

ESTUDIO DE CASO

**APLICACIÓN DEL PROGRAMA DE MEJORAMIENTO DE LA GESTIÓN EN EL
SERVICIO NACIONAL DEL CONSUMIDOR**

**DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS
División de Control de Gestión**

26 de Agosto del 2004

Los Programas de Mejoramiento de Gestión (PMG) asocian el cumplimiento de objetivos de gestión a un incentivo de carácter institucional para los funcionarios de los servicios públicos. A partir del año 2001 los objetivos de gestión y su cumplimiento se expresan en etapas de desarrollo de sistemas de gestión, según definiciones comunes de contenidos y exigencia para cada una, en cada uno de los sistemas. Los PMG correspondientes al año 2004 incluyen 11 sistemas.

El presente estudio de caso: "Aplicación de los Programas de Mejoramiento de Gestión (PMG) en el Servicio Nacional del Consumidor (SERNAC)", se enmarca en la iniciativa de la Dirección de Presupuestos orientada a desarrollar un conjunto de cuatro Estudios de Casos, relativos a diferentes sistemas, o procesos de los Programas de Mejoramiento de Gestión¹, de diferentes Servicios Públicos.

La elaboración de este caso contó con la valiosa colaboración de la consultora Sra. Marianela Armijo. Para su documentación se revisó información del SERNAC, en especial documentación interna de trabajo tales como informes y reportes de programación del trabajo y de seguimiento, y el Balance de Gestión Integral del año 2003. Además se sostuvo entrevistas con el Director del SERNAC, Sr. Alberto Undurraga, la Jefa de Gabinete, Sra. Alejandra Arratia, y la Sra. Ana María Becerra Jefa de la Unidad de Planificación y Control de Gestión.

¹ Para mayores antecedentes sobre el Programa de Mejoramiento de Gestión consultar: "Sistema de Control de Gestión y Presupuestos por Resultados: La Experiencia Chilena". División de Control de Gestión. Dirección de Presupuestos. Ministerio de Hacienda. Santiago, Octubre 2003. www.dipres.cl/control_gestion/publicaciones/

Introducción

Este estudio de caso de Aplicación del PMG en el SERNAC documenta el proceso de formulación y desarrollo de este instrumento, identificando cuales han sido las particularidades tanto en su etapa de formulación como de ejecución. Interesa señalar aspectos tales como la organización interna para abordar el proceso de desarrollo del PMG, el perfil de los responsables y de los grupos de trabajo, los procesos internos adoptados, los principales apoyos, y los factores críticos que han incidido en los resultados. Junto con esto, se espera identificar las lecciones aprendidas en el desarrollo del instrumento.

La selección del SERNAC para la realización de este estudio de caso obedece a que el proceso de aplicación del PMG en esta institución ha logrado desarrollar un estilo de organización y procesos apropiados e innovativos, lo que le ha permitido enfrentar exitosamente los desafíos que implica trabajar con este instrumento. Los resultados logrados en los últimos años han sido positivos, muestran una evolución creciente desde un 96% de cumplimiento el año 2001, a un 100% de cumplimiento los años 2002 y 2003. Actualmente el SERNAC, tiene cuatro sistemas en Etapa 4/4, dos sistemas en las Etapas 6/6, un sistema en Etapa 5/6, dos sistemas en Etapas 3/4, y un sistema en Etapa 1 (Gestión Territorial)².

En el proceso de aplicación del PMG en SERNAC es posible identificar un conjunto de factores claves que es interesante poner –a modo de aprendizaje- a disposición del resto de las instituciones que trabajan con este instrumento, aún considerando las diferencias de contexto institucional y organizacional que puedan existir, tales como tamaño de la institución, tipo de productos, continuidad de sus directivos, etc.

La estructura del estudio de caso consta de los siguientes capítulos. El primero desarrolla algunos elementos del contexto institucional y organizacional del servicio, como antecedente para la comprensión de las situaciones que favorecen o dificultan los logros de la aplicación del PMG. El segundo describe la organización que la institución se ha dado para la formulación y desarrollo del PMG, y los perfiles de los responsables. El tercero aborda la identificación y descripción de los principales procesos internos utilizados en la formulación y desarrollo de los PMG, así como los sistemas de apoyo. El cuarto capítulo identifica los factores clave que explican esos resultados y finalmente en el quinto capítulo se mencionan las principales lecciones aprendidas.

² El Sistema de Gestión Territorial Integrado es un sistema nuevo incorporado en el PMG 2004.

1. Contexto Institucional y Organizacional del SERNAC

El SERNAC nace como institución el año 1990, con la promulgación de la Ley N° 18.959 Art. 4° que dispuso sustituir en todas las leyes vigentes a su promulgación la mención "Dirección de Industria y Comercio", por "Servicio Nacional del Consumidor".³

El SERNAC tiene una dotación efectiva de personal de 171 funcionarios, de los cuales el 17% son directivos, 41% profesionales, 40% administrativos y 1% de técnicos y 1% de auxiliares. La institución tiene presencia en cada una de las regiones del país, con 13 Direcciones Regionales.

1.1 Definiciones Estratégicas⁴

A continuación se presentan las definiciones estratégicas que ordenan la gestión del Servicio.

Misión Institucional

Contribuir al desarrollo de los mercados mediante la difusión y educación de los derechos y deberes de las personas que realizan actos de consumo en el país mediante charlas y seminarios, generar información que permita a los usuarios efectuar actos de consumo más racionales, apoyar a los consumidores que se vean afectados por el incumplimiento de las normas relacionadas con la protección al consumidor y favorecer el desarrollo de herramientas para la auto educación y defensa de sus derechos.

Objetivos Estratégicos

- ◆ Acercar el SERNAC a la Gente.
- ◆ Transparentar los mercados.
- ◆ Crear cultura de respeto de derechos y deberes de consumidores.
- ◆ Mejorar la institucionalidad.
- ◆ Modernizar el SERNAC.

Productos Estratégicos⁵

- ◆ Información de Mercado y Consumo.
- ◆ Orientación, Asesoría Jurídica y Protección.

³ Seguidamente las leyes y normativas que rigen el funcionamiento de la institución son la Ley de Planta del SERNAC, (decreto con fuerza de Ley N° 8-18.834 del año 1990) que adecua la planta y escalafones de la Dirección de Industria y Comercio al Art. 5° de la Ley 18.834 sobre Estatuto Administrativo, y las normas sobre Protección de los Derechos del Consumidor Ley N° 19.496. Ver Balance de Gestión Integral Año 2003, Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, Servicio Nacional del Consumidor. www.dipres.cl/fr_control.html.

⁴ Fuente: Formulario A-1 2004. Definiciones Estratégicas. www.dipres.cl/ControldeGestión/DefinicionesEstratégicas. Los Objetivos estratégicos, Productos estratégicos, y Clientes/beneficiarios/usuarios, están resumidos.

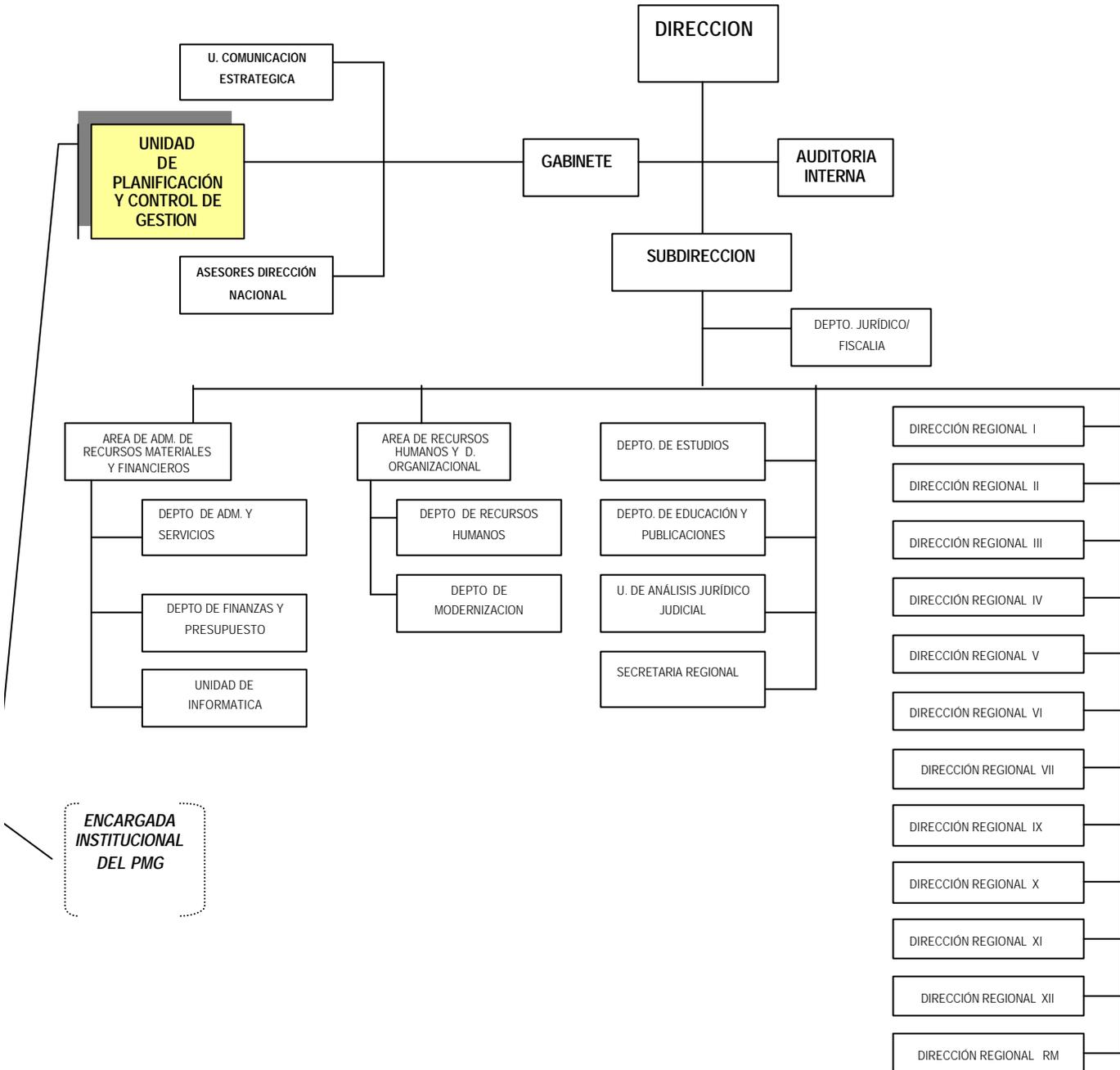
⁵ Para cada uno de los Productos Estratégicos existe un conjunto de subproductos y productos específicos.

- ◆ Educación sobre Deberes y Derechos del Consumidor.

Clientes/Beneficiarios/Usuarios

- ◆ Consumidores en general.
- ◆ Consumidores en general que acuden por las prestaciones o servicios de orientación, información y protección, por cualquiera de sus canales (presencial: Direcciones Regionales, Oficinas de Información al Consumidor (OCIC) o Plataformas de Atención de Público (PAPs) en general; número telefónico, fax, carta, Internet o e-mail).
- ◆ Profesores de educación básica y parvularia asociados principalmente a alumnos de estrato socioeconómico C2-C3-D.
- ◆ Distintos grupos de personas o instituciones, que accedan al servicio para solicitar los productos de educación para el consumo (educación no formal. Como ejemplos están: Carabineros, proveedores en general (empresas), instituciones públicas (superintendencias, otras), Asociaciones de Consumidores, centros de madres, juntas de vecinos, grupos de consumidores en general, otros.

1.2 Organigrama y ubicación de la unidad responsable del PMG



1.3 Principales hitos en la gestión del servicio y desafíos

El año 2000 el SERNAC comienza una nueva etapa en su Dirección y se reúne en torno a una jornada estratégica para la definición de la visión institucional, su misión y sus prioridades estratégicas. En este contexto se establece la carta de navegación para los 5 años siguientes, estableciendo como visión institucional "Cambiarle la cara a Chile en materia de consumo". De esta manera se plantea un conjunto de desafíos para el año 2005 relativos a la visión de la ciudadanía y asociaciones de consumidores respecto del SERNAC, como institución protectora y orientadora. En particular en relación a los atributos de cercanía, modernidad y credibilidad. Al respecto se establece que la expansión territorial del tema del consumo está radicada en la municipalidad.

Respecto de su gestión interna, se plantea la necesidad de contar con estándares conocidos en las áreas de atención de público y que los procesos y criterios jurídicos fuesen los mismos en todo el país. En este mismo contexto de modernización institucional y en el marco de su proyecto de gestión de calidad, se señala la necesidad de agrupar en una sola dependencia institucional los departamentos dispersos en varios edificios. Se espera con esta medida enfrentar, entre otros, problemas de coordinación que se presentaban entre las unidades de negocios, y la Dirección, así como solucionar las crecientes dificultades de los usuarios al tener que acudir a múltiples puntos de atención para el establecimiento de los reclamos. Asimismo, se proyecta la necesidad de ir ampliando progresivamente la delegación de las facultades a las Direcciones Regionales, tanto en el proceso de planificación institucional, como en otros aspectos de desconcentración administrativa, tales como contratación de servicios, administración de viáticos, entre otros, salvaguardando el debido cumplimiento de estándares y de criterios jurídicos y políticos.

Posteriormente se aborda una de reestructuración institucional, que permite a la institución organizarse en función de los productos estratégicos y optimizar sus recursos institucionales conformando una organización más idónea para el cumplimiento de sus propósitos. Entre los cambios más relevantes se decide crear una Unidad de Comunicación Estratégica, y posicionar a la Unidad de Planificación y Control de Gestión en el área de Jefatura de Gabinete. Junto con esto, se crea la Jefatura de Estudios donde se refunden una serie de Unidades de Estudios que existían para distintos fines.

Durante estos años se concretan varias iniciativas emblemáticas, tales como SERNAC Facilita, que implica un modelo de atención integral a las personas en su rol de consumidores, independiente de la institución competente, de la parte del territorio en que se encuentre y del funcionario que lo atienda⁶; los procesos de certificación ISO 9001/2000 mediante el cual se certifica el Sistema Integrado de Atención al Consumidor de la Dirección Regional Metropolitana, la modificación de la Ley al Consumidor; y la posibilidad de reunir la institución en una sola dependencia institucional.

Las prioridades para el año 2004 han estado orientadas por la visión de cambiarle la cara a Chile en materia de consumo, siendo fundamental la reciente aprobación de las modificaciones de la Ley 19.496, referente a la protección de los consumidores.

⁶ Durante el año 2003, este proyecto ha alcanzado presencia en el 91,8% de las comunas del país, a través de Plataformas de Atención de Público (funcionario capacitado para gestionar un caso) y buzones físicos o digitales. Actualmente, existen convenios con 314 Municipios del país, lo que implica que el 86,5% de la población del país está cubierto por SERNAC Facilita.

1.4 Rol de los PMG en la gestión institucional

Los logros señalados en el punto anterior, y la capacidad de enfrentar los desafíos en la gestión del presente año, han exigido y siguen exigiendo a la institución un gran despliegue de actividades, orientadas al cumplimiento de metas muy exigentes en calidad y cobertura. Durante los últimos años la Dirección y sus equipos responsables han tenido en el PMG, un soporte importante para enfrentar estos desafíos, desde las siguientes perspectivas:

- ◆ La visión que la Dirección le otorga al PMG como un instrumento de escrutinio y de evaluación externa respecto de la gestión, define un impulso relevante para exigir y cumplir con los estándares de calidad de la gestión institucional, en el marco de sus desafíos programáticos.
- ◆ El desarrollo de los sistemas del PMG, que abarcan la gran mayoría de los aspectos clave de la gestión institucional, facilita una visión transversal por el mejoramiento de la gestión, y genera una preocupación que cruza a la totalidad de la organización, apoyando de esta manera el cumplimiento de las metas institucionales. En efecto, los principales desafíos en materia de estandarización de la calidad de atención al usuario han sido fuertemente apoyados por el área de Calidad de Servicio del PMG, específicamente por el sistema OIRS⁷. Asimismo el cumplimiento de objetivos de gestión en las áreas del sistema de Administración Financiera ha permitido fortalecer sus procesos, y generar condiciones para avanzar en los niveles de desconcentración de facultades respecto de temas de presupuesto a las Direcciones Regionales, además de facilitar la presupuestación por resultados en la gestión del servicio.

⁷ Se refiere a las Oficinas de Información, Reclamos y Sugerencias, uno de los Sistemas del Área de Calidad de Servicio del PMG.

2 Identificación y descripción de la organización para la formulación y desarrollo de los PMG y los perfiles de los responsables

2.1 Perfil de los responsables del PMG y organización para su formulación y desarrollo

2.1.1 Perfil de los responsables, organización del trabajo

Para el diseño y ejecución del PMG el SERNAC define los siguientes niveles de responsabilidad, con sus respectivas funciones y ubicación organizacional:

Cuadro N° 1: Niveles de responsabilidad organizacional para el desarrollo del PMG

Cargo	Funciones	Ubicación Organizacional
Encargado (a) Institucional del PMG	Formular, programar, seguir apoyar y evaluar los avances de los distintos sistemas. Representar a la institución en el tema. Mantener la relación con los expertos y el encargado ministerial. Procurar el cumplimiento del plazo y requisitos técnicos. Desarrollar el sistema de Planificación y Control de Gestión.	Unidad de Planificación y Control de Gestión, dependiente del Gabinete de la Dirección. Rinde Cuentas a la Jefa de Gabinete.
Responsable PMG, por Sistema	Proponer niveles de etapas y ponderaciones Comunicación institucional de compromisos al equipo de trabajo directo. Participar en reuniones con encargada PMG Mantener relación con red de experto en tema de responsabilidad. Seguimiento de las actividades comprometidas. Responsable por cumplimiento de objetivos de gestión.	Todos los responsables de PMG, rinden cuenta a la Encargada Institucional. ⁸
Co Responsable PMG por Sistema	Asistir a responsable en todos los aspectos técnicos de la implantación de los PMG.	Profesional con mayor expertise temática de la Unidad donde radica el sistema. Rinde cuentas al responsable PMG por sistema.
Comité de Trabajo	Entregar insumos para la formulación de los PMG Seguimiento y evaluación de los compromisos en el marco de reuniones periódicas.	Responsables de sistema. Profesionales interesados en las temáticas. Integrantes de los Comités establecidos por ley (Capacitación, Higiene y Seguridad). Aparte de estos Comités existen Comités de Gobierno Electrónico (con tres grupos de trabajo), Género y Gestión Territorial Integrada. Rinden cuentas al Responsable del PMG por sistema.
Auditor Interno	Responsable del sistema de Auditoría Interna Chequear la veracidad de la información de todos los PMG del Servicio. Validación del Área de Recursos Humanos del PMG. Coordinación con la Encargada Institucional del PMG, para validación de la información de los sistemas del PMG. Participación en reuniones de Equipo Ejecutivo para seguimiento y evaluación del PMG anual. Coordinación con el Auditor Ministerial del PMG en aspectos operativos.	Dependiente de la Dirección del Servicio. Rinde cuenta al Director.

⁸ En el Cuadro N° 2 se detalla la ubicación organizacional de los Responsables de cada uno de los Sistemas.

a) Encargada del PMG a nivel del servicio

Desde el año 2001 el SERNAC decidió que la responsabilidad por la formulación y desarrollo de PMG radicara en la Unidad de Planificación y Control de Gestión, la cual está ubicada dentro de la organización como una unidad de staff dependiente de la Jefatura de Gabinete.⁹

Las razones de esta opción se explican, en primer lugar, por la necesidad de posicionar esta función en un lugar estratégico dependiente del Gabinete de la Dirección. Las autoridades consideraron que la posición de staff permite dar una mirada de carácter transversal al conjunto de la organización, y posibilita una mejor coordinación con los departamentos responsables de los sistemas del PMG, y con las unidades con responsabilidad en el proceso. En este contexto, la Jefatura de Gabinete juega un rol central en la coordinación y apoyo directo a la Unidad de Planificación y Control de Gestión. En segundo lugar, la importancia que el Director confiere al PMG como un instrumento de carácter estratégico para la gestión del Servicio, implica que su formulación, seguimiento y evaluación estén muy cercanos a la toma de decisiones directivas, lo cual se demuestra en su participación en diferentes momentos del proceso de desarrollo del PMG, como se verá en el punto siguiente.

Durante estos años, tanto la encargada de PMG como la Jefatura de Gabinete han establecido una relación que combina el fortalecimiento de los responsables por sistema y de los comités, con el de apoyo técnico. No obstante, se ha tenido especial cuidado en que sean los propios responsables de los sistemas, con sus equipos, los que se involucren directamente en la elaboración del PMG, en todos los aspectos que involucra. Así, un desafío importante ha sido ir delegando y generando mayores niveles de autonomía de los responsables. Estas mayores atribuciones se fueron agregando progresivamente a través del establecimiento de metas por responsable, la planificación anual del proceso de formulación e implementación del PMG, de un seguimiento acucioso de los compromisos en el marco de reuniones establecidas y de la participación de los responsables de PMG en reuniones con el Director.

Un elemento importante para fortalecer el cumplimiento de los compromisos establecidos en el PMG, son los indicadores de desempeño que se le asignan a la Jefa de la Unidad de Planificación y Control de Gestión –Encargada Institucional del PMG- en el marco del proceso de precalificación individual¹⁰. Entre estos indicadores se mencionan los siguientes: plazos y requisitos cumplidos; validación de sistemas; validación del sistema PMG de Planificación y Control de Gestión; comprensión de los sistemas por parte de los responsables; evaluaciones sistemáticas de los programas de trabajo; comprensión de los PMGs por la organización. Los tres primeros indicadores de desempeño tienen que ver con el cumplimiento de los plazos y de la validación, y los otros apuntan, principalmente, a la calidad del proceso en términos de su sistematicidad e internalización en los funcionarios.

⁹ Ver Organigrama Capítulo 1

¹⁰ El SERNAC, desarrolla para su precalificación individual un Formulario, que entre otros establece las metas del equipo/Unidad, y un convenio de desempeño individual, donde se establece el propósito del cargo, los objetivos y responsabilidades principales del cargo, asociados cada uno con indicadores de desempeño.

b) Responsable por cada uno de los sistemas correspondientes a las áreas de mejoramiento del PMG

Para cada uno de los sistemas existe un responsable, cuyo perfil corresponde en general a los profesionales que ejercen las Jefaturas del área o unidad símil al sistema, por ejemplo: Recursos Humanos o Capacitación para los Sistemas de Capacitación; Higiene, Seguridad y Mejoramiento de los Ambientes de Trabajo; y Evaluación de Desempeño. En el caso de sistemas tales como los que pertenecen al área de Calidad de Atención a Usuarios y el sistema Enfoque de Género, los criterios de selección del responsable son el grado de expertise en el tema, o directamente el grado de involucramiento y compromiso con éste. Tal como se señala en el Cuadro N° 1, las funciones de estos responsables dan cuenta de un grado de autonomía importante y de responsabilización en el cumplimiento de los compromisos contraídos. En el siguiente cuadro se describe la ubicación organizacional que tiene cada responsable de los sistemas del PMG.

Cuadro N° 2: Responsables sistemas del PMG: ubicación organizacional

SISTEMAS	RESPONSABLE/ UBICACIÓN ORGANIZACIONAL
Capacitación	Jefa del Área Recursos Humanos y Desarrollo Organizacional
Higiene – Seguridad y Mejoramiento de Ambientes de Trabajo	Jefa del Área Recursos Humanos y Desarrollo Organizacional
Evaluación de Desempeño	Jefa del Área Recursos Humanos y Desarrollo Organizacional
Oficinas de Información, Reclamos y Sugerencias, OIRS	Director Regional Metropolitano
Gobierno Electrónico	Jefa Unidad de Modernización ¹¹
Planificación/ Control de Gestión	Jefa Unidad de Planificación y Control de Gestión
Auditoría Interna	Auditor Interno
Gestión Territorial Integrada	Secretaría Regional ¹²
Sistema de Compras y Contrataciones del Sector Público	Jefe del Área de Recursos Materiales y Financieros
Administración Financiera - Contable	Jefe del Área de Recursos Materiales y Financieros
Enfoque de Género	Jefa de Unidad de Análisis Publicitario

c) Co Responsable

Por cada uno de los sistemas, y como apoyo directo y técnico al responsable del sistema, el SERNAC nombra un funcionario, como co responsable del PMG, cuyo perfil es el de un funcionario profesional dentro del área con especialización en el tema.

d) Comités por sistema

Para el proceso de aplicación del PMG se han desarrollado los siguientes comités por sistema: Comité de Género; Comité de Gestión Territorial Integrada; Comités de Gobierno Electrónico (funcionan tres comités: de Soporte, Productiva, Participación Ciudadana y TIC's); Comité de Capacitación; Comité de Higiene y Seguridad.

En los casos que no existe comité por disposiciones previas, como es el caso de los Comités Bipartito de Capacitación, y el Comité de Higiene y Seguridad, éstos están conformados por profesionales afines a los temas de que trate el sistema.

¹¹ Departamento que depende del Área de Recursos Humanos y Desarrollo Organizacional

¹² Corresponde a un Departamento del SERNAC a nivel central.

e) Auditor Interno

El Auditor Interno depende del Gabinete de la Dirección y desarrolla las funciones de validación del área de Recursos Humanos, dentro de su rol en el Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno. Junto con esto participa en las reuniones del Equipo Ejecutivo para el seguimiento y la evaluación del PMG. Se coordina asimismo con el auditor ministerial, con el que se establecen reuniones de carácter bimensual. Existe comunicación permanente y fluida, y se genera un apoyo importante en relación a la estandarización de los procesos de validación.

2.1.2 Niveles de coordinación entre los diferentes actores que intervienen en el desarrollo del instrumento

a) Encargada Institucional del PMG – Gabinete y Dirección

La coordinación de la encargada del PMG con la Dirección es permanente y sistemática, y se establece en varios momentos del ciclo anual tanto de formulación como de implementación del PMG. En estas reuniones se entrega información sobre lineamientos del PMG anual y rendición de cuentas sobre los niveles de avance de cada uno de los sistemas. Por parte de la Dirección se entregan orientaciones estratégicas respecto del establecimiento de compromisos, como por ejemplo cuando se decide en algún sistema avanzar más de una etapa, cuando se enfrentan situaciones de posibles riesgos de no cumplimiento de alguna etapa, etc.

Formalmente se definen al menos dos reuniones para la formulación y evaluación del PMG y todas las necesarias para el monitoreo. Con la Jefatura de Gabinete, la coordinación es permanente en los hitos principales que se detallan más adelante respecto de la formulación, seguimiento y evaluación del cumplimiento del PMG. Asimismo, en el marco de la relación de dependencia de la Unidad de Planificación y Control de Gestión respecto de la Jefatura de Gabinete, se establece una coordinación sistemática y continua. También existe (n) una instancia (s) de reunión entre la Encargada de PMG y el Equipo Directivo¹³, especialmente realizadas para la implementación o evaluación del PMG.

b) Encargada Institucional del PMG y responsables de sistemas

Con los responsables de los sistemas se establecen reuniones de carácter bimensual para la formulación, el seguimiento y evaluación. Esta frecuencia de las reuniones facilita la coordinación durante el año y evita estresar la relación en los momentos peak del proceso. En esta coordinación se establece la programación anual que implica tanto la etapa de la formulación del PMG, del año t+1, como el seguimiento a la implementación del PMG del año t. Asimismo se realiza un análisis de la situación del sistema identificando posibles situaciones críticas, la proyección de las necesidades de la organización para las siguientes etapas y la evaluación de los resultados del proceso.

¹³ El equipo directivo está conformado por Director, Subdirector, Auditor Interno, Jefaturas de Educación, Estudios, Análisis Jurídico, Secretaría Regional, Recursos Humanos y Desarrollo Organizacional, y Recursos Materiales y Financieros.

c) Encargada Institucional del PMG y Direcciones Regionales

Al definirse los PMG en el ámbito nacional, la relación con las Direcciones Regionales es más bien de carácter informativo a través de la intranet del servicio. Se señalan los compromisos contraídos, los principales desafíos, etc., y en una jornada de carácter anual, estratégica del servicio, se entregan lineamientos en torno al PMG y orientaciones respecto del avance y prioridades, entre otros aspectos.

d) Encargada Institucional del PMG y funcionarios

La relación con los funcionarios es permanente, tanto en términos de la información del proceso como en la coordinación que se establece en las distintas instancias de participación que éstos tienen con relación al desarrollo del PMG: como responsables, integrantes de un comité, etc. La figura del comité ha sido clave para permear a los funcionarios con el proceso del PMG durante todo el año. El 32% de los funcionarios de la institución (directivos, profesionales, administrativos y técnicos) están involucrados a través de alguna responsabilidad en el proceso del PMG y, considerando sólo a los profesionales esta cifra es del 44%. Los canales de comunicación con los funcionarios son, principalmente, a través de la intranet del servicio o de correo electrónico. Se les mantiene informado de todo el ciclo del proceso; los compromisos contraídos, los avances, las situaciones de riesgo y la evaluación intermedia que se realiza.

e) Encargada Institucional PMG - Asociaciones de Funcionarios - Dirección

La Dirección realiza al menos una reunión anual con la Asociación de Funcionarios para el tema PMG. La información sobre los PMG se entrega a través de los canales normales, tales como intranet, correo electrónico, memorando, entre otros. En aquellas ocasiones en que existe una situación crítica respecto de un sistema del PMG, o la necesidad de informar sobre criterios para la implementación de sistemas considerados de mayor complejidad, la Dirección ha solicitado reunión a la Asociación de Funcionarios para informar y lograr los apoyos necesarios que implican los esfuerzos de los funcionarios por cumplir las metas.

f) Encargada Institucional PMG y Auditor Interno

La coordinación establecida con el auditor es permanente y sistemática. En general, se establecen coordinaciones para la presentación de la formulación del PMG y la entrega de información para los procesos de validación, etc.

g) Encargado PMG Ministerial y Encargada Institucional PMG

La relación con el encargado del PMG Ministerial está dada en términos de la entrega de orientaciones programáticas relativas a la visión ministerial del tema, rendición de cuentas sobre los compromisos establecidos y situaciones que ameriten establecer algún tipo de coordinación: fechas de entrega de la formulación del PMG, firma de decretos, etc.

h) Encargada PMG- Red de Expertos- responsables de sistemas

La frecuencia de las reuniones depende de cada uno de los sistemas. Cada sistema se reúne al menos tres veces al año, y cada vez que se requiere apoyo técnico, realización de charlas, consultas operativas, etc. Se mantiene una relación bastante proactiva entre los responsables de los sistemas y la Red de Expertos. Las temáticas de la coordinación son la validación de la propuesta preliminar de formulación del PMG y consultas técnicas. En general, se solicita que los expertos los apoyen con ejemplos prácticos de cómo enfrentar los sistemas que para el SERNAC tienen un mayor grado de complejidad por su novedad, tales como Gobierno Electrónico, Género, entre otros. También se solicita apoyo para cursos de capacitación o charlas. Se establecen consultas operativas sobre el propio proceso de formulación e implementación.

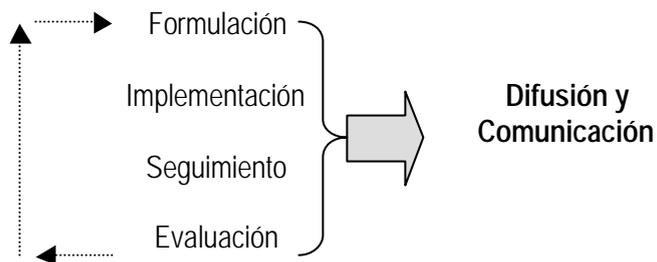
i) Auditor Ministerial

La coordinación del Auditor Ministerial se realiza fundamentalmente con el Auditor Interno del servicio. Se establecen reuniones de carácter bimensual, para la entrega de lineamientos generales del proceso de auditoría ministerial establecidos en el marco del PMG, y su orientación sectorial, así como para el monitoreo de todos los aspectos relativos al proceso.

3 Identificación de los principales procesos internos y sistemas de apoyos utilizados en las etapas de formulación y desarrollo de los PMG

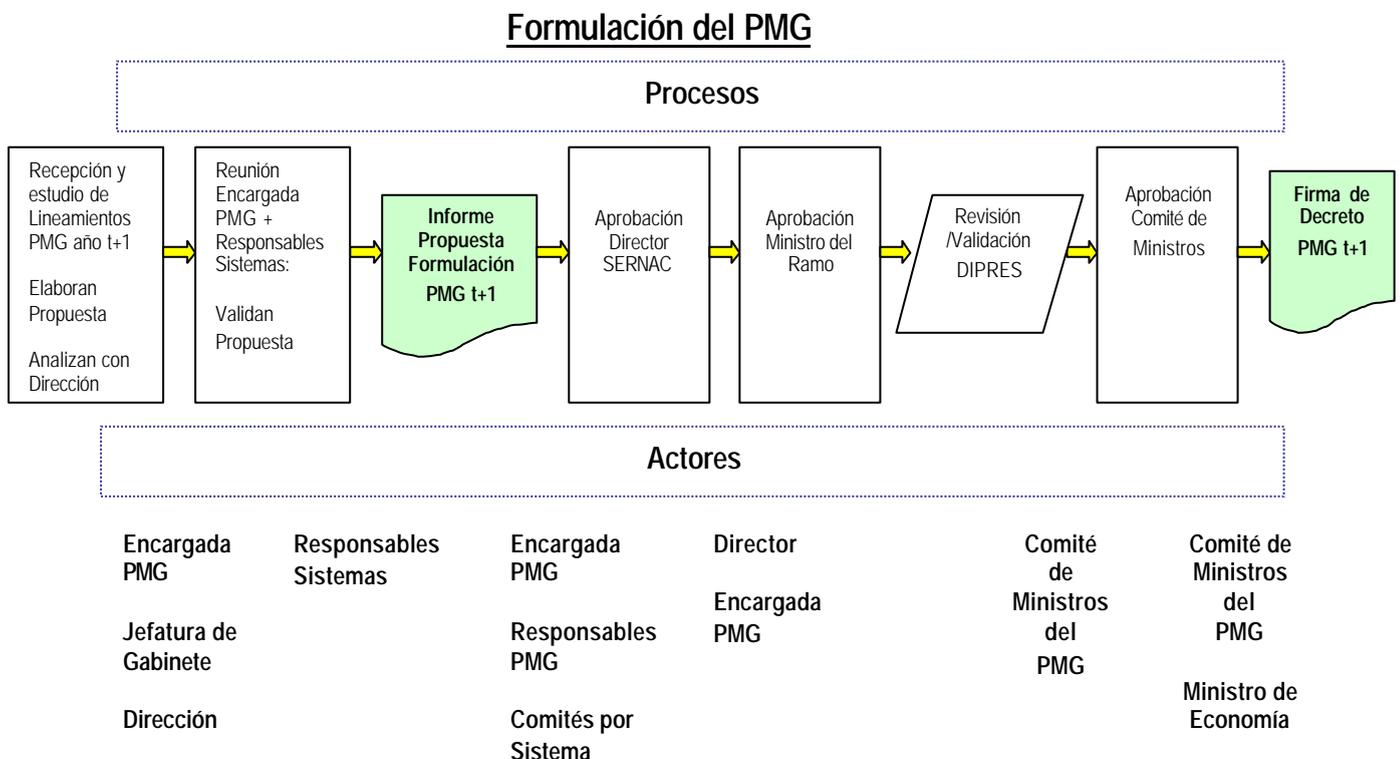
3.1 Descripción y flujograma del proceso de ejecución de los PMG

La experiencia del SERNAC en la aplicación del PMG da cuenta de las siguientes fases: formulación, implementación, seguimiento y evaluación. Para cada una de estas fases existe un procedimiento estándar y un protocolo de trabajo. A continuación se describe el desarrollo de las fases con sus principales hitos:



3.1.1 Formulación del PMG

Gráfico N° 1:



En términos generales el proceso de formulación consta de los siguientes pasos:

- a) Recepción y estudio de los antecedentes para la formulación del PMG año t+1, por parte de la Encargada del PMG del servicio
 - ◆ Análisis de los lineamientos generales entregados por la DIPRES en representación del Comité de Ministros.
 - ◆ Elaboración de propuesta inicial de PMG, con Jefatura de Gabinete.
 - ◆ Propuesta de etapas, prioridades y ponderaciones por sistema
 - ◆ Envío de propuesta formulación preliminar al Director y obtención de retroalimentación.

- b) Realización de reuniones de validación de la propuesta de formulación PMG, por parte de la Encargada PMG con cada uno de los responsables de los sistemas:
 - ◆ Se presenta propuesta de formulación preliminar; etapas, prioridades, ponderaciones
 - ◆ Se explicitan la línea base¹⁴ y los criterios generales para el establecimiento de las prioridades (alta, mediana, baja) y las ponderaciones
 - ◆ La validación de la propuesta de formulación del PMG por parte de los responsables por sistema: involucra un análisis de los posibles riesgos de no cumplimiento donde se analizan: cargas de trabajo, capacidades financieras, etc. En este punto es fundamental la comprensión de los criterios de las líneas bases (en los sistemas nuevos) y los requisitos que implica comprometerse en cada etapa.
 - ◆ Se aplican los check list¹⁵ para determinar viabilidad de comprometer las etapas.
 - ◆ Se identifican las necesidades de apoyos y capacitación a la red de expertos o al propio Plan de Capacitación Institucional.

Un elemento importante en la definición de las Etapas del PMG, es la perspectiva de mediano plazo con que se realiza. Al mismo tiempo que se analizan los requerimientos para el año entrante, se analizan las posibilidades de alcanzar las próximas etapas: la pregunta que se formulan es "¿qué viabilidad y en cuanto tiempo será posible avanzar hacia otras etapas?", "¿cuáles son los desafíos a la gestión institucional?".

- ◆ Coordinación de la formulación del PMG año t+1 con la formulación presupuestaria t+1.

Se considera como criterio de viabilidad de los compromisos adquiridos en el PMG, respecto de la capacidad de financiamiento de las actividades involucradas. Para esto se analiza las necesidades de financiamiento que conllevan la suscripción de compromisos¹⁶.

- ◆ El reporte final que resulta de esta fase en una ficha de reporte de validación de la Formulación del PMG año t+1, que consta de los siguientes ítem:

¹⁴ La línea base se aplica solo para sistemas nuevos.

¹⁵ Check list se refiere a la revisión o chequeo final en detalle.

¹⁶ Las instrucciones para la formulación del PMG, llevan la mención explícita de la necesidad de contrastar los compromisos PMG con los recursos presupuestarios

Cuadro N° 3: Validación preliminar Formulación PMG 2004

AREA	SISTEMAS	RESPONSABLES CO RESPONSABLES Y EQUIPO DE TRABAJO	PMG 2003			RESPONSABLES CO RESPONSABLES Y EQUIPO DE TRABAJO	PMG2004		
			Etapa	Prioridad	Ponde- rador		Etapa	Prioridad	Ponde- rador
Recursos Humanos	Capacitación	Resp: xxxx Co- Resp:xxx <u>Equipo</u> Comité Bipartito	IV	MEDIANA	10%	Resp :xxxx Co-resp : xxxx Equipo : Comité Bipartito	IV	MEDIANA	7,5%
	Higiene -Seg. Ambientes de Trabajo	Resp: xxxx Co- Resp:xxx <u>Equipo</u> Comité Paritario	IV	MEDIANA	10%	Resp :xxxx Co-resp : xxxx Equipo : Comité Paritario	IV	MEDIANA	7,5%
	Evaluación de Desempeño	Resp: xxxx Co- Resp:xxx <u>Equipo</u> Comité Capacitación	III	MEDIANA	10%	Resp: xxxx Co- Resp:xxx <u>Equipo</u> Comité Capacitación	IV	MEDIANA	7,5%

c) Revisión Informe de Validación Preliminar PMG t+1 por parte de Director del SERNAC.

- ◆ La intervención de la Dirección del servicio para la validación intermedia y final de la formulación del PMG también resulta ser un hito clave, en la medida que se realiza un balance de las posibilidades reales de establecer determinados compromisos, y se vinculan éstos con las prioridades de gestión y disponibilidad presupuestaria. El Director se reúne con la Encargada de PMG y Jefatura de Gabinete y sobre la base del Informe de Validación Preliminar (Cuadro N° 3) se evalúan los compromisos propuestos por cada sistema: análisis de riesgos, recursos necesarios, carga de trabajo, etc., y se aprueban o definen cambios para cada sistema

d) Formulación de la propuesta PMG año t+1, y envío al Ministro del Ramo.

e) Revisión y validación de la DIPRES y Red de Expertos.

Se analiza la propuesta de la red de expertos y se elabora un informe con una contrapropuesta si fuese pertinente.

f) Envío del PMG al Comité Interministerial.

g) Firma del Decret del PMG.

Finalmente se realiza un proceso de difusión y comunicación a los funcionarios (totalidad del servicio, independiente de los cargos) de las características del PMG del año y compromisos. Existen un conjunto de mecanismos para la difusión y comunicación del proceso de desarrollo del PMG. La comunicación de la formulación del PMG, y de los compromisos contraídos al conjunto de los funcionarios, independiente de la responsabilidad que tengan en el proceso, se realiza principalmente a través de bs comunicados por

intranet del servicio. Durante todo el proceso anual de implementación del PMG, se mantiene una comunicación fluida con los funcionarios responsables, a través de correo electrónico, donde cada sistema tiene su propia agenda. Los contenidos básicos de la comunicación a los responsables o miembros de comités son relativos a los plazos, situaciones especiales, surgimiento de nuevas orientaciones, actividades de capacitación, evaluación de los sistemas, y niveles de avance, etc.

Junto con lo anterior, en el marco de la Jornada Anual del servicio se deja un espacio para comunicar los compromisos contraídos en el PMG. Los hitos principales de la agenda y los períodos correspondientes para cada sistema, son variables. En el reporte del documento Compromisos Institucionales¹⁷, en el capítulo referido al PMG, se señala explícitamente el número de informes anuales por sistema, las fechas y los contenidos. Sin embargo si bien cada sistema tiene sus propios hitos en términos de fechas de monitoreo, existe un reporte estándar de agenda para el trabajo con cada sistema. En términos generales la información que se procesa tiene que ver con los siguientes aspectos:

- ◆ Acciones/ documentos comprometidos hasta 30 de Mayo (primera fecha de monitoreo anual)
- ◆ Fecha comprometida según programa original
- ◆ Avances a la fecha del informe
- ◆ Porcentaje de avance
- ◆ Observaciones (conformidad o no de los atrasos, alertas o énfasis, compromisos contraídos, etc.)
- ◆ Ultimo plazo entrega

¹⁷ Documento interno de la Unidad de Planificación y Control de Gestión, que sistematiza los instrumentos que demandan compromisos a la institución. Se detalla en el punto 3.3.3 siguiente.

Criterios para el establecimiento de las etapas, prioridades y ponderaciones de los Sistemas del PMG

Las prioridades se establecen en el marco de dos instancias principales:

- ◆ Los lineamientos del Director para la Unidad de Planificación y Control de Gestión responsable del PMG.
- ◆ La retroalimentación que se entrega a partir de las reuniones de validación que realiza la encargada de PMG con cada uno de sus equipos en donde, a partir de los informes de evaluación del PMG anterior, la aplicación de los check list, los lineamientos de la planificación anual y otros compromisos institucionales relevantes se definen las etapas que compromete la institución y la ponderación que esto tendrá en el conjunto.

Los criterios para las ponderaciones tienen que ver con los siguientes aspectos:

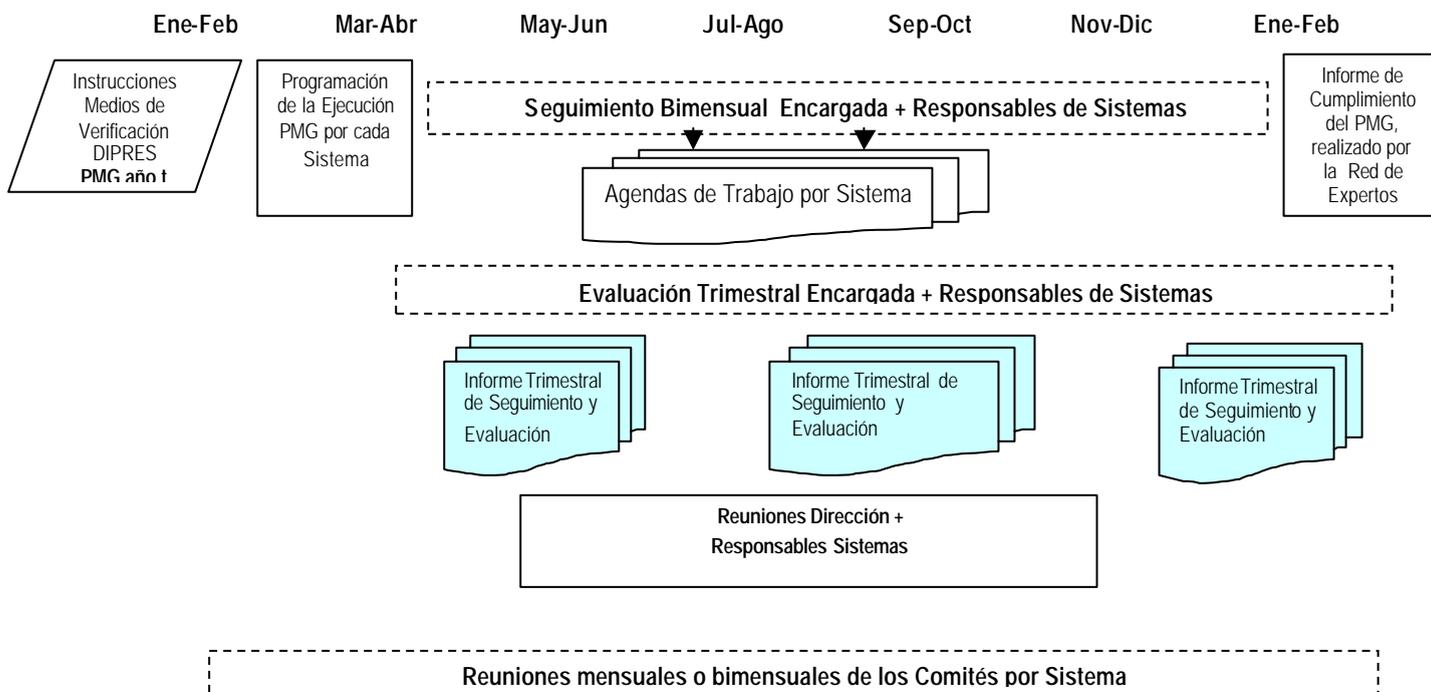
- ◆ Si es un sistema nuevo la ponderación, en general, es menor.
- ◆ Si es un sistema que ya tiene cierta expertise y competencias adquiridas es posible comprometer un porcentaje mayor.
- ◆ Si el sistema está directamente relacionado con el "negocio" del SERNAC, como por ejemplo Calidad y Atención al Usuario, la ponderación también es mayor.

3.2 Implementación, Seguimiento y Evaluación del PMG

Como se observa en el Gráfico N° 2, las fases de implementación, seguimiento y evaluación se dan de forma simultánea durante todo el ciclo del proceso de aplicación del PMG.

Gráfico N° 2

Implementación, Seguimiento y Evaluación del Cumplimiento del PMG



Una vez recibidas las instrucciones para la implementación del PMG, desde la DIPRES, se les envía a cada responsable de sistema y se elabora una propuesta de programación de actividades para todo el año, que la que una vez discutida con la Encargada Institucional del PMG es sancionada.

La Encargada del PMG establece reuniones bimensuales con los responsables de los sistemas, cuyo producto principal es un informe de seguimiento y evaluación de la marcha del proceso, y eventualmente tomar medidas correctivas.

La Encargada del PMG realiza un seguimiento durante todo el período de implementación, principalmente respecto del desarrollo de los compromisos adquiridos, el envío formal dentro de los plazos, y situaciones especiales.

En el proceso de seguimiento participan directamente la Encargada del PMG y el responsable por cada sistema. Eventualmente y de acuerdo a la dificultad u obstáculos que se observen para el cumplimiento del PMG, realización de alguna actividad comprometida, etc., este seguimiento puede darse en el marco de reuniones con la Jefa de gabinete, o el Director.

La Dirección interviene en varios momentos de este ciclo de implementación:

- ◆ Una reunión anual con el Equipo Ejecutivo ampliado (Dirección Nacional + Jefaturas de los Departamento + Jefatura de Gabinete + Unidad de Planificación y Control de Gestión + Auditoría Interna y Dirección Metropolitana), en la cual se analiza el curso de la implementación del PMG, el desarrollo de las etapas, etc.
- ◆ Reuniones especiales realizadas con la Encargada Institucional del PMG y los responsables de cada sistema, según se trate de situaciones de riesgo de incumplimiento, o de sistemas de mayor complejidad que requieren un apoyo especial para su cumplimiento.
- ◆ Aparte de los monitoreos y evaluaciones establecidos según programación, se realizan otros de acuerdo a las diferentes situaciones que se vayan presentando, tales como alertas en el cumplimiento de compromisos, retrasos importantes y orientaciones técnicas.

3.3 Caracterización de los Sistemas de Apoyo para la realización de los PMG

3.3.1 Sistemas de Planificación y Control de Gestión

La formulación del PMG así como su seguimiento y evaluación se realiza utilizando la infraestructura y los sistemas de la Unidad de Planificación y Control de Gestión. Existen indicadores de cumplimiento de resultados para la realización del PMG y agendas de trabajo anuales insertas en el Documento de Compromisos Institucionales. Este instrumento surge a partir de la constatación de que la institución recibía una gran cantidad de demandas externas para planificar, dar cuenta de resultados, etc., lo que en general demandaba también dedicación de los funcionarios. Por otro lado, parte de los instrumentos eran desconocidos por los funcionarios, y generaban presión por cumplimiento de plazos. Para dichos efectos, la Unidad de Planificación y Control de Gestión diseñó un documento que explicita los instrumentos que demandan compromisos, que son evaluados externamente y que tienen un efecto e imagen sobre la gestión del servicio. Se juntaron a estos compromisos los propios que se derivan de su proceso de planificación,

formulación presupuestaria y proyectos claves que demandan compromisos transversales a la institución. Se elaboró una Ficha de Compromisos específica para el PMG y una de Programación Anual, con los principales hitos y responsables asignados, incorporando la siguiente información: descripción, responsable específico, responsable institucional, contraparte externa, evaluador verificador, procedimiento resumen, documentación de soporte, compromisos específicos.

La Ficha de Compromisos Institucionales con relación al PMG, tiene los siguientes ítem de información:

- ◆ Descripción del PMG, responsable específico (se menciona que cada uno de 11 sistemas del PMG cuenta con un responsable, co responsable y un comité de apoyo, en algunos de los sistemas), responsable institucional (la Unidad a cargo), contraparte externa, evaluador verificador, procedimiento resumen (formulación PMG, programación de sistemas, ejecución de programas por sistema, seguimientos y evaluaciones trimestrales conforme a programaciones, cumplimiento de requisitos externos y procesos de validación de los respectivos sistemas) y documentación de soporte.
- ◆ Programación Anual 2004 por cada uno de los sistemas, que consta de la siguiente información:
 - a) Información general de las actividades comunes a todos los sistemas, tales como envío de información de lineamientos, seguimiento trimestral, fechas claves de seguimiento por sistema, propuesta formulación, envío propuesta preliminar formulación a DIPRES, envío propuesta a Comité de Ministros, firma de decreto PMG. Para cada una de estas actividades se señalan los plazos y los responsables (quien solicita y quien entrega).
 - b) Para cada sistema se desarrolla su programación de actividades, tales como, constitución de comités, reuniones, aprobación de modificaciones a la Dirección de Plan PMG 2004, validación final Auditoría, Red de Expertos.

3.3.2 Tecnologías de Información

El proceso de formulación y seguimiento de los PMG, en general utiliza la intranet del servicio para el envío de la información pertinente y las agendas de trabajo. El seguimiento de los compromisos se realiza con programas Word y Excel.

3.3.3 Informes realizados, sistematización de los datos, proceso de retroalimentación de información

Para el proceso de formulación e implementación del PMG, se definen los siguientes documentos:

- a) Documento de Compromisos Institucionales. Este es un documento que sistematiza y explica los instrumentos que demandan compromisos a la institución, y que por lo tanto están sujetos a evaluación, con el consiguiente efecto e imagen sobre su gestión. Se incluyen, los Compromisos de Desempeño Colectivo, los Compromisos Gubernamentales Ministeriales, los Programas de Mejoramiento de la gestión, Metas SIRMON¹⁸ de Participación Ciudadana, Compromisos

¹⁸ Corresponde a las metas de participación ciudadana contraídas tanto desde el nivel central, como desde regiones, por medio del Ministerio de Economía. Las metas y sus avances se registran en el sitio www.sirmon.cl, que corresponde a un Sistema de Monitoreo y Seguimiento del Instructivo Presidencial en materia de participación ciudadana.

Ministeriales de Género, Ficha de procesos relevantes tales como formulación presupuestaria, evaluación del desempeño, planificación institucional, y proyectos específicos de la institución.

- b) Informes de Seguimiento y de Avance de los Sistemas (descritos en puntos anteriores).
- c) Comunicaciones permanentes vía correo electrónico e intranet institucional.

3.4 Liderazgos de la Dirección del servicio y de ejecutivos responsables

La Dirección del SERNAC definió un tipo de participación en momentos clave del proceso de la formulación, seguimiento y evaluación. Esta Dirección ejerce un liderazgo importante en la formulación y ejecución, en el posicionamiento del instrumento, y en su utilización en el marco de las disposiciones formales establecidas.

Junto con la presencia de la Dirección, el tipo de organización que se plasmó para la aplicación del PMG, permite que la Jefatura de Gabinete tenga un rol relevante durante todo el proceso. Asimismo, dentro de las funciones de la Jefatura de Gabinete existe un alto grado de responsabilización por los resultados del PMG.

Otra característica importante del liderazgo que ejerce la Dirección es la visión que logra imprimir a las jefaturas de los departamentos y a los equipos que tienen alguna participación en el proceso del PMG respecto del sentido de este instrumento, particularmente como incentivo para los funcionarios, e instancia de evaluación externa sobre la gestión institucional.

4. Factores clave en el desarrollo del PMG

4.1 Factores organizacionales

- ◆ Posicionamiento estratégico del proceso de aplicación del PMG, a partir de la ubicación de la responsabilidad del PMG en la Unidad de Planificación de Control de Gestión, dependiente del Gabinete de la Dirección. Esto ha permitido acercar el instrumento a la toma de decisiones del Director y mantener un monitoreo y evaluación permanente.
- ◆ Asignación de la responsabilidad de los sistemas del Programa Marco del PMG a las jefaturas de línea de la organización. Esto ha permitido responsabilizar y potenciar a las jefaturas en el rol de formulación, implantación, seguimiento y evaluación, pasando a ser parte de su propia dinámica de gestión.
- ◆ Utilización de los mecanismos de planificación normales del servicio para trabajar el ciclo del PMG. Esto ha permitido la incorporación del PMG en la dinámica de los Compromisos Institucionales del y en el instrumento de programación anual, con los diferentes hitos de seguimiento y evaluación.
- ◆ Involucramiento directo en el proceso de desarrollo del PMG de un número importante de funcionarios, a través del trabajo en comités o grupos de trabajo por sistemas, lo que ha permitido abordar aquellos más complejos tales como el de Género, o el de Gobierno Electrónico. La capacidad de contar con apoyos de diferentes ámbitos de competencias, y el desarrollo de iniciativas tales como generación de grupos de trabajo al interior de los comités y la búsqueda de apoyos técnicos a través de la Red de Expertos, ha implicado que el PMG no sea visto sólo como una responsabilidad de la Encargada institucional.

4.2. Factores derivados de la gestión del proceso

- ◆ Establecimiento de rutinas claras, sistemáticas y continuas para la formulación, la implantación, el seguimiento y la evaluación de los resultados del PMG.
- ◆ Implementación de un proceso de seguimiento para cada uno de los sistemas. En este proceso destacan el establecimiento del proceso de "programación anual" de cada uno de los sistemas; el establecimiento de reuniones bimensuales entre la Encargada del PMG y cada uno de los responsables de los sistemas, identificando áreas críticas o situaciones de riesgo para el cumplimiento del PMG; la participación del Director en el proceso de seguimiento y evaluación en reuniones de evaluación durante el año; y la utilización de reportes de seguimiento y evaluación de carácter ejecutivo, relevando información estratégica para garantizar oportunidad y calidad en el proceso.
- ◆ Coordinación permanente de la Unidad de Planificación y Control de Gestión con cada uno de los Departamentos de la organización, para todo el proceso del PMG.

4.3. Factores derivados del liderazgo de la Dirección y de los responsables máximos de la institución por el PMG.

- ◆ Involucramiento del Director y de la Jefatura de Gabinete en todo el proceso, y su rol en las rutinas del proceso de formulación, implantación, seguimiento y evaluación.
- ◆ Capacidad de transmitir el carácter estratégico de la realización del PMG, como instancia de compromiso institucional.
- ◆ Vinculación del resultado del PMG con la evaluación del desempeño del funcionario. El no cumplimiento de los procedimientos, la lentitud en ellos, o cualquiera falta relacionada con el proceso del PMG que afecte la calidad de éste y su resultado, tiene una consecuencia sobre esta evaluación.

5. Principales lecciones aprendidas

- ◆ **Definir al PMG como un instrumento estratégico para la gestión institucional.**

La unidad encargada del PMG se ubica en un importante lugar en la estructura organizacional de la institución, la Dirección dedica tiempo y realiza rutinas de seguimiento y evaluación del PMG.

A partir de una situación de riesgo de incumplimiento de uno de los sistemas del PMG en el año 2001, se emprendieron un conjunto de decisiones claves respecto del rol que cumple este instrumento y de los recursos institucionales que se dedicarían al logro de los compromisos asumidos. Además, en el propio desarrollo se ha detectado la necesidad de mejorar procesos de trabajo, trabajar ámbitos de cultura organizacional, y fortalecer aspectos de la institución. Por ejemplo en el sistema de Enfoque de Género, analizar los productos estratégicos y perspectiva de género obligó a la institución a revisar el tratamiento que se daba internamente al tema y a implementar medidas al respecto.

- ◆ **Vincular el cumplimiento de responsabilidades asignadas respecto de la aplicación del PMG a otros instrumentos de incentivo funcionario.**

Dado que el PMG es un instrumento que tiene consecuencias importantes para el conjunto de la institución, el cumplimiento de las actividades, procesos y resultados se ha vinculado a otros instrumentos o modos de incentivo funcionario, aumentando el desempeño de quienes han sido asignados responsables.

- ◆ **Efectuar una adecuada programación de las actividades requeridas para el desarrollo de los PMG.**

La programación, especialmente de los momentos peak del proceso, ha permitido atender situaciones difíciles evitando estresar a la institución. En esos casos los responsables han aplicado criterios para priorizar lo relevante respecto de otras tareas que pueden ser postergadas, apoyando a los equipos de trabajo más débiles, sin llegar a "subsidiar" la responsabilidad respecto del cumplimiento.