la dirección de presupuesto y el otro interno que es la alta dirección, en ese sentido la alta dirección se vio... cuando ustedes evalúan a satisfacción de la alta dirección, ellos... sienten que...

L: Cuando hablas de alta dirección te refieres a la alta dirección de...

**E1:** De la CCHEN ¿Ellos ven que sus requerimientos de un sistema de información están plasmados en este sistema o más bien es lo que la dirección de presupuesto quiere de la CCHEN?

L: Tanto la metodología empleada como los resultados que de ellos se desprenden Responden más a los requerimientos de la dirección de presupuesto que a los intereses de la alta dirección.

**E1:** Sin embargo, la dirección de presupuesto siempre ha sido enfática en decir “esto es para pedir cuenta pública y para su organización, nosotros solamente somos un vaso comunicacional entre los objetivos y los ayudamos a eso” Pero ¿ustedes sienten que eso se a producido finalmente?

L: No, yo creo que no se produce. Incluso no hay una pasada de cuenta aquí año a año (...) Se ve como a estado el ejercicio del cumplimiento de metas y todo y se pasa al período siguiente, no hay una acción que debería desprenderse de los resultados.

**E1:** En su experiencia, ustedes han... cuando uno entrega a la dirección de presupuesto, el sistema PMG de planificación pasa por una etapa que se llama la pre validación ¿Ustedes se han encontrado en algún año o en este o en otro con que su sistema ha sido reprobado en esta etapa de pre validación?

L: O sea, nunca ha sido aprobado, nunca. Ahora, curiosamente es que... ahora tenemos una nueva (...) que parece un poco más asequible pero acabamos de recibir el informe de no validación y hay



cosas que no se entiende, porque hacen observaciones durante el proceso de presupuesto, algunas se acogen, otras no se acogen, se da su justificación y ahora cuando llega a la etapa de revisión para validar o no vuelven a insistir en lo mismo, no se tiene en presente para nada todo lo que... las justificaciones que se hicieron, entonces parece un diálogo de sordos, cuando lo normal sería que aquellas indicaciones que se hicieron en su momento en julio, bueno hubiera habido reuniones en todo este tiempo, de manera que se hubiera zanjado esto, pero ahora vuelve exactamente igual, entonces no se entiende bien el proceso, no es operativo

**E1:** Entonces me gustaría preguntarles finalmente para cerrar el tema de sistema de planificación PMG, metodología para diseñar procesos de planificación, para sistemas de información para la gestión. Si estos requisitos que son planteados en las etapas de validación ¿Son internalizados por el cliente interno? Es decir, ¿el cliente interno percibe que estas sugerencias de la dirección de presupuesto les van a servir finalmente para que el contribuya a mejorar su gestión o en su opinión, en su experiencia el cliente interno percibe que esto es otro requerimiento más de la dirección de presupuesto al cuál hay que decirle que bueno?

L: Los requerimientos de la Dirección de Presupuestos, que ellos te plantean como ayuda metodológica para enriquecer y fortalecer el diseño y desarrollo de este sistema, nosotros tratamos de resolverlos (...), pero en muchas ocasiones no trapazamos todo estos “aportes” a nuestros clientes internos porque no podríamos operar.

Es nuestra propia unidad la que va tratando de resolver pero no se transmite todo eso. Es que hay observaciones que las hace gente que no conoce para nada la institución y con total confianza te dice “oye, la meta de este indicador no parece adecuada, debería ser creciente” y tu la has hecho ver una serie de observaciones de hechos, de acciones externas que están afectando contra eso y como no lo acogiste te lo vuelve a tirar de nuevo, entonces yo esa parte no la entiendo igual que estas etapas de pre aprobación, nos tienen todo el año hasta el final, sin saber si aprueba o no aprueba.

**E1:** En la literatura podríamos estar frente de lo que se conoce como un trade-off, o sea es decir, no hay acuerdo finalmente entre lo que yo quiero para mi gestión y la lógica de este sistema que es orientar la toma de decisiones presupuestaria, rendimiento de cuenta pública

L: No se condice con el discurso de (...) Israel que plantea...

**E1:** Flexibilidad total

L: Flexibilidad total

**E1:** ¿Hay un doble discurso?

L: Absolutamente

E1: Uno teórico y otro práctico

L: Si, si si si

-----\*

### TERCERA PARTE ENTREVISTA LUIS

**E1:** Contribuir a que el gobierno cuente con información relevante para la elaboración del presupuesto, eso es un objetivo en realidad, pero tenemos un contexto del PMG para el sistema de planificación, ha una relación con el salario y las metas asociadas a los resultados que parecen no entregar los resultados óptimos que persiguen ¿Cuál es e resultado óptimo que debería perseguir? Es que contribuya a una adecuada política de recursos humanos a través de los incentivos, contribuya ala política de recursos humanos institucional a través de los incentivos, pueda rendir cuenta pública de los resultados del a institución y mejore la gestión interna de la organización. En su opinión ¿se consiguen en forma balanceada esos tres objetivos?

L: Yo te diría pero no te voy a responder exactamente esa pregunta, pero te voy a decir lo que ha ocurrido desde que existe el tema del incentivo grupal. Nuestro rendimiento global en la institución, de cumplimiento de metas mejoró, mejoró sustancialmente, nosotros en promedio de las actividades que comprometíamos año a año, alcanzábamos un cumplimiento de una setenta y cinco a un ochenta por ciento y con el tema de las metas grupales hemos llegado al noventa por ciento o sea de algún modo lo afecta al bolsillo a hecho que la gente se esfuerce más, en ese sentido el tema es así. Ahora el otro, el de los PMG, que es más genérico y afecta a todos, hay gente que no están involucradas en el PMG, para ellos no existe, no es parte entonces no...

**E1:** En su opinión ustedes creen que si este sistema no estuviera vinculado al incentivo ¿mejoraría la calidad de la información?

L: ¿Sí no estuviera asociado?

**E1:** O por ejemplo se creara otro incentivo

L: No, yo no veo que el esté asociado al incentivo entorpezca el clima o lo merme o lo... o este entregando información distorsionada... no, no lo veo eso no ocurre, de hecho tenemos los medios de verificación y lo usamos permanentemente y lo que se informa es la realidad, no es que se esté chamullando para lograr el acceso al incentivo

**E1:** No... no nos referimos específicamente si hay, hay un ocultamiento o asimetría de información, nos referimos por ejemplo cuando diseñamos un indicador que tiene que estar en la lógica de resultados intermedios, que son los que realmente quiere la dirección de presupuesto para medir un presupuesto público por resultado y nosotros decimos mira, este indicador podría medir porcentaje de kilowatts que son incorporados, por decir un ejemplo, futurista por decirlo de alguna forma, porcentaje de kilowatts que son incorporados a la matriz energética a través de generaciones núcleo eléctricas, ese sería el indicador de un resultado intermedio, pero nosotros

sabemos que no... puede haber un gran trecho en que controlemos finalmente y nos hagamos responsables de una meta para ese indicador, entonces a lo mejor nos vamos a sentir más propensos a decir, hagámonos cargo de... no de los Kilowatts que son incorporados a la matriz energética, que tienen origen núcleo eléctrico cuando ya está la planta funcionando, sino que a lo mejor de los kilowatts que están pensados en inversión principalmente, proyectos en inversión. Entonces vamos retrazando la cadena productiva, como si fuera una cadena productiva, en vez de medir el resultado final, medimos una parte anterior a la cadena o la meta misma, si podemos comprometer algo más ambicioso sabemos que se produce eso acá, sabemos que se produce eso acá, se produce la sensación de que no, esto va asociado a mi remuneración por lo tanto no es que yo vaya a ocultar información sino que yo me voy a hacer cargo que yo pueda controlar más que el impacto, por ejemplo

L: No claro, indudablemente que la tendencia es a comprometer metas que dependen en lo posible cien por ciento de ti y no hay agentes externos del tema, eso es cierto

**E1:** A eso me refería con diseñar un sistema, un incentivo distinto, en el sentido de que yo tuviera estos sistemas PMG que cuya lógica según la evaluación del banco mundial era una base, como ustedes... mencionaba Mario "ordenemos las casa", pero cuando hablamos de vincular productos, resultados, pensemos en otros incentivos porque parece que la tarea es un poco más compleja si yo me voy a hacer cargo finalmente de que los centro médicos cuenten operativamente por lo aparatos nucleares o con la asesoría ¿Ustedes se pueden hacer cargo de eso? De que finalmente no se produzca por ejemplo no sé, el otro día en los Ángeles abro el diario de la ciudad y salía una noticia que decía... esto fue en el verano, se había perdido un aparato nuclear del hospital, uno por ejemplo, uno puede dar con certeza de que no se produzcan accidentes

L: No, eso no lo puede comprometer nadie

E1: Y a eso voy, esta lógica de...

L: No hay duda de que se puede actuar para mitigar el asunto y reducirlo al máximo, pero llevarlo...

**E1:** A cero nunca, pero yo me refería... ocupando esas analogías de diseñar ese tipo de métricas ¿Qué pasaría si internamente uno como encargado de PMG llegara y le dijera a la gente "mira sabes qué, vamos a hacernos cargo de eso" cuál sería la reacción?

L: Yo creo que el ejemplo más claro es el de la fiscalización de instalaciones y yo lo independizo fíjate del asunto del incentivo, o sea, (...) responsabilidad, es que nosotros tenemos implementado para eso la cultura de la seguridad que es una implementación constante, o sea, no termina, entonces me atrevería a decir que no, no lo veo ligado a que voy a hacerlo mejor con (...) zanahoria, porque además que hay una ley, hay varias cosas que respaldan que hay que hacerlo, la fiscalización, fiscalización de instalación

**E1:** Entonces a lo mejor en ese sentido el incentivo no va a ser, no está haciendo que uno haga mejor su trabajo

L: Yo dije una cosa puntal, yo creo que el incentivo es bienvenido, es interesante, es lógico digamos, trabajar por una zanahoria, pero en la situación puntal creo que no, que hablé de la fiscalización

L: No pero creo que no vamos a hacer más fiscalizaciones ni mejores porque, Hayan incentivos, hay un universo que se conoce y hay que responder a eso

L: (...) Y es tan relevante que haya un accidente en el área nuclear que repercute sobre todos, entonces no es una cuestión para llevarlo a la ligera

**E1:** Ustedes... cuando, pasamos al sistema marco avanzado...

L: El sistema que planteaste se toma como una responsabilidad de la CCHEN y de hecho la CCHEN actúa en esos casos pero esas instituciones no están bajo el alero de la CCHEN sino del ministerio de salud, pero...

L: Claro, o sea el ministerio no tiene los medios entonces (...) el llamado llega a la CCHEN

**E1:** A mi esta herramienta debería haber en algún momento arrojado la capacidad de ustedes para levantar requerimientos por ejemplo de recursos humanos y tecnológicos ¿Les sirvió para permear a la alta dirección para que eso se concretara? o en realidad la herramienta no fue utilizada para esos fines.

L: Lo mismo ha ocurrido (...) al tema de la seguridad que prende en cualquier lado y el tema de la nucleocidad que era algo que había que lanzar ahora, en el resto de las áreas CCHEN no, no ocurre, no es lo mismo

**Nombre:** Angelica

**Fecha:** 15.12.2010

**Duración:** 2 Hrs.

---

**E1:** me gustaría saber a través de esta entrevista si a través de tu opinión hay tensión y el tercer objetivo es la relación salario y sistema de planificación, salario y lo que buscan.. PMG, salario, si realmente...

A: Estas hablando por salario el incentivo

**E1:** Incentivo, entonces mira en términos generales me gustaría saber si, en tu opinión si los PMG son instrumentos que apuntan a derribar estas viejas estructuras burocráticas centradas en procesos o son sistemas que apuntan hacia orientar la gestión pública a resultados, en términos generales para un poco introducir el PMG

A: A ver yo tengo la sensación de que hay un poco de las dos cosas, creo que los PMG hasta ahora han sido para las áreas de soporte o las áreas de apoyo y creo que en la práctica lo que se ha visto al interior de la organizaciones es que hemos burocratizado la forma de trabajar, sin embargo, desde mi punto de vista y mi experiencia anterior como consultora esta burocratización es buena, yo creo que ha permitido formalizar procesos y estandarizar las cosas que se hacen, independientemente que por ejemplo en el tema de planificación y control de gestión puntualmente, yo veo que planificación y control de gestión hace mucho más de lo que declara en la DIPRES entonces hay que tomar una decisión que creo que puede ir para este año de qué es lo que se hace por obligación (...) la DIPRES te exige y que es lo que haces por opción, porque es tu mejor forma de mejorar, ahora que todo el tema ISO no es obligatorio yo creo que es una oportunidad para estandarizar procesos que a lo mejor no (...) estandarizados que les van a permitir trabajar de mejor forma, a demás que eso permite también desligar el trabajo de cada uno de la persona, hoy día se va una persona y se lleva el conocimiento, en cambio si tu tienes procesos estandarizados al menos tienes a que echar manos para ver como se hacía

**E1:** Ok, se plantea que el PMG es un programa multipropósito que desarrolla en forma innovadora, sinergias entre políticas e instrumentos de gestión de recursos humanos, control de gestión y presupuesto informado. ¿Cuál es tu opinión?

A: No, absolutamente en desacuerdo y ojalá me equivoque pero yo creo que esto no está instalado, o sea en la medida de que no sea una exigencia de DIPRES el tener un marco de calidad o tener un marco avanzado o incluso un marco básico, eso no se va a ir cumpliendo. O sea en este momento salen del marco básico administración de finanzas y sale del marco básico...a jno! Sigue en el marco básico sistema y seguridad en información que esos siguen controlando y gobierno electrónico sigue controlando, sale financiero contable, yo creo que no se va a seguir trabajando dentro de las exigencias que tenía la DIPRES en marco avanzado creo que no se va a seguir con eso, nosotros como CNI creo que somos una excepción porque tomamos la de decisión de seguir con eso para todas las áreas de soporte, pero no así con marco y calidad donde estaban todos los procesos estratégicos se decidió no seguir, entonces yo creo que no estaba instalado que era una obligación seguir con eso y creo que eso se va a abandonar, sobre todo de cara que por ejemplo, la DIPRES entregaba fondos para financiar esto y ahora ya no se los va a dar. Entonces ni siquiera se han pedido en el prepuesto las platas para esto, yo creo que esto se va a perder

**E1:** Hoy estamos frente a una nueva agenda de modernización del Estado, en donde uno de sus puntos dentro de la agenda corta es... en su opinión ¿las circulares N ° 52 del comité de Ministros y la N ° 20 de DIPRES, ambas de octubre de 2010 son un cambio de foco a este proceso diseñado en fases?

A: Yo creo que es más un cambio de foco, pero tengo dudas de la continuidad de ese cambio de foco, o sea yo creo que el 2011 es un año especial, tengo dudas de que el año 2012 se retomen los temas, o sea yo creo que hay una suerte de, no creo que de desconocimiento, pero si de subvaluación respecto de lo que hay en el mundo público para el actual gobierno, entonces creo que lo mismo que está pasando acá, está pasando con el PMG de auditoría y con todo el tema de la matriz de riesgo, creo que se están perdiendo herramientas que son importantes, pero que si no las exiges, no se van a hacer

**E1:** Ok, hay un tema de que el programa marco de la realidad obedecía a certificar las líneas del negocio y creo que el enfoque ISO es hacia el cliente, en este sentido los usuarios del servio. El dejar a los servicios públicos decidir en forma voluntaria si van al programa de marco a la calidad ¿No es un retroceso a los objetivos de acercarse a la gestión pública por resultados?

A: Creo además que se va a perder un poco de vista al cliente. el tema ISO lo que te hace es estandarizar procesos, nadie te asegura que esos procesos sean los correctos y nadie te asegura que no hayan errores, lo único que hace es asegurarte que sigas un procedimiento para hacer las cosas para satisfacer a tus clientes, te estandariza una forma de hacer, pero yo creo que eso ya es bueno y eso se va a perder

**E1:** Ok, mira algunos plantean de que esto, de que este cambio del año dos mil diez es en vía de la flexibilización que tanto se había hablado en algún momento de no ligar sistemas básicos al incentivo, si no que el incentivo estuviera ligado a la provisión de productos estratégicos. Para ti ¿Es simplificación o no? Me gustaría saber tu opinión en general

A: No lo tengo muy claro porque por ejemplo se supone que hoy día el sistema de monitoreo, uno de los dos sistemas del actual programa marco del PMG vale 50% y está básicamente vinculado al formulario H (indicadores de desempeño) y los indicadores del formulario H tienen que estar vinculados a productos, o a resultados, entonces en la medida que estén vinculados a productos, impactos o resultados se supone que estás midiendo la gestión relevante, sin embargo este formulario H se hizo antes de que viniera esta modificación, por lo que yo no sé si hoy día tenemos en el formulario H los indicadores más importantes de la gestión, tengo dudas de que (...) y dada la oportunidad no se logre el objetivo, ahora puede ser una simplificación, pero no me atrevo a pronunciarme a priori, me gustaría tener por lo menos un año de experiencia.

**E1:** Me gustaría mencionar un par... leyendo un poco sobre nueva gestión pública, Allen Schick que es un tipo muy citado dentro de la misma bibliografía de la dirección de presupuesto comentaba que orientarse a resultados sin tener una máquina productiva era finalmente trabajar por algo que no tenías los medios para lograrlos, si hoy día los sistemas de PMG tienen un cambio hacia los resultados y aludiendo a que ya lograron chantar las bases de sistemas que se preocupara de con que lo iba a hacer, ellos están de una u otra forma forzando la máquina de organizaciones públicas hacia resultado sin tener un cuerpo realmente atlético como para lograrlo, o sea tratando de homologar este parafraseo de Schick en decir no nos preocupemos tanto, tanto por resultados si no sabemos, si no estamos claros con qué lo vamos a lograr

A: Estoy de acuerdo con eso y tengo dudas si efectivamente estamos apuntando a resultados, por a lo mejor si apuntáramos a resultados el marco de calidad debiera ser obligatorio, ya o sea, si lo que pretendemos es mejorar, yo creo que el negocio debiera estandarizarse y eso no se está haciendo, eso es opcional y si es opcional no lo va a hacer nadie

**E1:** Bueno Wildavsky, otro teórico de la nueva gestión habla “estos son vinos viejos en nuevos envases”, esa metáfora si estamos frente instrumentos del gerencialismo, gerencialismo es una forma de hacer pesar a las instituciones públicas de acuerdo al valor que producen, en tu opinión

**A:** No, no pienso eso, yo creo que la modificación que se está haciendo al PMG no apunta a eso, o sea, yo creo que estamos botando el vino y rompiendo la botella

**E1:** Yo también pienso así

**A:** O sea creo que siempre los mecanismos son perfeccionables estoy de acuerdo en eso, pero creo que esto no perfecciona, esto elimina algo pudiese haber sido mejorado. Además que se supone que todo lo que se normaba ISO en temas de procesos de soporte después iba a tender a que esté en los procesos del negocio. O sea íbamos en una lógica y esa lógica se cortó y que más... no tengo clara las razones, pero creo que puede ser contraproducente

**E1:** Me parece, voy a parar un poco

-----\*

## SEGUNDA PARTE ENTREVISTA ANGELICA

**E1:** Mira ahora nos enfrentamos al segundo objetivo que es determinar la usabilidad de la metodología del sistema para diseñar procesos de planificación y sistemas de información. Vamos a evaluar cualitativamente, es decir, desde tu experiencia, opinión, esta eficacia para construir sistemas de información para la gestión, para... a través de un proceso de planificación, a través del diseño de sistemas y finalmente si los out put del sistema nos permiten a nosotros enriquecer este proceso de toma de decisiones al interior de la organización y rendir, enriquecer la formulación presupuestaria a través de un presupuesto público informado. Me gustaría preguntarte primero en primer lugar algo muy básico, es si en tu opinión los requisitos técnicos del sistema de planificación PMG, su guía metodológica y otros aspectos que son entregados por la DIPRES te permiten a ti establecer un proceso de planificación y uno de control de gestión

**A:** Yo creo que si, yo creo que la guía metodológica es bastante detallista, es bastante clara, creo que si lo permite, o sea por lo menos en mi caso todos los resultados que salen a partir de la



aplicación de la guía metodológica, son in put que efectivamente se utilizan en la gestión. Creo que como concepto y como teoría si. **No como práctica**

**E1:** Ok, ese es un punto súper interesante, **Allen Schick** también plantea de que para que la organizaciones finalmente, se orienten hacia resultados, deben todos estar orientado hacia resultados, tanto la organizaciones públicas como privadas, el plantea que si nos centramos en los resultados probablemente descuidemos con que estamos logrando ese resultado, donde la organización debe focalizarse en el rendimiento, finalmente si yo quiero correr y lograr los ochocientos metros, no puedo correr fofo, tengo que tener un cuerpo esbelto y el dice que para tener un cuerpo esbelto tengo que hacer dieta, tengo que hacer ejercicio, entonces dentro de ese mismo tema, si tu me dices que la metodología te permite tener una máquina pero no en la práctica ¿A qué te refieres con eso?

A: No en la práctica porque yo creo que por ejemplo en el caso de los indicadores que nosotros comprometemos con la DIPRES, como están vinculados a incentivo económico, lo que haces en la práctica es suscribir indicadores que no nos aportan en la toma de decisiones internas, creo que el sistema corre en paralelo, hay indicadores para la organización e indicadores que se declaras a la DIPRES

E1: Ok

A: Cosa que no va a cambiar, ahora con la modificación la cosa podría ponerse peor aun, si el cincuenta por ciento vale planificación y control de gestión, con mayor razón vas a tener que comprometer indicadores que tienes que saber poder cumplir.

**E1:** Ok, al tener que estar dentro de esta lógica de productos y resultados y que de una u otra forma, esta presión continua haciendo que nosotros dejemos de lado aquellos indicadores que nos pueden servir para llegar a esos resultados, pero que nos sirvan al mismo tiempo a nosotros...

A: Si, yo creo que si, porque a lo mejor son súper relevantes algunos indicadores de proceso, no indicadores de resultado o de impacto, ellos te obligan a tener indicadores de resultados y no de procesos, te piden productos y resultados y otra cosa importante es todos los informes que se generan a partir del sistema de planificación que ahí hay un tema de usabilidad, o sea, yo creo que

son buenas herramientas para toma de decisiones pero me cuestiono si los altos directivos están utilizando esa información para tomar decisiones.

**E1:** Por eso mismo a mi me gustaría saber si ¿En tu experiencia profesional dentro de sector público has trabajado con otras herramientas de planificación estratégica como por ejemplo el balanced scorcard?

A: yo creo que son un mundo de diferencia, o sea yo en el mundo público no he trabajado más que en la comisión nacional de energía, pero si desde la consultoría he trabajado en cientos de instituciones públicas y de la consultoría me tocó implementar balanced en un montón de instituciones y tu ahí mides otras cosas de la gestión que también mide resultados pero mides también lo que tiene que ver con clientes, con lo que tiene que ver con procesos, lo que tiene que ver con aprendizaje y esa medición de indicadores es mucho más fuerte que los indicadores que estas midiendo por cumplir con la DIPRES. Y yo creo que es una herramienta válida para involucrar la medición del desempeño, para involucrar la evaluación de desempeño porque efectivamente te permite evaluar que la gente esté haciendo las cosas de mala manera.

**E1:** Una buena forma de cuestionar si realmente este proceso, es realmente una máquina productiva que te permita a ti finalmente entregarle a la alta dirección, la declaración de mision institucional, objetivos, los productos, aquí están las métricas de desempeño, quienes van a hacer esto, como lo van a hacer, ¿Tu con que te has encontrado en ese sentido? Respecto de esto

A: No te entiendo, de nuevo

**E1:** Que tú al evaluar a tu cliente interno, en este caso la alta dirección o los jefes de centros de responsabilidad de una organización, de una u otra forma indirectamente puedes saber si esta metodología para construir este proceso te ha entregado los resultados.

A: Si, yo creo que si que es positiva, es decir, la verdad es que tu para completar lo que es el formulario A1, tienes la opción de hacerlo en tu escritorio o hacerlo grupalmente con la jefatura, nosotros hemos optado por hacerlo grupalmente e hicimos talleres de planificación estratégica, donde se definió la misión y los objetivos estratégicos y todo lo que es formulario A1 y eso fue

súper positivo y fue valorado por la jefatura que son los clientes internos de planificación, y en ese sentido se coincidió con la creación de la nueva Comisión Nacional de Energía, entonces fue un momento súper fundacional en que era muy importante definir a que nos íbamos a dedicar

**E1:** A eso está muy

A: Entonces fue súper interesante y la gente participó encantada

**E1:** Y en cuando a los tiempos, en los tiempos en los cuales esta metodología... porque la metodología al menos en el sistema de planificación es abierta, no te dice cuando empieces pero probablemente no se si tu te has encontrado diseñando tu planificación, tu misión, tu producto

A: A mitad de año

**E1:** Junto con el presupuesto, eso... ¿Qué te parece?

A: Respecto de los tiempos en que realizamos este ejercicio para nosotros fue positivo, dado que, la verdad que nosotros lo que hicimos fue que a raíz de este año especialmente, que no es lo habitual, de la presión del Ministerio, hicimos la jornada de planificación en abril, entonces estábamos bastante preparados para el proceso presupuesto y se terminó en el mes de mayo, entonces hicimos un trabajo fundacional anticipado, que eso es lo importante de cuando lo haces por ti o lo haces por cumplir, si lo haces por cumplir a la DIPRES lo vas a estar haciendo en Junio o Julio que ya es tarde y la verdad es que tampoco temas de misión y de objetivos debieran cambiarse todos los años, o sea, no tiene sentido que tu hagas jornadas de planificación estratégica todos los años, sí jornadas de planificación operacional pero no jornadas de planificación estratégica, entonces nosotros aprovechamos este instante, pero no era la práctica, la práctica era que se hiciera junto con el presupuesto.

**E1:** Excelente, mira dejando un poco en paz el tema de planificación estratégica y control de gestión, me gustaría saber, haciendo la misma pregunta, esta metodología para diseñar sistemas de información ¿Qué te parece? Me refiero principalmente a la etapa dos, tres y cuatro en esencia que es donde se establecen los mecanismos de recolección, la organización debe...definir dentro de responsabilidad...

A: Pobre, yo creo que ya estamos bastante más avanzados tecnológicamente en eso y debiéramos ir avanzando en trabajar las capacidades organizacionales para montar sistemas informáticos que te permiten llevar la gestión y en que cada centro de responsabilidad lleve su gestión, porque lo que me pasa a mí en la práctica es que cada centro de responsabilidad me responde cuando yo lo solicito y ahí ellos recién me permiten saber sobre el resultado en sus indicadores, y creo que la idea, subyacente era que esto dejara de ser potestad de la unidad de planificación y control de gestión y pasara a ser potestad de los centros de responsabilidad. Bueno para eso existen sistemas informáticos que te permiten llevar un control de gestión en línea y yo creo debiera pretenderse eso en la institución, que por lo menos es a lo que yo pretendo apuntar el próximo años en la Comisión.

E: Ok, en ese sentido los actuales mecanismos de recolección de información que los requisitos técnicos te dicen que tu diseños no te muestran realmente el camino de como debiera ser para no perder la trazabilidad de la información

A: A lo mejor lo que te pueden permitir hacer es no perder la trazabilidad pero ponen la responsabilidad en planificación y control de gestión y yo creo que la responsabilidad tiene que estar en los centros de responsabilidad.

E1: Ok, mira si nosotros consideráramos por un poco hacer haciendo un balance dentro... ya tengo mi proceso de planificación estratégica listo, tengo los out put listo, tengo ahora un sistema de información para la gestión que en tu opinión es pobre, más pobre que la primera metodología... podríamos decir que esto te permite, permite cumplir estos dos objetivos que son, primero aquí está la información para que usted tome mejores decisiones o tome decisiones y a mismo tiempo rendir cuenta pública de los resultados de una institución

A: Finalmente creo que estos objetivos se alcanzan a medias, o sea insisto que todo lo que tiene que ver con los resultados, finalmente se está vinculando a incentivos, por lo cuál todo lo que se suscribe son pobres, creo que cuando haces una cuenta pública das cuenta de lo vagos proyectos que hiciste, creo que va por caminos distintos lo que es la gestión de lo que es la evaluación de resultados.

E1: Ok, pero mucha de la... hay un par de observaciones que hacen los sectorialistas en la dirección de presupuesto que tiene que ver con que mejore su definición de producto, distribuya... este indicador no corresponde al ámbito de producto o de resultado y te dicen oye este objetivo y

muchas de esas observaciones ¿Tu crees que son, que le permiten finalmente al cliente interno contar con buena herramientas para gestionar o finalmente es una adaptación a ese cliente?

A: Es una adaptación a ese cliente, estoy absolutamente de acuerdo con eso, en el fondo yo le doy a la DIPRES lo que la DIPRES quiere escuchar, eso es lo que hago

E: Si en tu opinión es finalmente decirle a la DIPRES, mira tu me dice que necesitas un indicador de resultado, yo se que no me puedo hacer cargo de esos resultados que me piden pero finalmente te lo termino entregando... eso es por un tema de que esto está ligado al incentivo

A: Yo creo que si, yo creo que si no estuviera ligado al incentivo, por ejemplo porqué te lo digo, porque con las ventas expres que no estaban ligadas a incentivo económico había mucha mejor información y metas mucho más importante que las que tenemos ahora

-----\*

### TERCERA PARTE ENTREVISTA ANGELICA

**E1:** Y la cerramos con un último objetivo que tiene que ver con la propuesta del sistema de planificación y control de gestión, ¿Contribuye a que el gobierno cuente con información relevante a la hora de la elaboración de su presupuesto público? Información relevante y en este contexto tanto el sistema de planificación como el PMG van a proveer información de desempeño de las instituciones y de los servicios al ciclo presupuestario, pero hay una relación con los salarios y las metas de estos objetivos, me gustaría saber si en tu opinión ¿Crees que la información del sistema de planificación y control de gestión mejoraría si no se vinculara a este incentivo o hubiera otro mecanismo de incentivo?

A: Yo creo que si nosotros no vinculáramos, o sea si hiciéramos obligatorio el que hubiera un sistema de control de gestión en las instituciones públicas que reportara indicadores, tanto a la gerencia institucional, como a la dirección de presupuestos u otro organismo, pero que estos indicadores no estuvieran vinculados a incentivos económicos, mejoraría considerablemente la calidad de estos.

**E1:** Me da la sensación, disculpa que te interrumpa, me gustaría que volviéramos a esta misma pregunta respecto la calidad de información, (porque esta es unan sensación mía, personal),

cuando vimos la ISO, pensamos por fin, un estándar internacional, yo me someto a ese estándar internacional, cumplo y tengo mi incentivo pero no, no se terminó ahí, seguía la dirección de presupuesto, en el caso de planificación y control de gestión, pidiéndome mi requisitos técnicos, la verificación de mis indicadores y todavía seguía evaluándome la redacción de mis objetivos estratégicos, productos en fin ¿Fue un error por parte de la DIPRES encargarle certificar los procesos de planificación, cumplir estándares ISO y seguir ellos evaluando si además cumplían los estándares ISO?

A: Si, es como doble

E1: Si, este papá que es tan papá

A: Y que además es un papá súper autoritario porque además si tu quieres modificar un indicador, no te deja modificar los indicadores

E1: Es como un papá que te enseña a andar en bicicleta y aún así se queda atrás tuyo, sigue persiguiéndote con las rueditas de la bicicleta diciéndote “en cualquier momento te las coloco”

A: Si, no te deja crecer, estoy de acuerdo con eso. Yo creo que fue un error

E1: me gustaría mencionarte el caso de que muchos servicios públicos que no, no muchos, son muy pocos, de hecho la palabra no es mucho si no que muy poco.

A: Escasos

E1: Escasos lo que están en la situación, están en su primera etapa de sistema de PMG, el caso de la subsecretaría de energía, hoy día la dirección de presupuesto impulsa a la sub secretaría en no seguir la regla de secuencialidad sino que tiene que ser simultaneo, todas las etapas...

A: O sea que cambió la secuencialidad, por que antes secuencialidad antes era anual y ahora dice que todos deben cumplir varias etapas en un años

E1: En un mismo años, incluso planificación y control de gestión todas las etapas se pueden cumplir en dos años, de seis años pasamos a dos, eso... yo no quiero colocarle ningún juicio, en tu opinión que significa esa nueva regla.

A: Lo entiendo como un retroceso, yo creo que estamos cuestionando las organizaciones, lo mismo pasa con las organizaciones que estamos con el (...) y el SCI de seguridad en información, nos están obligando a comprometer etapas superiores, o sea por ejemplo en el comité de información están obligando a comprometer etapas de implementación cuando ni siquiera tenemos las platas, o sea, no tengo claro que es lo que hay de tras, no tengo claro, o sea tengo muchas dudas y tengo que pensar que alguien vio algo que yo no estoy viendo, porque si no, no tiene el más mínimo sentido, o sea estamos tensionando organizaciones y estamos súper complicados porque yo tengo la sensación de que los incentivos económicos (...) el PMG va a ser súper difícil, esa es mi sensación.

E1: O sea estamos frente a que ellos piensan que ya estamos robustos, por algo pasamos al sistema de monitoreo, ellos piensan que las organizaciones nuevas como la sub secretaría tienen una experiencia a todos los demás, así que pueden alcanzar la musculatura que los otros alcanzaron en seis o más años y nosotros en dos años.

A: Mira, yo creo que hay un tema de experiencia ya y yo creo que a lo mejor lo que te ha mostrado los PMG con los otros servicios es que en vez de seis años debieron haber sido cuatro, pero no dos, o sea no puedo creer que lo que se hizo en seis años hoy día se pueda hacer en dos años, no puedo creerlo, o sea algo hay ahí que a mi me falla, o sea están funcionando las organizaciones de una forma increíble y la posibilidad de ganarte el PMG va a ser escasísima

E1: Me gustaría finalmente para cerrar esta entrevista de la usabilidad del sistema de PMG de planificación, en el contexto del PMG, sus vinculaciones a remuneraciones finalmente, el banco mundial en su evaluación del años dos mil ocho dice, "los sistemas PMG, en particular planificación porque es la columna vertebral de los PMG, debe contribuir a establecer un adecuado balance entre los incentivos, la mejora de la gestión y los resultados de los productos estratégicos" Me gustaría saber tu opinión.

A: Yo creo que no se nada de eso, yo creo que eso es teoría, no se hace nada de eso, esas son palabras de buena crianza

E1: Palabras de buena crianza.-







Tesis:

“Eficacia del Sistema PMG de Planificación y control de gestión para diseñar procesos de planificación y sistemas de información para la gestión que permitan a la Institución disponer de la información necesaria para apoyar la toma de decisiones y rendir cuenta de su gestión institucional desde un análisis de las percepciones de, usabilidad de actores claves de las unidades de planificación de los servicios dependientes del Ministerio de Energía”.

Aldo Alcayaga Cáceres

Profesora guía: Nuria Cunill G.

Noviembre de 2010

Pauta de Entrevistas semi - estructurada, alineamiento con los objetivos de investigación

### **Objetivo General de Investigación:**

Teniendo como referencia el marco teórico que inspira la reforma de la administración del Estado, la que motiva el diseño de los sistemas del Programa de Mejoramiento de la Gestión, y a través de la evaluación de las percepciones de actores claves de los servicios dependientes del Ministerio de Energía si el instrumental dispuesto por los requisitos técnicos del sistema PMG de planificación es eficaz para diseñar procesos de planificación y sistemas de gestión y que estos contribuyan al proceso de toma de decisiones y rendición de cuenta pública de los resultados.

### **Objetivos Específicos:**

1. Esclarecer a través del análisis del objetivo general, si el diseño y desarrollo de la estructura de los PMG y de sus mandantes externos han permitido a los servicios públicos de nivel central, en particular de las dependencias del Ministerio de Energía, comprender las fases de desarrollo, y si en ese proceso se han logrado avances balanceados en los tres ámbitos de la política gubernamental donde interviene el PMG.

### Preguntas de la Pauta

- 1.1. América Latina en su conjunto aún presenta grandes dificultades para avanzar hacia una gestión basada en resultados. En forma general sus burocracias y sistemas de gestión son débiles y no alcanzaron un nivel de desarrollo y estabilidad que permita implementar una gestión con mayor énfasis en los resultados producidos por las políticas públicas. en su

opinión y de acuerdo a su experiencia: funcionarios, directivos, equipos de trabajo en general

1.1.1. ¿comparten que los PMG son instrumentos que apuntan a derribar las viejas estructuras burocráticas, centrados en proceso y que estos sistemas son un camino hacia una gestión pública orientada a resultados?

1.1.2. El PMG es un programa multipropósito que desarrolla innovadoramente sinergias entre las políticas y los instrumentos de gestión del recurso humano, de control de gestión y presupuesto informado por resultados y de modernización de la administración, ¿en su opinión se ha logrado a través de la implementación de las primeras fases este objetivo?

1.2. Conocidas como Marco Básico (Fase I) y Marco Avanzado (Fase II). Dichas etapas constituyen lo inicial, destinado a garantizar instalación de capacidad en procesos de sistemas básicos de gestión. Desde ya, los organismos rectores del PMG anticipan dos fases subsiguientes, destinadas a asegurar la calidad de los productos (Fase III) y la excelencia en la gestión (Fase IV)

1.2.1. Hoy estamos frente a una nueva agenda de modernización del Estado, en donde uno de sus puntos dentro de la agenda corta es... en su opinión ¿las circulares N ° 52 del comité de Ministros y la N ° 20 de DIPRES, ambas de octubre de 2010 son un cambio de foco a este proceso diseñado en fases?

1.2.2. el haber considerado como criterio de flexibilidad permitir que el compromiso del SGC (ISO 9001) sea voluntario en su opinión ¿es un retroceso a lograr una gestión orientada a resultados?

1.2.3. Final, el proceso en fases que considero que los servicios públicos debían primero instalar sistemas de gestión básicos y luego pasar por la certificación de estos ¿pudo haberse simplificado antes? ¿comparte la idea de que el regreso a las primeras experiencias es un retroceso o el camino recorrido fue necesario?

1.2.4. Según A. wildavsky la NGP y estas herramientas son “vinos viejos en nuevos embases ¿comparte dicha metáfora en la realidad de sus servicios después de haber visto la implementación del PMG

**2. Determinar la usabilidad de la metodología del sistema para diseñar procesos de planificación y sistemas de información, a través de evaluar cualitativamente su eficacia según la percepción de los actores claves, así como evaluar si el grado de usabilidad de la: “información para la toma de decisiones directivas” y/o “enriquecer la formulación presupuestaria de las instituciones públicas”, se ve afectada por la naturaleza de los objetivos y/o la naturaleza de los clientes a quién(es) responde(n)**

2.1. ¿En los requisitos técnicos del Sistema PMG de Planificación quedan claramente establecidos los procesos de planificación y control de gestión?

2.2. En su experiencia profesional ¿ha trabajado con otras herramientas de planificación estratégica y como y en base a dicha experiencia calificaría los instrumentales dispuestos por la DIPRES para diseñar e implementar los procesos de planificación estratégica de los servicios en los ha participado? (requisitos técnicos, guía metodológica, pauta de evaluación, apoyo técnico)

2.3. ¿En su opinión cree usted que estos procesos de planificación deben ser complementados por otras metodologías (BSC / CMI)? ¿Por qué?

2.4. ¿En su experiencia como definiría la metodología del sistema PMG de Planificación para diseñar sistemas de información para la gestión?

- 2.5. Teniendo en consideración que la metodología sirve para llevar adelante los procesos de planificación y el diseño de sistemas de información ¿Cree usted que se permite cumplir adecuadamente los objetivos de apoyar el proceso de toma de decisiones y rendir cuenta pública de resultados? ¿Cuáles serían en su opinión los elementos positivos y negativos que se encuentran presentes?
- 2.6. En su opinión los requisitos del sistema y aquellos que son establecidos por la dirección de presupuesto en las etapas de iteración de diseño del sistema ¿permiten a sus clientes internos diseñar métricas que le permitan a estos mejorar su gestión y hacer uso de estos para el proceso de toma de decisiones?
- 2.7. La certificación del sistema bajo los estándares de la norma ISO 9001 permitieron identificar claramente la existencia de dos clientes uno interno y otro externo en su opinión ¿esta doble militancia del sistema permite a sus clientes internos satisfacer sus requerimientos de información?
- 2.8. Uno de los requisitos técnicos del sistema PMG de PYCG es que la institución se haga cargo de sus resultados y los mida a través de indicadores en dicho ámbito, ¿la vinculación con el incentivo remuneracional en su opinión posibilita y/o inhibe dicho objetivo?
- 2.9. En su experiencia ¿ha reprobado en alguna de las instancias de pre – validación y/o validación del sistema? ¿Cuáles han sido dichos Requisitos? Se haber reprobado ¿considera las razones pertinentes para la mejora de la calidad de los procesos y del sistema para sus clientes internos?

3. la propuesta del sistema de PYCG es contribuir a que el gobierno cuente con información relevante para la elaboración del presupuesto público. En este contexto, tanto el sistema de PYCG como el PMG proveen información del desempeño de las instituciones y servicios públicos al ciclo presupuestario, la relación salarios y metas asociadas a resultados parece no entregar resultados óptimos

3.1. a partir del año 2005 los sistemas PMG migraron al PMA, bajo el esquema de la certificación en las normas ISO 9001, ¿en su opinión se mejoró la calidad de la información? ¿Fue adecuado mantener el incentivo ligado a la aprobación por parte de los OTV? ¿fue esta una oportunidad para independizar resultados e incentivos?

3.2. Los servicios públicos que no están en sus ultimas etapas del PMG deberán comprometer todas las etapas del PMG en un solo año, ¿en su opinión esta nueva regla no deja un proceso que antes llevo 5 a 6 años en algunos sistemas un tanto desacreditada en cuanto a que realmente contribuía a la mejora de procesos de apoyo y de gestión de los servicios?

3.3. En su opinión, ¿cree usted que la calidad de la información del sistema de PYCG mejoraría si no se vinculara al incentivo remuneracional?

3.4. El PMG busca un adecuado balance entre incentivos, mejora de la gestión y resultados de sus productos estratégicos, en particular en sistema de PYCG que dentro de sus requisitos las organizaciones deben establecer sus definiciones estratégicas e indicadores de desempeño, ¿cree usted que la vinculación incentivos PMG/MEI V/S resultados de programas públicos debería estar vinculado a un incentivo diferenciado del resto de los PMG/ MEI? Es decir debería diseñarse un esquema distinto?

Fecha:

Firma Investigador

Firma Entrevistado