

MINUTA EJECUTIVA

EVALUACIÓN DE IMPACTO PROGRAMA DE MEJORAMIENTO DE LA GESTIÓN

MINISTERIO DE HACIENDA

ELABORADA POR LA DIRECCIÓN DE
PRESUPUESTOS EN BASE AL INFORME FINAL DE LA EVALUACIÓN
DE IMPACTO REALIZADO POR EL BANCO MUNDIAL. LOS JUICIOS
CONTENIDOS SON DE RESPONSABILIDAD DE LA INSTITUCIÓN
EVALUADORA Y NO REPRESENTAN NECESARIAMENTE LA VISIÓN
DE LA DIPRES

Diciembre 2008

MINUTA EJECUTIVA ¹
EVALUACIÓN EN PROFUNDIDAD PROGRAMA DE MEJORAMIENTO DE LA
GESTION (PMG).

Período de Evaluación: 2001-2007

1. Descripción y Objetivos del Programa.

El Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG) tiene como fin contribuir al mejoramiento del desempeño de las instituciones públicas y promover la eficiencia en el uso de los recursos públicos. Por su parte, su propósito es mejorar la gestión de las instituciones públicas en once sistemas a través de la entrega de un incentivo remuneracional a aquellas instituciones que cumplan con los objetivos de gestión.

Su población potencial son los 215 servicios públicos que conforman la Administración Central de Estado y su población objetivo en 2007 son los 186 servicios públicos que desarrollan los sistemas del PMG. También pueden identificarse como beneficiarios directos a las Autoridades del Gobierno, Jefes de Servicio y su equipo directivo, jefaturas de planificación y/o administración financiera, encargados del PMG, encargados de los sistemas del PMG y funcionarios de los servicios públicos; y como beneficiarios indirectos a los usuarios finales de las instituciones públicas.

El PMG es un programa de certificación estructurado en 5 áreas, compuestas en total por 11 sistemas de gestión. Estos sistemas de gestión tienen una lógica común de implementación que se refleja en la existencia de un Programa Marco, el cual se divide en Programa Marco Básico y en Programa Marco Avanzado. Al interior del Programa Marco cada sistema se estructura en etapas de desarrollo anuales. Siguiendo una lógica de fortalecimiento gradual de la gestión, el PMG permite que cada institución elija la etapa con que se compromete inicialmente (no necesariamente debe partir de la primera) y, a partir de allí, se espera que cumpla con el desarrollo secuencial de las siguientes. Las etapas son acumulativas, es decir, una vez que el servicio cumple con una etapa, queda comprometido con lograr la etapa siguiente el próximo año. En caso de no cumplir con la etapa de un año determinado, de todas maneras debe comprometer la etapa siguiente.

La certificación del cumplimiento de cada etapa consiste en verificar que se haya cumplido con los Objetivos de Gestión y sus Requisitos Técnicos (RT) definidos para ella. Los RT son estándares de calidad establecidos para cada etapa. Este cumplimiento es validado por una Red de Expertos, compuesta por funcionarios de los organismos expertos de cada sistema en el Sector Público. El establecimiento del Programa Marco de cada año, la formulación de compromisos y la evaluación final del grado de cumplimiento del programa es realizada por un Comité Triministerial compuesto por los Ministros del Interior, de Hacienda y de la Secretaría General de la Presidencia, quienes cuentan con la asesoría de un Comité del PMG conformado por el Director de Presupuestos, el Subsecretario de Desarrollo Regional y el Subsecretario de la Secretaría General de la Presidencia. La Dirección de Presupuestos, a través de la División de Control de Gestión, funciona como Secretaría Técnica del programa.

¹ Esta Minuta ha sido elaborado por la Dirección de Presupuestos en base al informe final de la Evaluación en Profundidad del Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG) en el marco del Programa de Evaluación de la DIPRES. El contenido del informe final aprobado cumple con lo establecido en los Términos de Referencia y Bases Administrativas que reglamentan el proceso de evaluación. Al ser una evaluación externa los juicios contenidos en el informe son de responsabilidad del equipo evaluador del Banco Mundial y no necesariamente representan la visión de la DIPRES.

El PMG es parte de la política de remuneraciones del Sector Público puesto que el cumplimiento de las etapas anuales permite el acceso a un incentivo monetario de carácter institucional (Ley N° 19.553). Esta bonificación es de un 6,3%² de las remuneraciones mensuales permanentes si la institución alcanza un grado de cumplimiento de los objetivos (etapas) igual o superior al 90%; del 3,15% si el cumplimiento de los objetivos es igual o superior al 75% e inferior a 90%; y nulo si la institución no alcanza el 75% de cumplimiento.

El PMG es parte integrante de un conjunto más amplio de instrumentos del sistema de control de gestión de la DIPRES, sistema que se encuentra vinculado al proceso presupuestario³. De esta forma, el PMG, en especial su Sistema de Planificación y Control de Gestión, tienen una estrecha relación con las distintas etapas del ciclo presupuestario.

1.1 Descripción de los Componentes.

Los componentes del PMG corresponden a los 11 sistemas de gestión, agrupados en 5 áreas. A continuación se describen las principales características de estas áreas y sistemas:

Área de Recursos Humanos: su objetivo es mejorar, desarrollar y potenciar las principales materias relacionadas con la función de recursos humanos: capacitación, ambientes laborales y mecanismos de evaluación del desempeño. El área está compuesta por tres sistemas: i) Capacitación; ii) Evaluación de Desempeño; e iii) Higiene-Seguridad y Mejoramiento de Ambientes de Trabajo. Son sistemas aplicables a todas las instituciones del sector público, su red de expertos es la Dirección Nacional del Servicio Civil y la Superintendencia de Seguridad Social, respectivamente.

Área de Calidad de Atención de Usuarios: tiene como objetivo mejorar y simplificar los servicios e información ofrecidos por el Estado a los ciudadanos, disponiendo de sistemas integrados de información y recepción de reclamos mediante el uso de tecnologías de información; por ejemplo: trámites en línea y las ventanillas únicas de información. Esta área está compuesta de dos sistemas: i) Sistema Integral de Atención al Cliente(a), Usuario(a) o Beneficiario(a); y ii) Sistema de Gobierno Electrónico, cuya red de expertos es la Secretaría General de Gobierno y la Subsecretaría de Economía, respectivamente.

Área de Planificación y Control de Gestión: su objetivo es disponer de información de desempeño para apoyar la toma de decisiones y la cuenta pública de resultados, a través de la implementación de sistemas de planificación y de información para la gestión, y mecanismos regulares de control y auditoría y la incorporación de la perspectiva territorial en los bienes y servicios que proporcionan las instituciones. El área incluye tres sistemas: i) Planificación y Control de Gestión; ii) Auditoría Interna; y iii) Gestión Territorial, cuya red de expertos es la Dirección de Presupuestos, el Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno y la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, respectivamente.

² Porcentaje aplicado el año 2008 y que aumentará a un 7% el año 2009 y 7,6% el año 2010, de acuerdo a la modificación de los porcentajes de incentivos establecidos por la Ley 20.212 de agosto del 2007.

³ Sistema Integrado además por los siguientes instrumentos: Definiciones Estratégicas, Indicadores de Desempeño, Balance de Gestión Integral, Programa de Evaluación, Formato Estándar de Presentación de Programas.

Área de Administración Financiera: sus objetivos principales son mejorar los procesos de gestión financiera y de contrataciones en las entidades públicas. Está compuesta por 2 sistemas: i) Sistema de Administración Financiero-Contable; y ii) Sistema de Compras y Contrataciones del Sector Público. En el primer sistema se fortalece la función financiero – contable, se impulsa la adopción del Sistema de Información para la Gestión Financiera del Estado (SIGFE) por parte de las entidades públicas, mientras que en el segundo sistema se fortalece la utilización del portal Web Chilecompras. Su red de expertos es la Dirección de Presupuestos y la Dirección de Compras y Contratación Pública, respectivamente.

Área de Enfoque de Género: Su objetivo es lograr la incorporación del enfoque de género en los procesos de provisión de bienes y servicios públicos como una política transversal al Sector Público. Está compuesto por un solo sistema, de igual denominación que el área y su red de expertos es el Servicio Nacional de la Mujer.

Como ya se indicó, cada sistema consta de etapas que forman parte del Programa Marco Básico y del Programa Marco Avanzado. Si bien cada sistema de gestión tiene un contenido específico, la estructura de las etapas del **Programa Marco Básico** tiene una lógica común, a saber:

- Etapa 1: Elaboración de un diagnóstico del grado de implementación del sistema.
- Etapa 2: Elaboración de un plan y programa de trabajo, que puede incluir cronograma, metas, indicadores y responsables de la implementación que permita cumplir con todos los requisitos técnicos del sistema.
- Etapa 3: Implementación y seguimiento del Plan.
- Etapa 4: Evaluación de los resultados de la implementación e identificación de recomendaciones para ser incorporadas en el año siguiente.

Debido a la mayor complejidad de los sistemas Financiero Contable, Compras y Contrataciones, Sistema Integral de Atención al Cliente, Sistema de Gobierno Electrónico y Sistema de Planificación y Control de Gestión, éstos constan de 6 etapas; existiendo más de una etapa de implementación:

- Etapa 5: Perfeccionamiento de sus planes mediante elaboración de modelos exitosos, agregación de objetivos y priorización de indicadores.
- Etapa 6: Implementación y análisis de los cambios de la etapa 5 y evaluación.

El **Programa Marco Avanzado** del PMG incorpora las exigencias de la Norma ISO 9001:2000, en orden a certificar externamente los sistemas de gestión. Se establecen nuevas etapas para los sistemas que ingresan en el mismo y la transición hacia la acreditación se lleva a cabo de forma gradual. En el año 2006 se consideran 6 sistemas en el Programa Marco Avanzado: Capacitación, Higiene-Seguridad y Mejoramiento de Ambientes de Trabajo, Evaluación de Desempeño, Sistema Integral de Atención Ciudadana, Planificación y Control de Gestión y Auditoría Interna.

Las etapas del Marco Avanzado, para cada sistema de gestión, son:

Etapas 5 o 7. Proceso de preparación para la certificación bajo normas ISO 9001:2000.

Etapas 6 u 8. Certificación de los procesos del sistema bajo normas ISO 9001:2000.

Etapas 7 o 9: Mantenimiento (primer año) de la certificación bajo normas ISO 9001:2000.

Etapas 8 o 10: Mantenimiento (segundo año) de la certificación bajo normas ISO 9001:2000.

Las instituciones seleccionan los sistemas que desean certificar y el orden en que se proponen hacerlo, con excepción del Sistema Planificación y Control de Gestión que es obligatorio para iniciar el proceso, junto con al menos otro sistema elegido por cada Servicio. Para la preparación de la certificación, los servicios contratan consultores⁴ ISO 9001:2000 para que las apoyen. La certificación propiamente tal y el mantenimiento de la misma, es realizada por consultores y empresas auditoras ISO 9001:2000 acreditadas por el INN y contratadas por la institución que desarrolla el proceso de certificación.

Conexión del PMG con el ciclo presupuestario.

Una característica relevante del PMG es su relación con el ciclo presupuestario. Los sistemas financiero contable, compras y contrataciones, auditoría interna y planificación promueven una gestión del gasto público eficaz y eficiente. Por otra parte, mediante el Sistema de Planificación y Control de Gestión, el cual DIPRES actúa como Red de Expertos, las instituciones generan información de desempeño que se utiliza para apoyar las etapas de formulación y evaluación del presupuesto; a saber:

Formulación presupuestaria: Cada Servicio elabora Indicadores de Desempeño. Para ello el Servicio debe utilizar las Definiciones Estratégicas e indicadores, que son parte del Sistema de Planificación y Control de Gestión, que se actualizan y perfeccionan anualmente. Asimismo, con la información del Balance de Gestión integral (BGI)⁵, la DIPRES elabora informes de evaluación presupuestaria, que son utilizados como insumos para la definición del presupuesto exploratorio al inicio de cada ciclo presupuestario y durante el proceso de negociación presupuestaria entre la DIPRES y los Servicios.

Evaluación presupuestaria: Finalizado el ejercicio fiscal, las instituciones informan en el BGI el nivel de cumplimiento de los Indicadores de Desempeño comprometidos en la Ley de Presupuestos. Toda esta información es analizada y validada por la División de Control de Gestión de DIPRES, la que elabora, en conjunto con la Subdirección de Presupuestos, un reporte de evaluación y el Informe de Evaluación de la Gestión Financiera que se envía al Congreso en julio de cada año.

⁴ Dichos consultores son seleccionados mediante licitación pública nacional sobre Términos Técnicos de Referencia tipos preparadas por DIPRES y en la actualidad cuentan con financiamiento de DIPRES, del Servicio y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), mediante el proyecto PRODEV, en lo correspondiente a la etapa de certificación.

⁵ El BGI es elaborado por cada Servicio. En él se informa el nivel de cumplimiento de los Indicadores de Desempeño comprometidos en la Ley de Presupuestos y aquellos que son relevante desde el punto de vista de los productos estratégicos y presupuestarios.

1.2 Etapas y actores del PMG.

Formulación de los PMG

Preparación y Aprobación del Programa Marco⁶: Se presenta al Comité Triministerial para su análisis y aprobación una propuesta elaborada por DIPRES con el apoyo de la Red de Expertos, de nuevas áreas, sistemas y/o etapas. Una vez aprobado el Programa Marco para el año siguiente se informa a todos los Ministros y Servicios con instrucciones específicas.

Formulación del PMG por parte de los Servicios: El Servicio identifica y presenta a DIPRES anualmente, para cada área y sistema del Programa Marco, la etapa que se propone alcanzar a fines del año siguiente y la prioridad y ponderación de cada sistema dentro de sus compromisos anuales, así como las solicitudes de exclusiones y/o modificaciones de sistemas y/o etapas y su justificación. La propuesta es revisada en conjunto con la Red de Expertos y las observaciones son devueltas a las instituciones para su incorporación en la propuesta de PMG que se envía al Comité Triministerial.

Envío de la propuesta PMG al Comité Triministerial: Se envía el PMG de cada servicio al Comité para su aprobación (el jefe de servicio envía al Ministro del ramo, quien lo envía al comité). El Comité analiza cada propuesta y la aprueba o la rechaza. En este último caso los Servicios deben incorporar las observaciones que el Comité señale.

Elaboración de Decretos: Aprobado el PMG por el Comité Triministerial, los Servicios elaboran un decreto con el detalle de sus compromisos. Este es expedido por el ministro del ramo y ratificado por los Ministros del Comité.

Implementación y Seguimiento de los PMG

Comienza en enero y termina en diciembre de cada año. El servicio implementa los requerimientos de las etapas relevantes durante el año. Eso incluye realización de capacitaciones, elaboración de planes o programas de trabajo, creación y fortalecimiento de procesos y elaboración de diagnósticos, entre otras. Durante la implementación, la Red de Expertos hace seguimiento al trabajo de los Servicios, identificando requisitos no cumplidos, informando y apoyando en el desarrollo de sus sistemas.

Evaluación del Cumplimiento de los PMG.

En diciembre cada Servicio elabora y envía sus informes finales de cumplimiento a la DIPRES y a la Red de Expertos. Durante el mes de enero siguiente, la Red de Expertos realiza la revisión y validación técnica de éstos informes y comunica los resultados a los Servicios.

La institución revisa la validación técnica informada por la Red de Expertos y si está de acuerdo, el Jefe del Servicio entrega el informe al Encargado Ministerial del PMG (representante del Ministro), quien lo envía al Comité Triministerial para su aprobación. Una vez aprobado el PMG del Servicio, el Ministro del ramo elabora el decreto de cumplimiento. Si la institución está en desacuerdo con los resultados de la validación, el

⁶ El programa Marco es revisado anualmente por el Comité Triministerial, quien propone probables ajustes.

Jefe del Servicio puede reclamar a la Red de Expertos, solicitando una segunda revisión y presentando los antecedentes que justifican su reclamación.

La Red de Expertos y la DIPRES informan a los servicios sobre los resultados de las reclamaciones a través del sitio Web, dispuesto por DIPRES para este proceso incluyendo argumentos técnicos para las reclamaciones no aceptadas.

Si el servicio está de acuerdo con la respuesta, envía el informe a través del Encargado Ministerial del PMG al Comité Triministerial para su aprobación. Si está en desacuerdo, el Ministro del ramo solicita, a través del Encargado Ministerial del PMG, una revisión de la reclamación al Comité. El servicio debe presentar nuevos antecedentes para respaldar su desacuerdo con la primera revisión de la Red.

Si se llega a esta instancia, consultores externos evalúan los reclamos de los Servicios e informan al Comité Triministerial. Este resuelve en forma definitiva en base a los informes de los consultores, los fundamentos de la no validación técnica de un sistema, los reclamos de las instituciones, los argumentos de la red para no aceptarlos, y la consulta a la red en caso de requerirla.

2. Resultados de la Evaluación.

2.1 Diseño.

El PMG es un instrumento que forma parte de un Sistema de Control de Gestión más amplio. Esta situación se encuentra presente en su diseño en forma general, y es posible observar una fuerte interrelación entre los sistemas del PMG y otros instrumentos del Sistema de Control de Gestión de la DIPRES, como por ejemplo las Definiciones Estratégicas, los Indicadores de Desempeño y el Balance de Gestión Integral. Las sinergias y la complementación que tiene con estos otros instrumentos asegura una mayor utilización de la información generada por el PMG y mayor impacto del PMG en la evaluación de la gestión.

El diseño del programa es adecuado para fortalecer simultáneamente los sistemas de gestión de las instituciones públicas y aportar información de desempeño al proceso presupuestario, en sus etapas de formulación y evaluación.

En todas las etapas de la gestión del PMG los actores tienen claramente determinadas sus responsabilidades y funciones, los plazos de presentación de la documentación requerida, los instrumentos de validación, así como el proceso de reclamación. Esta clara definición del proceso de gestión del programa contribuye a hacer previsible y estable su funcionamiento.

En el ámbito del sector público el aporte preciso 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. 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 las instituciones públicas.

Desde el punto de vista del diseño, la certificación externa, en el marco de la Norma ISO, que se da en el contexto del Marco Avanzado, genera al menos tres efectos positivos: (i) promueve una mayor participación de los funcionarios, en particular del equipo gerencial; (ii) produce un efecto estabilizador en el tiempo de los logros y mejoras alcanzados; (iii) incrementa la credibilidad del programa ya que es realizada por un ente externo al Poder Ejecutivo. Sin embargo, es necesario señalar que, de acuerdo a la revisión de la experiencia de los países de la OECD, la certificación de procesos es una de las estrategias más rígidas entre los modelos de gestión de calidad disponibles.

Por otra parte, la revisión de la experiencia internacional indica que el objetivo final de las iniciativas de mejoramiento de la gestión pública es lograr mayor satisfacción de los ciudadanos con los servicios que reciben del Estado. En este sentido, el PMG fortalece los sistemas de gestión de los servicios, en especial sistemas transversales básicos, aunque debe avanzar en fortalecer los procesos productivos centrales (*core business*) y, de esta forma, establecer una relación más directa entre los incentivos económicos y la calidad de los bienes y servicios entregados por las instituciones públicas, situación que se espera sea abordada en la fase III del PMG.

De manera semejante a lo que sucede cuando existe “sobre-regulación”, la complejidad de los requisitos y los medios de verificación del PMG puede acarrear el riesgo de elevados costos de transacción y cumplimiento formal de dichos requisitos por parte de las instituciones. Para cada uno de los 11 sistemas, el cumplimiento de cada etapa implica la validación de los RT. A medida que el servicio avanza se incrementa el número de RT que debe generar el Servicio y validar la Red de Expertos. Esto puede afectar la calidad del cumplimiento de los RT por parte de los servicios, los cuales pueden convertirse en una rutina de cumplimiento meramente formal⁷, pero con bajo nivel de adopción e impacto sobre la gestión del servicio. A su vez esto influye sobre la Red de Expertos, si la Red de Expertos no contase con el tiempo necesario para analizar juiciosamente la información remitida por los Servicios, el cumplimiento del sistema tendería a ser generalizado y podría retroalimentar el riesgo al cumplimiento meramente formal. La revisión formal de los RT fue señalada como una de las debilidades por los propios miembros de la Red de Expertos durante el desarrollo de la presente evaluación⁸. En este punto es necesario destacar que, de acuerdo al análisis realizado por esta evaluación, la revisión formal de los RT se produce principalmente en el área de Recursos Humanos, mientras que en el área de Planificación / Control / Gestión Territorial y en el área de Administración Financiera el proceso de revisión se refiere a aspectos sustantivos de los sistemas, produciéndose una situación intermedia en el caso de las áreas de Calidad de Atención a Usuarios y Enfoque de Género.

El PMG es un instrumento que tiene una lógica de implementación homogénea para sistemas heterogéneos, situación que puede introducir rigideces, a pesar de las flexibilidades que se otorga a los Servicios para definir el modo en que implementan los sistemas. Por ejemplo, la lógica de 4 etapas básicas del PMG - diagnóstico, diseño del plan de trabajo, implementación del plan y evaluación de los resultados – si bien es adecuada para la mayoría de los sistemas vinculados a los procesos de gestión, debería ser reforzada con un mayor relación hacia los procesos de provisión de bienes y servicios

⁷ Los términos “cumplimiento meramente formal” buscan contrastar la satisfacción de requisitos técnicos con el objetivo principal de obtener el incentivo remuneracional, sin que se de apropiación real ni compromiso con el funcionamiento de los sistemas. En este sentido, el “cumplimiento meramente formal” no implica que no se utilicen los sistemas sino la valoración que de los mismos se hace dentro de la institución en cuanto herramienta de gestión.

⁸ Se realizó un Grupo Focal con profesionales de la Red de Expertos y además se entrevistó individualmente a 20 de ellos.

de cada institución en el caso de los sistemas vinculados a la promoción de políticas (Enfoque de Género y Gestión Territorial Integrada). A su vez ciertos sistemas de actividades de *front office*, como Gobierno Electrónico y Atención Ciudadana podrían necesitar etapas diferentes, más focalizadas en la relación con los ciudadanos en lugar de establecer principalmente medidas para promover la utilización de tecnologías de información en el sector público. En todo caso, esta situación no invalida la secuencia que va desde el diagnóstico a la evaluación, prevista en el programa; más bien, llama a reforzar los sistemas de atención ciudadana y a incorporar Gestión Territorial y Enfoque de Género como parte de los atributos de los procesos que aseguran la calidad del producto, cuando se entre en las fases III y IV del PMG.

2.2 Organización y Gestión.

La dinámica de funcionamiento del programa permite a la Red de Expertos retroalimentar periódicamente el diseño de cada sistema y realizar los ajustes que se consideren necesarios.

El rol de la DIPRES es clave en la gestión del programa. Esto se ve reflejado en las funciones relevantes que están a cargo de la DIPRES: Secretaría Técnica, Red de Expertos de los Sistemas de Planificación y Financiero Contable y miembro del Comité Técnico. Además, es simultáneamente el principal usuario de la información generada por el PMG. El papel central de la DIPRES, obedece a la necesidad de asegurar sinergias en el cumplimiento de las tres políticas que sirve el PMG – Política de Modernización del Estado, Política de Recursos Humanos y Política de Control de Gestión. Además, es necesario un cierto grado de centralización para asegurar consistencia en el diseño e integración de los resultados. Al mismo tiempo, hacia adelante convendría reforzar el involucramiento de los jefes de servicio en la ejecución del PMG. Ello podría alcanzarse conectando los incentivos del Sistema de Alta Dirección Pública con el mejoramiento del PMG en los respectivos servicios.

Algunos servicios desconcentrados, como Intendencias y Gobernaciones, presentan un menor avance en el logro de los objetivos del programa al considerar, además del Marco Básico, las etapas del Marco Avanzado. No obstante, si solo se consideran las etapas del Marco Básico, ya que estas instituciones no comprometen el Programa Marco Avanzado, el grado de avance en el cumplimiento es mayor a los servicios concentrados. Si bien es cierto que el PMG actualmente presenta cierto nivel de flexibilidad para estos servicios, la evaluación sugiere la necesidad de establecer un programa marco básico explícitamente adaptado a sus necesidades de gestión, y que este no surja de las excepciones de cada sistema.

Por otra parte, algunas interrelaciones entre sistemas del PMG podrían ser fortalecidas; por ejemplo al interior del área de administración financiera, donde la información generada por el sistema de Compras y Contrataciones Públicas no retroalimenta suficientemente al sistema Financiero Contable. Así, el plan anual de compras, requerido por el sistema de compras, se prepara en paralelo con el ejercicio de formulación del presupuesto, requerido por el sistema financiero contable, sin que en todos los casos se incorpore dicho plan de compras dentro de la formulación del presupuesto.

2.3 Eficacia.

2.3.1 Producción

El PMG ha alcanzado una cobertura institucional del 87% hacia el año 2006, con poca variación desde su lanzamiento el año 2001 en que tenía una cobertura de 84%. Si se calcula esta cobertura en términos de funcionarios públicos circunscritos en el sistema, este porcentaje baja a 41%. Esto debido a que los Servicios de Salud que tienen gran cantidad de personal no están cubiertos por el PMG. El detalle de estas cifras se presenta en el cuadro siguiente:

Cuadro N°1: Servicios públicos que implementan PMG - 2001 y 2006.

	2001	2006	Var %
Nro total de servicios públicos	215 ¹	215	0,0
Total de servicios que participan del PMG	181	186	2,8
Servicios que participan en el PMG por Ley 19.553	178	178	0,0
Otros servicios que participan del PMG (normas posteriores)	3	8	166,7
<i>Ratio PMG / Total Sector Público</i>	<i>0,84</i>	<i>0,87</i>	<i>2,8</i>
Personal Civil del Gobierno Central	149.494	164.854 ²	10,3
Dotación de Personal Cubierta por el PMG	55.883 ³	68.410	22,4
<i>Ratio PMG / Total Sector Público</i>	<i>0,37</i>	<i>0,41</i>	<i>11,0</i>

1/ Dato correspondiente al 2006.

2/ Dato correspondiente al 2005.

3/ Dato correspondiente al 2000.

Fuente: DIPRES, Ministerio de Hacienda (2007)

2.3.2 Resultados Intermedios y finales⁹

Resultados intermedios.

En cuanto al conocimiento del PMG por parte de los funcionarios, un 89% conoce las implicancias salariales del PMG y un 90% dicen vincular el cumplimiento de las etapas con un incremento en sus remuneraciones. El 51% de los funcionarios dice tener un conocimiento general del PMG y el 55% dice saber quiénes son los encargados del PMG en su servicio. A pesar de esto, el 75% afirma tener conocimiento del nivel de avance de las metas de la institución en la que participa.

⁹ Algunos de los resultados que se presentan en esta sección se basan en una encuesta realizada en el contexto de la presente evaluación. La encuesta fue confidencial y no presencial mediante un método de recolección electrónico. Para su diseño se tomaron en cuenta tanto las recomendaciones de la DIPRES, como los hallazgos de la prueba piloto realizada entre el 01 y el 30 de septiembre del 2007. Con el fin de cubrir los 11 sistemas del PMG, se diseñaron 14 modelos diferentes de encuesta conteniendo una sección de preguntas comunes y otra con preguntas diferenciadas por área/sistema. A las preguntas cerradas se sumó una última sección de preguntas abiertas para dar mayor flexibilidad de respuesta a los encuestados. El universo de encuestados incluyó a 160 Jefes de servicios concentrados, 14 Jefes de servicios desconcentrados, 198 encargados ministeriales y de PMG, y 1.675 encargados de sistemas del PMG en los servicios adscriptos. La tasa de respuesta fue de 47% obteniéndose 951 encuestas efectivas. El grupo con una menor tasa de respuesta corresponde a los Jefes de Servicio, con un 25%, En el resto de los grupos la tasa de respuesta fue del orden del 50%.

Respecto a la utilidad de la información del PMG y su impacto en la toma de decisiones, el 67% de los encuestados considera que el programa ha contribuido a la producción de información relevante para la toma de decisiones. Además, el 41% considera que el PMG contribuye a la toma de decisiones, contra un 42% que piensa lo contrario.

Las encuestas muestran que los principales actores del PMG consideran que el efecto del desarrollo de los sistemas del programa sobre la calidad de la gestión ha sido positivo. El 80% de los encuestados considera que la incorporación de cada uno de los sistemas en el PMG ha contribuido a dar impulso y mayor relevancia a las áreas de gestión relacionadas con estos sistemas. Particularmente se destaca un elevado consenso (77%) en que el PMG ha permitido que el trabajo se vuelva más ordenado y normalizado.

Resultados finales. Análisis Cuantitativo

El análisis cuantitativo del programa se realiza considerando los datos provenientes de la información anual que recoge el Departamento de Gestión de la Dirección de Presupuestos y aquella que se levantó para el estudio (encuesta de percepción y datos de los encargados del PMG en cada servicio). Los análisis cuantitativos indican lo siguiente:

Estadística Descriptiva:

- ***Etapas PMG:*** el análisis del siguiente cuadro en donde se detallan las etapas cumplidas y finales del PMG, indica que: i) Todos los Servicios comprometen etapas en los siguientes sistemas: Capacitación; Higiene y Seguridad y Mejoramiento de Ambientes Laborales; Planificación y Control de Gestión. En los sistemas de Auditoría Interna y Financiero Contable no todos los Servicios comprometen etapas, sólo 103 Servicios comprometen etapas en el primer sistema y 116 en el segundo. Adicionalmente, sólo 13 Servicios desconcentrados comprometen etapas del sistema Auditoría Interna y 26 del Sistema Financiero Contable; y ii) los Servicios desconcentrados que no están incorporados al Programa Marco Avanzado deben cumplir un menor número de etapas en los siguientes sistemas: Capacitación; Higiene y Seguridad y Mejoramiento de Ambientes Laborales; Evaluación del Desempeño; Planificación y Control de Gestión; Sistema Integral de Información y Atención Ciudadana y Auditoría Interna.

Cuadro N°2: Etapas cumplidas año 2006¹⁰ y finales del PMG, según tipo de servicio

Sistema	Todos				Concentrados				Desconcentrados				
	Obs	Prom	Min	Max	Obs	Prom	Min	Max	Obs	Prom	Min	Max	
Etapas Cumplidas 2006	Capacitación	179	4,2	3	6	90	4,4	4	6	89	4,0	3	5
	Amb.Laborales	179	4,0	3	6	90	4,1	3	6	89	4,0	3	4
	Evaluación	179	4,1	2	6	90	4,2	2	6	89	4,0	4	4
	OIRS	154	5,9	3	7	78	6,0	3	7	76	5,9	5	6
	Gobierno electrónico	178	3,5	2	4	89	3,8	2	4	89	3,2	2	4
	Planificación	179	6,1	3	8	90	6,7	3	8	89	5,5	5	7
	Auditoría Interna	103	4,2	3	6	90	4,3	3	6	13	4,0	4	4
	Gestión Territorial	163	3,7	2	4	74	3,4	2	4	89	4,0	4	4
	Compras y contrataciones	127	5,8	4	6	88	5,9	5	6	39	5,7	4	6
	Administración Financiera	116	5,8	4	6	90	5,8	4	6	26	5,8	5	6
Género	167	3,9	2	4	78	3,8	2	4	89	4,0	3	4	
Etapas finales de los Sistemas	Capacitación	178	5,1	4	6	89	5,9	4	6	89	4,3	4	6
	Amb.Laborales	178	5,1	4	6	89	5,9	4	6	89	4,3	4	6
	Evaluación	178	5,1	4	6	89	5,9	4	6	89	4,3	4	6
	OIRS	153	7,1	6	8	77	7,9	6	8	76	6,3	6	8
	Gobierno electrónico	177	4,0	4	4	88	4,0	4	4	89	4,0	4	4
	Planificación	178	7,1	6	8	89	7,9	6	8	89	6,3	6	8
	Auditoría Interna	102	5,6	4	6	89	5,9	4	6	13	4,0	4	4
	Gestión Territorial	162	4,0	4	4	73	4,0	4	4	89	4,0	4	4
	Compras y contrataciones	126	6,0	6	6	87	6,0	6	6	39	6,0	6	6
	Administración Financiera	115	6,0	4	6	89	6,0	4	6	26	6,0	6	6
Género	166	4,0	4	4	77	4,0	4	4	89	4,0	4	4	

Avance del PMG: los Servicios concentrados presentan un menor avance en el cumplimiento del PMG (relativo al total de etapas comprometidas) que aquellos servicios que son desconcentrados, sin embargo este avance en el cumplimiento de los servicios no presenta una gran variabilidad, ni para el total de éstos ni para los concentrados y desconcentrados. Se debe recordar que éstos últimos comprometen un número menor de etapas que los concentrados y además el número promedio de etapas que deben cumplir para finalizar con el cumplimiento de sus PMG es menor.

Cuadro N°3: Porcentaje de Avance del PMG año 2006, según tipo de servicio

	Total	Concentrados	Desconcentrados
N° Obs.	178	89	89
promedio	89%	84%	94%
Desviación	8%	7%	5%
Min	60%	60%	78%
Max	100%	100%	100%

- **Características de los servicios:** respecto de las características que tienen los Servicios que comprometen PMG, los datos del siguiente cuadro indican: i) *Dotación de los Servicios:* los Servicios concentrados tienen un mayor número de personal que los desconcentrados, no obstante la variabilidad entre un servicio y

¹⁰ Para calcular las etapas cumplidas del PMG 2006 se consideró la información existente en el sitio web de la DIPRES. Si un servicio no cumple con la etapa en un sistema determinado el 2006, quedará calificado con el nivel de cumplimiento en la etapa inmediatamente anterior.

otro es muy alta; ii) *Edad, encargados y colaboradores de los distintos sistemas PMG en los servicios*: alrededor del 90% de los encargados del PMG en los Servicios, se concentran en los tramos etarios entre 25-54 no existiendo grandes diferencias entre los Servicios concentrados y desconcentrados; iii) *Sexo, encargados y colaboradores de los distintos sistemas PMG en los servicios*: los datos indican que un porcentaje mayor de mujeres (52%) es encargada de algún sistema del PMG en los Servicios, tampoco se encuentran grandes diferencias entre los Servicios concentrados y desconcentrados; iv) *Nivel educacional, encargados y colaboradores de los distintos sistemas PMG en los Servicios*: los datos indican que alrededor de un 35% de los encargados PMG posee estudios más allá de los universitarios (Diplomado o Magister). Además los servicios concentrados tendrían un mayor porcentaje de profesionales dedicados al PMG con algún postítulo; v) *Experiencia en el cargo, encargados y colaboradores de los distintos sistemas PMG en los servicios*: los datos indican que un 60% de ellos en los Servicios desconcentrados tienen experiencia menor a 5 años, en el caso de los Servicios concentrados este porcentaje aumenta a 78%. Por su parte también existen diferencias entre quienes tienen más de 10 años de experiencia en el cargo, en el caso de los Servicios desconcentrados este porcentaje alcanza al 25% versus Servicios concentrados en donde un 10% de los profesionales tiene más de 10 años de experiencia en el cargo; vi) *Experiencia en el Servicio, encargados y colaboradores de los distintos sistemas PMG en los Servicios*: los datos indican que un 47% de ellos en los Servicios desconcentrados tienen experiencia mayor a 10 años en el Servicio, en el caso de los Servicios concentrados este porcentaje disminuye a 38%; vii) *Experiencia a cargo del Sistema PMG, encargados y colaboradores de los distintos sistemas PMG en los Servicios*: los datos indican que un 41% de ellos en los Servicios desconcentrados tienen experiencia menor a 1 año como responsable del sistema, en el caso de los Servicios concentrados este porcentaje disminuye a 29%.

Cuadro N°4: Características de los servicios según tipología

Variable	Todos		Concentrado		Desconcentrado	
	Prom	Std. Dev.	Prom	Std. Dev.	Prom	Std. Dev.
Dotación	514.8	945.6	629.8	1041.2	105.5*	105.2
Porc. de personas PMG menor 24	0.01	0.03	0.01	0.02	0.01	0.03
Porc. de personas PMG entre edad 25-34	0.28	0.20	0.32	0.17	0.24	0.22
Porc. de personas PMG entre edad 35-44	0.31	0.20	0.32	0.16	0.29	0.24
Porc. de personas PMG entre edad 45-54	0.27	0.21	0.24	0.14	0.31	0.26
Porc. de personas PMG entre edad 55-59	0.09	0.12	0.09	0.08	0.09	0.15
Porc. de personas PMG entre edad 60-64	0.04	0.07	0.03	0.05	0.04	0.09
Porc. de personas PMG entre edad 65 y más	0.01	0.04	0.01	0.03	0.01	0.04
Porc. de personas PMG mujeres	0.52	0.19	0.53	0.15	0.52	0.24
Porc. de personas PMG hombres	0.48	0.19	0.47	0.15	0.48	0.24
Porc. de personas PMG Univ.	0.65	0.22	0.60	0.20	0.72	0.22
Porc. de personas PMG Diplomado	0.23	0.19	0.26	0.17	0.21	0.20
Porc. de personas PMG Doctorado	0.00	0.02	0.01	0.02	0.00	0.02
Porc. de personas PMG Magister	0.11	0.12	0.14	0.12	0.07	0.11
Porc. de personas PMG años cargo <1	0.33	0.20	0.37	0.18	0.28	0.22
Porc. de personas PMG años cargo 2-3	0.22	0.16	0.25	0.14	0.18	0.18
Porc. de personas PMG años cargo 4-5	0.15	0.14	0.15	0.11	0.14	0.17
Porc. de personas PMG años cargo 6-7	0.09	0.12	0.09	0.10	0.09	0.14
Porc. de personas PMG años cargo 8-9	0.04	0.08	0.03	0.05	0.06	0.10
Porc. de personas PMG años cargo >10	0.17	0.19	0.10	0.10	0.25	0.24
Porc. de personas PMG años servicio <1	0.15	0.15	0.16	0.13	0.14	0.16
Porc. de personas PMG años servicio 2-3	0.14	0.14	0.18	0.13	0.11	0.14
Porc. de personas PMG años servicio 4-5	0.12	0.14	0.14	0.12	0.11	0.15
Porc. de personas PMG años servicio 6-7	0.09	0.11	0.09	0.09	0.09	0.13
Porc. de personas PMG años servicio 8-9	0.07	0.11	0.05	0.07	0.08	0.14
Porc. de personas PMG años servicio 10 ó más	0.43	0.22	0.38	0.17	0.47	0.25
Porc. de personas PMG años cargo Sistema PMG<1	0.35	0.22	0.41	0.20	0.29	0.23
Porc. de personas PMG años cargo Sistema PMG= 2	0.14	0.15	0.14	0.10	0.15	0.19
Porc. de personas PMG años cargo Sistema PMG=3	0.14	0.14	0.13	0.11	0.14	0.17
Porc. de personas PMG años cargo Sistema PMG=4	0.11	0.11	0.12	0.10	0.10	0.12
Porc. de personas PMG años cargo Sistema PMG=5	0.07	0.10	0.06	0.07	0.08	0.12
Porc. de personas PMG años cargo Sistema PMG=6	0.07	0.11	0.07	0.09	0.07	0.13
Porc. de personas PMG años cargo Sistema PMG=7	0.05	0.11	0.04	0.07	0.07	0.14
Porc. de personas PMG años cargo Sistema PMG=8	0.02	0.06	0.01	0.03	0.04	0.08
Porc. de personas PMG años cargo Sistema PMG=9	0.03	0.10	0.01	0.03	0.04	0.13
Porc. de personas PMG años cargo Sistema PMG=10	0.02	0.06	0.02	0.04	0.03	0.07
Porc. de personas PMG Contrata	0.59	0.25	0.59	0.23	0.60	0.28
Porc. de personas PMG cod_ Trabajo	0.01	0.08	0.02	0.11	0.00	0.00
Porc. de personas PMG Honorarios suma alzada	0.05	0.11	0.07	0.10	0.02	0.11
Porc. de personas PMG Honorarios Grado	0.01	0.04	0.02	0.05	0.01	0.03
Porc. de personas PMG planta	0.34	0.25	0.31	0.22	0.37	0.27
Porc. de personas PMG Honorarios	0.06	0.11	0.08	0.11	0.03	0.11
Porc. de personas PMG time 1-10	0.27	0.24	0.22	0.16	0.32	0.30
Porc. de personas PMG time 11-20	0.22	0.19	0.19	0.13	0.25	0.23
Porc. de personas PMG time 21-30	0.17	0.19	0.15	0.11	0.19	0.25
Porc. de personas PMG time 31-40	0.09	0.11	0.09	0.08	0.08	0.14
Porc. de personas PMG time 41-50	0.08	0.12	0.09	0.09	0.07	0.14
Porc. de personas PMG time 51-60	0.03	0.05	0.04	0.05	0.02	0.04
Porc. de personas PMG time 61-70	0.02	0.04	0.04	0.05	0.01	0.03
Porc. de personas PMG time 71-80	0.04	0.09	0.04	0.05	0.03	0.11
Porc. de personas PMG time 81-90	0.02	0.05	0.03	0.06	0.00	0.02
Porc. de personas PMG time 100%	0.07	0.11	0.10	0.12	0.03	0.07
N° Observaciones	186		97		89	

- **Características de los Encargados del PMG en los servicios:** i) *Edad:* los servicios concentrados tienen un porcentaje mayor de encargados del PMG de 45 años o menos de edad, versus los servicios desconcentrados; ii) *Experiencia* (en el cargo dentro del servicio, en el servicio o como Encargado PMG (EPM)): los datos indican que los servicios concentrados tienen un mayor porcentaje de encargados PMG con menos de 5 años de experiencia, versus los servicios desconcentrados; iii) *Nivel educacional:* los servicios concentrados tienen un mayor porcentaje de Encargados de PMG con algún postítulo (Diplomado o magíster), que aquellos servicios que son desconcentrados; iv) *Tipo de contrato (Planta, contrata, honorarios):* no existen grandes diferencias entre los contratos de los encargados del PMG entre los servicios concentrados y desconcentrados.

Cuadro N°5: Características de los encargados del PMG en los servicios

Variable	Todos		Concentrado		Desconcentrado	
	Prom	Std. Dev.	Prom	Std. Dev.	Prom	Std. Dev.
Porc. EPM 45 años o menos	0.49	0.50	0.59	0.49	0.38	0.49
Porc.EPM Años en el cargo 5 o menos	0.61	0.49	0.73	0.44	0.47	0.50
Porc. EPM Años en el servicio 5 o menos	0.34	0.47	0.43	0.50	0.24	0.43
Porc. EPM Años a cargo del Sistema PMG 5 o menos	0.65	0.48	0.70	0.46	0.59	0.50
Porc. EPM Time PMG 50 o menos	0.17	0.38	0.07	0.26	0.28	0.45
Porc. EPM Universitarios	0.52	0.50	0.43	0.50	0.62	0.49
Porc. EPM Diplomado	0.22	0.41	0.27	0.44	0.16	0.37
Porc. EPM Magíster	0.13	0.34	0.21	0.41	0.04	0.21
Porc. EPM a Contrata	0.53	0.50	0.56	0.50	0.50	0.50
Porc. EPM a Cod_Trabajo	0.02	0.12	0.03	0.17	0.00	0.00
Porc. EPM a Planta	0.30	0.46	0.30	0.46	0.30	0.46
Porc. EPM a Honorarios	0.02	0.14	0.02	0.14	0.02	0.15
N° Observaciones	186		97		89	

Análisis de Resultados y Conclusiones.

Ejercicios Econométricos:

- **Avance en el cumplimiento del PMG:** muestra la relación entre el avance en el cumplimiento del PMG (como variable dependiente) y las características de los Servicios, los resultados indican que la experiencia en el Servicio del personal relacionado al PMG resulta ser importante y significativo en los resultados en el avance del PMG. Un mayor porcentaje de dotación con experiencia en el servicio mayor a cinco años, implica un grado mayor de avance en el cumplimiento del PMG. Por su parte, el porcentaje de tiempo que los encargados y colaboradores del sistema dedican al PMG indican que a mayor porcentaje de tiempo dedicado al PMG, mayor grado de avance total en el cumplimiento del PMG. Respecto de las características de los Encargados del PMG en el servicio como tipo de contrato, tramos de edad, sexo, años en el Servicio y los años en el cargo, el tiempo de jornada destinada al PMG, de los encargados del PMG en el Servicio no tienen significancia en explicar el grado de avance total del PMG. Por su parte, respecto de las características del Servicio, los datos indican que si el Servicio es concentrado, tiene un menor grado de avance, cercano al 10% respecto de aquellos Servicios que son desconcentrados.

- **Modelo sobre Indicadores de Desempeño:** muestra la relación entre el grado de cumplimiento de los indicadores de desempeño de año 2006 (como variable dependiente) y las características de los servicios concentrados, ya que los servicios desconcentrados no comprometen indicadores de desempeño. Los resultados indican que a mayor porcentaje de tiempo dedicado al PMG por los encargados y colaboradores del sistema, mayor grado de cumplimiento en los indicadores de desempeño. Por su parte, un aumento en el avance del PMG (relativo al total de etapas) implica un aumento en el cumplimiento de los indicadores de desempeño.
- **Modelos de percepción:** muestra la percepción de los encargados de los sistemas del PMG ante la afirmación “La incorporación de cada uno de los sistemas en el PMG ha contribuido a dar impulso y mayor relevancia en el desarrollo de las áreas de gestión del servicio relacionadas con estos sistemas”. Los resultados de estos modelos indican que la probabilidad de que los encargados del PMG estén *muy de acuerdo* con la afirmación es del 8%. Aquellas variables que inciden en que esta probabilidad aumente son: el tiempo dedicado al PMG, un aumento de un punto porcentual en el tiempo dedicado al PMG aumenta la probabilidad de que el entrevistado esté *muy de acuerdo* con la afirmación en un 1%. Por su parte aquellas variables que disminuyen la probabilidad de que esté *muy de acuerdo* son: el tipo de contrato a contrata, disminuye la probabilidad en un 9% y el contrato de planta disminuye la probabilidad en un 6%. Un aumento en un año de edad, disminuye la probabilidad de estar *muy de acuerdo* en un 1%. Por otro lado, la probabilidad de que los encargados del PMG estén *de acuerdo* con la afirmación es del 60%. Un aumento de un punto porcentual en el tiempo dedicado al PMG, aumenta la probabilidad de que el entrevistado esté *de acuerdo* con la afirmación en un 1%; trabajar a contrata disminuye dicha probabilidad en un 12% y tener un contrato en planta disminuye la probabilidad en un 9%. Un aumento en un año de edad, disminuye la probabilidad de estar *de acuerdo* en un 1%.

3. Uso de Recursos.

Como se observa en la siguiente tabla, el gasto total del PMG para el año 2006 ascendió a \$40.740 millones. El 61% de este valor, \$24.700 millones corresponden al pago del incentivo salarial a los funcionarios asociada al nivel de cumplimiento de los objetivos comprometidos.

El 37% del gasto total del PMG corresponde a salarios de los funcionarios involucrados en el funcionamiento del PMG. Este gasto se estima asociando un porcentaje de dedicación para cada tipo de funcionario involucrado en el PMG (autoridades del Comité Triministerial, Secretaría Técnica, Red de Expertos, Encargados de PMG, Encargados de Sistemas a nivel de Servicios), multiplicado por el promedio de los salarios de cada tipo de funcionario. El detalle se muestra en el cuadro siguiente.

Cuadro N° 6: Gastos del PMG. Año 2006 (en miles de \$)

Conceptos	Miles de \$	%
1. Incentivo	24,733,065	
Subtotal (a)	24,733,065	60.71
2. Personal - Comité Triministerial, Secretaría Técnica, Red de Expertos, Encargados PMG Servicios, Encargados Sistemas PMG Servicios	15,089,965	37.04
3. Gastos de Funcionamiento (Bienes y Servicios)	633,248	1.55
4. Capacitación Programa Marco Avanzado - Certificación	3,416	0.01
5. Programa Marco Avanzado - Proceso de Certificación	277,211	0.68
6. Evaluadores Externos - Proceso de Apelaciones	3,266	0.01
Subtotal (b)	16,007,106	39.29
Total (a+b)	40,740,171	100.00

4. Recomendaciones.

1. Es recomendable avanzar hacia la certificación de procesos de provisión de los bienes y servicios. En este punto un parámetro diferenciador que puede utilizarse es la naturaleza del servicio que brinda la institución, de acuerdo a la clásica clasificación en bienes públicos puros, bienes mixtos y bienes privados. En el caso de bienes públicos puros, como por ejemplo las relaciones diplomáticas, la certificación de procesos de producción no sería recomendable en términos de su costo beneficio. Para el caso de bienes públicos mixtos, como por ejemplo servicios sociales, implementar un proceso de certificación tiene sentido, ya que sería posible incrementar por esta vía su productividad.

2. Si bien el diseño actual del PMG hace una diferenciación entre las distintas capacidades de los servicios públicos, es necesario profundizar este enfoque. En esta línea, considerando las diferencias en las capacidades institucionales y funciones de los servicios desconcentrados, en especial las Intendencias y Gobernaciones, sería recomendable adecuar el PMG a las necesidades de gestión de estas entidades. Por ejemplo, implementando en forma explícita un Marco Básico y un Marco Avanzado de acuerdo con el carácter concentrado / desconcentrado de los servicios.

3. Impulsar un mayor involucramiento del nivel gerencial en la implementación del PMG, analizando la opción de usar el Programa de Alta Dirección Pública en mayor coordinación con el PMG.

4. Considerando que la dirección de los sistemas de planificación y control de gestión y del sistema presupuestario se encuentran bajo jurisdicción de la DIPRES, se presenta un

contexto muy favorable para continuar fortaleciendo la coordinación de ambos sistemas bajo una visión única y coordinada. Para fortalecer este vínculo se recomienda:

- Iniciar un proceso de compatibilización entre los conceptos y categorías utilizadas por el Sistema de Control de Gestión y las clasificaciones presupuestarias utilizadas en la Ley de Presupuestos y en el Sistema Integrado de Administración Financiera – SIGFE.
- Revisar la estructura programática de la Ley de Presupuestos, con miras a identificar programas presupuestarios para los cuales sería de mayor utilidad aplicar las interrelaciones entre el sistema de planificación y control de gestión y las asignaciones presupuestarias.
- En este sentido, se sugiere iniciar este proceso en aquellos programas presupuestarios que brinden bienes públicos mixtos o preferentes, situación que facilita y permite establecer con mayor claridad una relación univoca entre asignaciones financieras y niveles de producción.

5. Respecto de las definiciones sobre la continuidad de los sistemas de gestión incluidos en el PMG, los 11 sistemas actuales pueden ser separados en dos grandes grupos. El primer grupo son los sistemas básicos de gestión, incluyendo los tres del área de Recursos Humanos, los sistemas de Compras y Contrataciones y Financiero Contable, los sistemas de actividades estratégicas, como Planificación y Control de Gestión y Auditoría y los sistemas front office, como los sistemas de Información y Atención Ciudadana y de Gobierno Electrónico. El segundo grupo son los sistemas de Gestión Territorial y Enfoque de Género, fundados en la implementación de políticas. Teniendo en cuenta esta agrupación, con respecto a la continuidad de los sistemas actuales del PMG se recomienda:

- Con respecto al grupo de sistemas básicos de gestión y sistemas de actividades estratégicas, que constituyen el eje central del PMG en su dinámica de funcionamiento actual, no cabe duda de la necesidad de mantenerlos dentro del PMG, continuando con la política de mejorarlos año por año. Seguidamente se encuentran los Sistemas de Información y Atención Ciudadana y de Gobierno Electrónico, los cuales se alinean con las tendencias modernas de sistemas de gestión y contienen un componente de desarrollo de Tecnologías de Información (TI). En este caso se recomienda avanzar en la incorporación con mayor profundidad de sistemas de e government al PMG, lo cual se encuentra en línea con la lógica de las fases III y IV. Asimismo, progresivamente, el PMG debe orientarse a abarcar en mayor medida la evaluación de la satisfacción del cliente, mediante un mayor peso del Sistema de Información y Atención Ciudadana.
- Respecto a los sistemas de Gestión Territorial y Enfoque de Género, asociados a la implementación de políticas transversales, ambos sistemas deben ser incorporados dentro de la certificación de procesos que aseguran la calidad del producto (fase III), de manera que ambos se vuelvan parte de los atributos a considerar en tales procesos.
- Gestión Territorial: si bien se recomienda mantener este sistema, para su incorporación en las nuevas fases del PMG se requiere de definiciones previas sobre la manera como se dará la coordinación en las actividades relativas al desarrollo regional entre los gobiernos regionales y los servicios centralizados en al menos tres dimensiones: i) incorporación de los objetivos prioritarios de los gobiernos regionales en las actividades definidas por los servicios centralizados, ii)

definición de los instrumentos de gestión para el logro de los objetivos prioritarios de los gobiernos regionales, y iii) sobre la base de las dos definiciones anteriores, determinación de las vías de financiamiento de la acción gubernamental en el territorio.

- Enfoque de Género: se destaca que la incorporación de la política de género en un sistema como el PMG constituye una innovación sin precedentes en el nivel internacional. Chile es pionero y es líder en esta innovación. A pesar que este sistema no tiene una relación directa con la mejora de la gestión, al no existir otro instrumento que promueva la adopción de este enfoque en las políticas públicas, se recomienda su continuidad. Sin embargo es necesario una mayor definición de su forma de funcionamiento para las fases III y IV, que lleven a la madurez del sistema mediante su incorporación en la certificación de los procesos de provisión de bienes y servicios.



GOBIERNO DE CHILE
MINISTERIO DE HACIENDA
Dirección de Presupuestos

Reg. N°339/RJM

SANTIAGO, 29 de diciembre de 2008

DE : HEIDI BERNER H.
JEFA DIVISION CONTROL DE GESTIÓN

A : SR. ALBERTO ARENAS DE MESA
DIRECTOR DE PRESUPUESTOS

De mi consideración:

Como es de su conocimiento, en el marco del Protocolo de Acuerdo para el despacho de la Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2007 se realizó la evaluación de impacto del Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG) de la Dirección de Presupuestos, la que fue desarrollada por el Banco Mundial durante los años 2007 y 2008.

Dicha evaluación se realizó al período 2001 – 2007 y, por tanto, se centró en el impacto del Programa Marco Básico del PMG y el diseño del Programa Marco Avanzado. La División de Control de Gestión ha realizado una completa revisión y análisis del Informe presentado por el Banco Mundial, de lo que se desprenden los siguientes comentarios:

1. La evaluación destaca que a nivel de diseño el PMG se inserta en el Sistema de Evaluación y Control de Gestión que se vincula al ciclo presupuestario, promoviendo la vinculación entre mejoras en la gestión y en los resultados con incentivos remuneracionales. Asimismo, señala que la certificación diseñada para el Programa Marco Avanzado refuerza el control y consolida la institucionalización del PMG, insertándolo en una estrategia de largo plazo de mejoramiento de la gestión pública.
2. Adicionalmente, se señala que existe una clara definición del proceso de gestión del PMG, lo que asegura controles eficaces de los grados de avance, generando información que retroalimenta su diseño.
3. La evaluación concluye que el PMG ha realizado importantes avances que contribuyen al progreso de la gestión pública en Chile y que ha tenido un efecto positivo en la implementación y gestión de los sistemas involucrados con la incorporación de estándares de funcionamiento básicos para sistemas clave de soporte a la gestión, permitiendo definir los niveles mínimos de calidad para estos sistemas que las entidades públicas deben alcanzar.



GOBIERNO DE CHILE
MINISTERIO DE HACIENDA
Dirección de Presupuestos

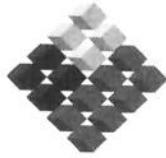
4. El Informe del Banco Mundial da cuenta de algunas debilidades, tanto a nivel de diseño como a nivel de gestión del programa, muchas de las cuales han sido permanente preocupación de esta División, considerando el grado de complejidad que reviste el PMG, la heterogeneidad de las instituciones involucradas, el necesario involucramiento de los distintos actores participantes y la difusión de los logros alcanzados.

En este sentido, el informe del Banco entrega una serie de recomendaciones, varias de las cuales han sido implementadas por el programa. Es así como el año 2005 se creó el Programa Marco Avanzado con el objeto de certificar bajo la Norma ISO 9001:2000 los sistemas claves de soporte de la gestión, lo que ha permitido institucionalizar los avances del PMG, y aumentar el involucramiento de los jefes de servicios. Adicionalmente, en 2009 comenzará la aplicación del Programa Marco de la Calidad, el cual permitirá implementar un sistema de gestión de la calidad institucional en el marco de la Norma ISO 9001:2000, incorporando los avances en materia de gestión que ha logrado el PMG, en la certificación de los procesos de provisión de bienes y servicios, propendiendo de esta forma a una mejor calidad de los bienes y servicios públicos que reciben los usuarios finales.

5. Con todo, es importante destacar que la Evaluación identifica algunas recomendaciones respecto de las cuales el informe del Banco Mundial no presenta evidencia significativamente robusta que las respalde, y que merecen los siguientes alcances.

En primer lugar, la evaluación señala que en la actualidad el PMG presenta ciertos niveles de rigidez en tres dimensiones:

- i) *“los sistemas que componen el programa están determinados en 11, y el acceso al incentivo salarial solo se asocia al cumplimiento de estos sistemas”*. En este análisis, el Banco no consideró que en el marco del diseño del PMG, en sus primeras etapas se implementaron sistemas de gestión transversales y comunes para todas las instituciones que apoyan el mejoramiento en su gestión, permitiendo realizar un *benchmark* entre instituciones. Actualmente, luego de alcanzar el nivel de desarrollo esperado en cada sistema, se está avanzando hacia la certificación de procesos de provisión de bienes y servicios, incorporando en el Programa Marco de la Calidad la flexibilidad para que sea el jefe de servicio quien determine qué sistemas o procesos relevantes incorporará en el sistema de gestión de la calidad para su mejoramiento.
- ii) *“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”*. En este análisis el Banco no incorporó adecuadamente el hecho que el diseño del PMG establece qué es lo que se espera de cada uno de los sistemas, identificando sus objetivos y una meta a alcanzar gradualmente. Dicha gradualidad la define cada jefe de Servicio en base a su grado de avance respecto de cada sistema. De esta forma el diseño de los



GOBIERNO DE CHILE
MINISTERIO DE HACIENDA
Dirección de Presupuestos

sistemas del PMG establece el “QUE”. Sin embargo, nada se dice respecto del “COMO”, aspecto que es definido por cada institución libremente y por tanto la forma específica en que cada institución aborda el proceso de mejoramiento de gestión, a través del desarrollo de los sistemas del PMG es variado y tan variado como instituciones formulan y comprometen PMG. Por otra parte, respecto de los sistemas asociados al *front office* como son el Sistema de Atención a Usuarios (SIAC) y el Sistema de Gobierno Electrónico, tal como lo señala el informe final del Banco Mundial, éstos sistemas están enfocados al apoyo directo de las áreas operativas o del “negocio” de las instituciones y su foco de atención es el ciudadano o usuario directo del Servicio. Sin perjuicio de lo anterior, para fortalecer este aspecto se incorporó para el 2009 en el diseño del SIAC una modificación que permitirá evaluar el grado de satisfacción de los usuarios finales y la atención que éstos reciben de parte de cada Servicio.

iii) *“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”*. Respecto de esta afirmación, y el supuesto cumplimiento formal de los requisitos técnicos, el informe no presenta evidencia estadística que permita demostrarla. Las cifras de cumplimiento del PMG 2007 muestran que sólo el 46% de las instituciones logró cumplir sus metas en un 100%, existiendo históricamente un promedio de 90% de cumplimiento de los sistemas de gestión, con sistemas con porcentaje de cumplimiento inferior a 75%. Asimismo, sólo dos sistemas en los siete años de aplicación del Programa han logrado el 100% de cumplimiento de sus requisitos técnicos en una ocasión. En los años 2004 (48%) y 2006 (43%) menos del 50% de las instituciones cumplieron en un 100% sus compromisos en el marco del PMG, siendo el año 2005 el que obtuvo el mayor número de instituciones (61%) con un cumplimiento del 100% de sus objetivos de gestión. Todos estos antecedentes no permiten respaldar la afirmación señalada en el informe. Por último, es necesario señalar que durante el proceso de revisión del cumplimiento de los requisitos técnicos de cada sistema del PMG, se solicitan los medios de verificación sólo para un subconjunto de requisitos técnicos, aquellos más relevantes para su evaluación y que permiten constatar el cumplimiento del sistema.

En segundo lugar, la evaluación señala que debe adecuarse el diseño e implementación del PMG a las necesidades y particularidades de las instituciones, en especial para incorporar en el diseño del Programa Marco las diferencias entre servicios concentrados y desconcentrados, y responder de esta forma a la supuesta menor capacidad de gestión de algunas gobernaciones. Sin embargo, esta hipótesis no fue validada en la evaluación y de hecho contrasta con el alto número de instituciones que por sus características particulares han podido eximirse o modificar ciertos sistemas del PMG. Es así como más de un 40% de las instituciones cuentan con modificaciones o eximiciones de



GOBIERNO DE CHILE
MINISTERIO DE HACIENDA
Dirección de Presupuestos

sistemas, lo que ha permitido considerar las situaciones especiales y/o las características particulares de estos Servicios. En el caso particular de las gobernaciones e intendencias, el 100% de ellas cuentan con eximiciones y modificaciones de sistemas, adaptando el programa a la gestión efectiva que desarrolla este tipo de instituciones. Sin perjuicio de la anterior, esta División analizará que otros aspectos del programa pudiesen requerir de nuevas adecuaciones.

Sobre la base de los principales resultados y las recomendaciones realizadas por el Banco Mundial, y considerando los perfeccionamientos que ya se encuentran en proceso de implementación, se elaborarán los compromisos institucionales, detallando la forma específica y los plazos para implementar dichas recomendaciones. De esta forma, esta División continuará trabajando con la finalidad de alcanzar perfeccionamientos continuos tanto a nivel de diseño como de gestión del programa.

Sin otro particular, le saluda atentamente,





HEIDI BERNER H.
División Control de Gestión
Dirección de Presupuestos

