

Incentivos para la Mejora del Desempeño Institucional en el Sector Público Chileno

Propuestas para el Fortalecimiento de la Rendición de Cuentas en la Gestión y de la Eficacia de los Incentivos Salariales



Programa Anual de Estudios entre el Gobierno de Chile y el Banco Mundial

Febrero, 2011

Unidad de Gestión Pública y Gobernanza

Departamento de Reducción de la Pobreza y Gestión Económica

Región de América Latina y el Caribe

Banco Mundial

Documento del Banco Mundial

CONFIDENCIAL Este documento es un borrador inicial con distribución limitada y solamente puede ser utilizado por los receptores en el desempeño de sus funciones oficiales. **Su contenido no puede ser utilizado sin la autorización por escrito del Banco Mundial y el Gobierno de Chile.**

Vice Presidenta:	Pamela Cox
Director de País:	Carlos Felipe Jaramillo
Director Sectorial:	Marcelo Giugale
Gerente Sectorial:	Verónica Zavala
Líder Sectorial:	Carlos Silva-Jáuregui
Gerente del Estudio:	Mariano Lafuente

Miembros del Equipo y Agradecimientos

El equipo principal de la redacción de este informe incluyó a Mariano Lafuente (Analista en Gestión Pública y Gerente del Estudio, LCSPS), Fernando Rojas y Ximena Montenegro (Consultores, LCSPS). El equipo también incluyó a Marcelo Barg (Oficial de Coordinación para Chile, LCC6C) y Nick Manning (Adviser, PRMPS).

Este informe se benefició de la orientación de Verónica Zavala (Gerente Sectorial, LCSPS) y Carlos Silva-Jáuregui (Economista Líder para Chile y Líder Sectorial, LCSPR), y de valiosos aportes de los comentaristas externos del estudio: Renata Vilhena (Secretaria de Planificación y Gestión, Gobierno del Estado de Minas Gerais, Brasil), Profesor Carlos Portales (Profesor en Gestión, Universidad Católica de Chile) y Philip Keefer (Economista Líder, DECMG).

El equipo desea agradecer muy especialmente al Gobierno de Chile, y en particular a los subsecretarios y jefes de Servicio que participaron en el estudio; a Salvador Valdés y Amaya Fraile del Ministerio de Hacienda; a Hermann von Gersdorff, José Pablo Gómez y Paula Darville de la DIPRES, y a todos los demás entrevistados cuyos nombres figuran en el Anexo 1.

Abreviaciones

BGI	Balance de Gestión Integral	MIDEPLAN	Ministerio de Planificación
BSC	<i>Balance Scorecard</i> o Tablero de Control	OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
CAF	<i>Common Assessment Framework</i> o Marco Común de Evaluación	ONEMI	Oficina Nacional de Emergencia del Ministerio del Interior
CCD	Convenios Colectivos de Desempeño	PMG	Programa de Mejoramiento de la Gestión
DE	Definiciones Estratégicas	SADP	Sistema de Alta Dirección Pública
DIPRES	Dirección de Presupuestos	SEGPRES	Ministerio Secretaría General de la Presidencia
DNSC	Dirección Nacional del Servicio Civil	SMDI	Sistema de Monitoreo del Desempeño Institucional

Tabla de Contenidos

Resumen Ejecutivo	iv
1. Introducción	1
2. Diagnóstico de los Instrumentos de Control de Gestión-Marzo 2010	5
2.1 El Sistema de Evaluación y Control de Gestión de la DIPRES	5
2.2 El PMG	8
2.2 De los Instrumentos del Sistema que se relacionan con el PMG	12
2.3 Otros Instrumentos de Control de Gestión.....	15
2.4 Otros Sistemas de Control de Gestión Complementarios	19
3. Medidas Iniciales para la Mejora del Sistema de Control de Gestión: El PMG 2011 e Iniciativas de algunos Ministerios Sectoriales para Fortalecer la Coordinación de los Servicios	20
3.1 El PMG 2011	20
3.2 Iniciativas de algunos Ministerios Sectoriales para Fortalecer la Coordinación y Rendición de Cuentas de los Servicios.....	25
4. La Mejora del Desempeño Institucional a través del Fortalecimiento de la Coordinación Sectorial e Instrumentos de Remuneración Variable: Experiencias Internacionales de la OCDE a la Luz de la Experiencia Chilena	30
4.1 La pertinencia de la experiencia internacional y cuestiones a observar.....	30
4.2 Naturaleza y alcance del vínculo entre Ministerio y Servicio a la luz de la experiencia internacional.....	31
4.3 Los incentivos para la producción de resultados de calidad	38
4.4 Precauciones adicionales para combinar el incentivo jerárquico Ministerio-Servicio con los incentivos monetarios.....	39
5. Hacia un Modelo para la Mejora del Desempeño Institucional en el Sector Público Chileno	43
5.1 Fortalecimiento del Vínculo Ministerio-Servicio o <i>Cuasi-Servicio</i>	44
5.2 Modalidades para el Fortalecimiento del Vínculo Ministerio-Servicio	49
5.3 El Uso Efectivo del PMG 2012: Instituciones participantes y Otros Instrumentos de Gestión	50
5.4 La Operacionalización del Nuevo Modelo	61
Bibliografía	68
Anexo 1. Lista de Entrevistados	70
Anexo 2. Mapa del Estado Chileno	72
Anexo 3. Experiencias Internacionales en el Uso de Directorios en el Sector Público para Mejorar el Desempeño Institucional	76
Anexo 4. Resumen del Postfacio del Banco Mundial a la Evaluación del PMG.....	84

Resumen Ejecutivo

1. **El Gobierno de Chile ha identificado la necesidad de robustecer su sistema de control de gestión para resultados comprometidos y alcanzados por las unidades de la administración pública con el fin de mejorar la calidad del gasto público.** El sistema presenta problemas de diseño y de funcionamiento, especialmente en los vínculos entre los ministerios y las agencias adscritas a ellos.¹ En 1998 se implementaron instrumentos e incentivos particularmente dirigidos a identificar, medir, financiar y controlar resultados comprometidos y efectivamente alcanzados por dichas agencias, y luego fueron ajustados.² Si bien se instaló y rutinizó un modelo de gestión informado en parte por resultados, sus limitaciones fueron previstas en el pasado y se fueron haciendo aún más evidentes con el transcurso del tiempo.³
2. **Las limitaciones más graves del sistema de evaluación y control de gestión a 2010 incluían la falta de un control externo efectivo de los Servicios y la captura de la remuneración variable, que alcanza el 15,8 % del salario combinando el Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG) y los Convenios Colectivos de Desempeño (CCD).** Existe una certeza casi total de obtener el total de la remuneración variable incluida en el PMG y los CCD sin asegurar mejoras de resultados, lo que evidentemente socava cualquier efecto positivo en la cultura de desempeño del sector público más allá del efecto que puede tener un nivel superior de compensación fija.⁴ Además, el control centralizado directo (y muchas veces aparente) de la DIPRES a los Servicios (*agente*) suele dejar fuera al Subsecretario o Ministro del sector (*principal*) y no representa un control de gestión efectivo⁵. Estas limitaciones no contribuyen a mejorar la calidad del gasto público, pues es necesario poner en el “debe” las ineficiencias generadas por la complejidad del PMG y el impacto de costos al elevar la masa salarial.⁶
3. **Para abordar la complejidad del PMG, un informe del Banco Mundial de 2010⁷ recomendó avanzar hacia un programa de fortalecimiento de la gestión que identificara los desafíos particulares del desarrollo institucional de cada organización para alcanzar metas de calidad.** En él se recomendaba reorientar la remuneración variable hacia metas de resultado de

¹ En Chile reciben el nombre de Servicios. En este informe se utilizarán indistintamente los términos Servicio (con mayúscula) y agencia autónoma para referirse a las unidades de gobierno que gozan de autonomía de gestión para desarrollar las políticas públicas que se encuadran dentro de su mandato.

² Los instrumentos fueron instalados principalmente a través de la Ley 19.553 en 1998, y luego ajustados en 2000 (Programa Marco Básico), 2005 (Programa Marco Avanzado) y 2009 (Programa Marco de la Calidad). Fuente: Banco Mundial (2005) y Dirección de Presupuestos (2009).

³ Ver por ejemplo Banco Mundial (2005).

⁴ Según el Ministerio de Hacienda, el 98 por ciento de los funcionarios recibió el incentivo del PMG y el 98.7 por ciento recibió el incentivo ligado a los CCD para el año 2009.

⁵ El problema del Agente-Principal designa a un conjunto de situaciones que se originan cuando un actor (principal) depende de la acción de otro actor al que contrata (agente) sobre el cual no tiene perfecta información (asimetría de información).

⁶ Informes anteriores documentaron el costo de transacción del PMG, tanto Marco Básico como Avanzado, y los resultados intermedios producidos en los sistemas respaldados por esas fases previas del Programa (ver Banco Mundial 2005 y 2008). El impacto del nuevo modelo propuesto, sin embargo, sólo puede postularse a la luz de la experiencia internacional y con fundamento en el limitado impacto del PMG anterior sobre productos o resultados.

⁷ Banco Mundial (2010), *Postfacio – Propuestas para la Continuación del PMG Chileno mediante la Profundización en la gestión orientada a usuarios*, Programa Anual de Estudios 2009 entre el Gobierno de Chile y el Banco Mundial .

gestión y reimprimirle su carácter contingente. Si bien el informe finalizado a comienzos del 2010 se enfocaba en *qué* hacer con el PMG, no detallaba el *cómo*, esbozaba apenas los incentivos no monetarios, dejaba de lado otros instrumentos de control de gestión disponibles en el sector público y no abordaba problemas de rendición de cuentas. Este informe complementa al anterior y propone un nuevo modelo de control de gestión para la mejora del desempeño institucional en el sector público chileno.

4. **El actual gobierno optó por mejorar el sistema de control de gestión desde sus primeros meses de la administración principalmente a través de dos iniciativas: un PMG 2011 más simple y mejor enfocado, y una mejora en la coordinación sectorial.** La Dirección de Presupuestos (DIPRES) impulsó, y el Comité del PMG aprobó, la introducción de una serie de cambios para 2011 que se enfocarán en simplificar el programa, medir resultados relacionados a metas de desempeño relevantes para cada Servicio (como sus metas de resultado e indicadores de atención al ciudadano) y menos en medir procesos de forma rutinaria ya cumplidos antes de evaluarlos. En segundo lugar, liderado por algunos ministerios de línea, se fortaleció la coordinación sectorial de los Servicios, apostando a desarrollar un mejor sistema de rendición de cuentas entre cada Ministerio o subsecretaría y los Servicios bajo su órbita.⁸ Este vínculo natural se justifica tanto en el marco legal del sector público chileno como en el sólido conocimiento específico del Servicio y la visión sectorial del Ministerio o subsecretaría.

5. **La coordinación de organizaciones del sector público y en particular agencias semi-autónomas es un área de suma importancia en la actual agenda internacional de gestión pública en los países de la OCDE,** en especial en aquellos donde se aplicó fuertemente la escuela del *New Public Management* o Nueva Gerencia Pública de separar ministerios de agencias, o el diseño y formulación de políticas de la implementación de las mismas. Según la literatura existe un péndulo entre mayor control y mayor autonomía, el cual en los últimos años se ha movido a favor de un mayor control de las agencias, fortaleciendo a los ministerios.⁹

6. **Las experiencias internacionales más relevantes no arrojan conclusiones determinantes sobre cuál es la mejor fórmula para el control de la gestión, pero existen rasgos comunes.** Entre ellos se destacan: un enfoque en resultados más que en procesos, haciendo responsable al director de la agencia y a la vez dándole mayor flexibilidad para estimular su creatividad en la gestión; coordinación sectorial de los Servicios más que central; sistemas de monitoreo del desempeño como *balance scorecards* (tableros de control) y sistemas de evaluación de capacidad institucional como el *common assessment framework* (marco común de evaluación) pero ambos de carácter voluntario y de manejo descentralizado; y un bajo o nulo porcentaje de remuneración variable para la gran mayoría de los funcionarios, cuyos incentivos se encuentran en aspectos de carrera. Además, en algunos países como el Reino Unido se han introducido directorios para todo el sector público, incluyendo agencias y departamentos dentro de los ministerios, con el fin de mejorar los mecanismos de rendición de cuentas y reducir la asimetría de información entre la autoridad política (principal) y los Servicios (agente).

⁸ Este estudio considera como “cuasi-Servicios” a los grandes bolsones ministeriales como Departamentos o Direcciones, así como grandes programas que se asemejan más a Servicios con gestión independiente. Por lo tanto, se les da un tratamiento similar a los Servicios con respecto al control de su gestión para resultados.

⁹ Ver, por ejemplo, Bouckaert et al (2010); Pollit (2001) y (2004) y Verhoest et al (2010), entre otros.

7. **Este estudio propone un nuevo modelo que retome y refuerce el vínculo Ministerio-Servicio, reorientando el uso de los instrumentos de gestión existentes y alineando los incentivos, para el logro de una mejora en el desempeño institucional que se traduzca en una mayor calidad de Servicio al usuario y una mejora en la calidad del gasto público en Chile, elevando la eficacia y eficiencia de las instituciones y limitando la simulación¹⁰.** El fortalecimiento del vínculo Ministerio-Servicio es la médula del nuevo sistema, con el Ministerio o subsecretaría ejerciendo el control de calidad de las metas del Servicio, tanto en relevancia como en su alineación con las metas sectoriales y presidenciales; midiendo el alcance de los resultados; evaluando la capacidad del Servicio para lograr esos resultados; y produciendo estrategias para el fortalecimiento de la capacidad del Servicio que lo ayuden a alcanzar mejores resultados.
8. **Debido a la heterogeneidad de los sectores, de los Servicios bajo su órbita y del perfil de los distintos ministros y subsecretarios, no se recomienda una modalidad de vinculación en particular.** Cada sector debería poder definir la modalidad de vinculación más efectiva, con la selección de consejos asesores, enlaces técnicos y de gestión, mecanismos de coordinación directa, gerentes de Servicios para todo el sector u otras modalidades que se juzguen como apropiadas. Lo que resulta clave es fortalecer la línea de rendición de cuentas a nivel sectorial, reduciendo al mínimo la asimetría de información entre el *principal* (ministro o subsecretario) y el *agente* (Servicio); generar los incentivos a las autoridades para ejercer eficazmente este control a través de su alineación con las metas del plan de gobierno que se reportan a Presidencia y de cuentas públicas anuales de cada Servicio a los ciudadanos; e introducir estos mecanismos de fortalecimiento del vínculo de forma gradual.
9. **La manera como se podría materializar el fortalecimiento del vínculo de control Ministerio-Jefe de Servicio sería un acta anual de las metas comprometidas por el Jefe de Servicio con el Ministerio.** El acta se llevaría a consideración de la DIPRES en el momento de negociación de los pliegos presupuestarios y podría ser un anexo de los compromisos sectoriales del Ministro con el Presidente de la República.
10. **Instituciones a nivel central como la DIPRES, el Ministerio Secretaría General de Presidencia (SEGPRES) y la Dirección Nacional del Servicio Civil (DNSC) tendrán un rol clave en el nuevo modelo para asegurar el correcto funcionamiento del mismo.** Es necesario continuar reforzando, desde la Presidencia, la cohesión programática y los incentivos para la calidad y el logro de las metas de ministerios y agencias. El nuevo modelo asume que la DIPRES continuará e incluso reforzará la utilización de información de desempeño para enriquecer los análisis y las decisiones del ciclo presupuestario. Como responsable de la calidad del gasto, la DIPRES también revisará los resultados alcanzados a la luz de las metas y los indicadores comprometidos y de las evaluaciones y los programas de fortalecimiento de capacidad.
11. **El PMG 2012 se concentraría exclusivamente en el sistema de metas de desempeño institucionales, incluyendo metas de resultado relacionadas al producto y metas externamente validadas sobre satisfacción del ciudadano o calidad de atención a usuarios.** El logro de las metas es el criterio con el cual se definirán necesidades y prioridades de mejoramiento de la gestión. De manera que, siempre que las metas estén bien definidas, los

¹⁰ Este estudio utilizará el término simulación como sinónimo de *gaming*.

programas de fortalecimiento de capacidad apuntarán a la satisfacción del cliente o usuario, sea interno o externo al gobierno. Para potenciar a los demás instrumentos existentes como las Definiciones Estratégicas, Evaluación Comprehensiva del Gasto, y otros, habrá que enfocarlos mejor en las metas prioritarias de cada Servicio y en su contribución a las metas superiores.¹¹ La calidad de atención a usuarios debería combinar medidas de percepción del ciudadano con estándares objetivos de la calidad del servicio.

12. **Las metas se concentrarán en los productos estratégicos propios de cada agencia y, cuando sea aplicable, en su contribución a las metas superiores de gobierno.** Para ello, el nuevo modelo propone reforzar la calidad de la planeación estratégica y su apropiación y utilización dentro de la agencia mediante ejercicios participativos, asistidos por el Ministro o por expertos externos de la confianza de éste, siguiendo metodologías conocidas como la del cuadro de mando integral o *Balance Scorecard (BSC)*. Este ejercicio de planeación estratégica arrojará las metas que se llevan inicialmente a consideración del Ministro o Subsecretario y que traerán Ministro/Subsecretario y Jefe de Servicio a consideración de la DIPRES y SEGPRES. El ejercicio de planeación estratégica debería realizarse de manera completa cuando menos una vez al comienzo de cada administración, debería estar ajustado a la evaluación de capacidad de la agencia de que habla el punto anterior y debería revisarse y actualizarse de manera ágil una vez por año.
13. **Los planes de mejoramiento de gestión se adecuarán a las necesidades individuales de cada agencia, como función y dependiente de los resultados que se esperan de las mismas –no del fortalecimiento de capacidad estandarizado como un fin en sí mismo.** Para ello se realizarían evaluaciones externas regulares de capacidad de gestión, siguiendo uno o más de los modelos de control de calidad utilizados en el sector público (y también en el privado) de otros países OCDE, orientando esos modelos hacia los resultados esperados de la agencia.
14. **Este estudio no propone desvincular el incentivo monetario, tanto el Institucional como el Colectivo, de la obtención de las metas precisas comprometidas por los Servicios.** Los términos de referencia solicitaban al Banco Mundial asumir que no se introducirán cambios en el marco legal de remuneración variable del sector público chileno (Ley 19.553) ni en la vinculación del Incentivo Institucional con los compromisos del PMG, por lo que estos incentivos permanecen en el nuevo modelo de acuerdo con lo que prescribe la ley. Se propone, en el afán de hacerlos más efectivos, focalizar la condicionalidad de los incentivos no sólo en el cumplimiento mismo de las metas sino para 2012 en el *mejoramiento* del diseño de las mismas, en lograr una mejor *objetividad* de las mediciones, los reportes de resultados y el análisis de los factores que llevan a un resultado distinto a la meta. Así, Chile pasaría de un sistema de pago por desempeño basado en insumos cumplidos antes de comenzar el año, rígido en contenidos y controlado por una institución central con conocimiento limitado de los casi 200 Servicios, a uno basado en resultados relevantes, controlados por el mismo sector que es quien debe rendir

¹¹ Es importante aclarar que los sistemas relacionados a procesos, como gestión de recursos humanos, gestión financiera o compras y adquisiciones, si bien han salido del PMG para 2011 (y este estudio recomienda dejarlos fuera), son de enorme importancia como medio para alcanzar los resultados de cada servicio. De hecho, en el modelo propuesto nada impide que un Subsecretario o Jefe de Servicio seleccione metas relacionadas a procesos, o que a través de las evaluaciones de capacidad se fortalezca uno u otro proceso. La diferencia del nuevo modelo es que provee flexibilidad a los gerentes para decidir qué área fortalecer, cuándo y de qué modo, en vez de seguir una receta rígida y estandarizada.

cuentas ante el Presidente, la ciudadanía y el Congreso, con metas objetivas, y relacionadas tanto con la naturaleza específica de cada Servicio como con la capacidad real de la institución para cumplirlas.

15. **Además del desempeño institucional medido por el PMG, la evaluación del desempeño del Servicio se apoyará a su vez en la evaluación del desempeño del Jefe de Servicio según el convenio de Alta Dirección.** Adicionalmente, será necesario ligar también las metas de los CCD con las metas del Servicio comprometidas por los Jefes de Servicio y consagradas en las Definiciones Estratégicas y los Indicadores de Desempeño del actual Sistema de Control de Gestión.
16. **Así, se unifican y simplifican los indicadores de resultados de cada Servicio.** El ejercicio de planeación estratégica produce las metas y los indicadores de desempeño que propone el Servicio al Ministro o Subsecretario, que son los que luego se monitorean a través del *balance scorecard* que comparten Ministro/Subsecretario y Jefe de Servicio. Son también los mismos que se plasman en los formularios A-1 (Definiciones Estratégicas), y H (indicadores de productos estratégicos) y los mismos alrededor de los cuales se estructura el Balance de Gestión Integral, o rendición de cuenta pública de naturaleza estratégica que prepara y envía anualmente al Congreso cada Servicio.
17. **El nuevo sistema provee el control externo necesario y es, a la vez, de carácter descentralizado, más simple, eficiente, eficaz y flexible, y sigue la línea de similares iniciativas en otros países de la OCDE.** El factor crucial del nuevo modelo será el rigor con el que se desarrolle el monitoreo de los Servicios. Por ello, será necesario que el Ministro pida cuentas al Subsecretario sobre la frecuencia de reuniones y discusiones con el Jefe del Servicio, y de las revisiones de información y demás documentación recibidas del Servicio o de los enlaces, consejos asesores o expertos. También que el Presidente y el Congreso, así como la ciudadanía, exijan resultados de los Ministros a través de los mecanismos constitucionales existentes.¹² Solo así se generarán los incentivos más eficaces para mejorar el desempeño institucional en el sector público chileno.

¹² Además del obvio caso del Presidente que puede exigir la renuncia de un Ministro en cualquier momento, el Congreso cuenta con la figura de la interpelación, promulgada en la Constitución dentro de las reformas del año 2005 como potencial mecanismo de rendición de cuentas a nivel sectorial. El artículo 52 apartado 1 en sus puntos (b) y (c) señala que, para fiscalizar los actos de gobierno, la Cámara de Diputados puede solicitar determinados antecedentes al Gobierno, o crear comisiones investigadoras. En particular: "*Citar a un Ministro de Estado, a petición de a lo menos un tercio de los diputados en ejercicio, a fin de formularle preguntas en relación con materias vinculadas al ejercicio de su cargo. Con todo, un mismo Ministro no podrá ser citado para este efecto más de tres veces dentro de un año calendario, sin previo acuerdo de la mayoría absoluta de los diputados en ejercicio. La asistencia del Ministro será obligatoria y deberá responder a las preguntas y consultas que motiven su citación*".

1. Introducción

Objetivo y Alcances de este Informe

18. **El Gobierno de Chile ha identificado la necesidad de robustecer sus palancas de mejoramiento de los resultados comprometidos y alcanzados por las unidades de la administración pública para mejorar la calidad del gasto público.** Esas palancas presentan problemas de diseño y de funcionamiento, especialmente en los controles propios del régimen presidencial y en los vínculos entre los ministerios y las agencias de gestión autónoma adscritas a ellos.¹³ En 1998 se implementaron instrumentos e incentivos particularmente dirigidos a identificar, medir, financiar y controlar resultados comprometidos y efectivamente alcanzados por dichas agencias, y luego fueron ajustados. Si bien se instaló y rutinizó un modelo de gestión informado en parte por resultados, sus limitaciones fueron previstas en el pasado y se fueron haciendo aún más evidentes con el transcurso del tiempo.
19. **Las limitaciones más graves del sistema de evaluación y control de gestión son la falta de un control externo efectivo de los Servicios y la captura de la remuneración variable, que alcanza casi el 15,8 % del salario, entre otras.** Existe una certeza casi absoluta de obtener el total de la remuneración variable incluida en el PMG y los convenios colectivos de desempeño sin asegurar mejoras de resultados, lo que evidentemente socava cualquier efecto positivo en la cultura de desempeño del sector público más allá del efecto que puede tener un nivel superior de compensación fija. Además, el control centralizado directo (aunque muchas veces aparente) de la DIPRES a los Servicios deja fuera o cuando menos minimiza al *principal* (Ministro del sector) y no representa un control de gestión efectivo. Estas limitaciones no contribuyen a mejorar la calidad del gasto público, pues es necesario contabilizar las ineficiencias generadas por la complejidad del PMG y su impacto sobre los costos al elevar la masa salarial.¹⁴
20. **Este estudio propone recomendaciones concretas para superar estas limitaciones.** Tanto mediante una reorientación de los principales instrumentos puestos en marcha en la última década como por la revitalización de los incentivos propios de la estructura de la administración pública chilena que permanecían dormidos o subutilizados. La reorientación de los instrumentos existentes responde al tenor de los términos de referencia, en cuanto demandan recomendaciones para nuevas fases del PMG, que orienten la migración iniciada en el PMG 2011. El análisis de los vínculos propios de la estructura de la administración pública chilena, en especial de la relación entre el Ministerio (Subsecretaría) y los Servicios que le están adscritos, es también parte integral de los términos de referencia del estudio y provee los cimientos de las recomendaciones del estudio respecto de quién, cómo y con qué incentivos pueden ejercer eficazmente el control de los resultados y el fortalecimiento concomitante de la capacidad de gestión. De hecho, esa propuesta de revitalización de los vínculos primigenios de la estructura administrativa chilena se erige en el elemento integrador de un nuevo sistema para la mejora del desempeño institucional recomendado por el presente estudio del Banco Mundial. El informe

¹³ En Chile reciben el nombre de Servicios. En este informe se utilizarán indistintamente los términos Servicio (con mayúscula) y agencia autónoma para referirse a las unidades de gobierno que gozan de autonomía de gestión para desarrollar las políticas públicas que se encuadran dentro de su mandato.

¹⁴ Ver nota 6.

quedaría incompleto si se circunscribiera sólo al PMG y su incentivo institucional o a la relación Ministerio-Servicio.

21. **Las propuestas del informe tocan con los roles y responsabilidades de las más altas autoridades del gobierno nacional.** Y quedarían como letra muerta si no se llevaran a su consideración o no se contara con la decisión política de discutir las y ajustarlas si fuere el caso. Los problemas descriptos del actual modelo no desaparecerán con una solución de carácter estrictamente técnico. Las propuestas pueden ser en buena medida aplicadas durante el 2011; pero sólo podría ser implementadas plenamente a partir del 2012, por cuanto sólo para entonces podría efectuarse un replanteamiento más fundamental de los instrumentos de control de gestión desarrollados en los últimos diez años. En todo caso, el nuevo modelo propuesto –o una versión ajustada de éste– necesitará un esfuerzo adicional de institucionalidad para asegurar su sostenibilidad más allá de esta administración.

Propuesta de Mejoramiento de los Instrumentos de Control de Gestión

22. **La necesidad de robustecer el sistema de control de gestión de resultados en el sector público es actualmente atendida mediante diversos instrumentos.** Entre ellos, el PMG ocupa lugar primordial, tanto por su amplia cobertura institucional (195 unidades de gestión) así como por la diversidad de áreas y sistemas de gestión incluidos en el Programa. Además, el PMG incluye un incentivo monetario a los funcionarios por el cumplimiento de metas institucionales que, junto con el incentivo llamado “colectivo” (convenios colectivos de desempeño, que se otorga al nivel de equipos de trabajo según son definidos por cada ministerio) representan casi un 16 % de la remuneración de los funcionarios públicos.
23. **Tanto la evaluación en profundidad del PMG en 2008 como el posterior análisis sobre cómo mejorar el PMG en 2009 realizados por el Banco Mundial por comisión de DIPRES reconocían en el programa un instrumento exitoso para lograr capacidades básicas iniciales en toda la administración pública, pero también resaltaron dos de sus principales limitaciones: complejidad y simulación.** En primer lugar, se criticaba su extremada complejidad y concentración en procesos internos más que en los resultados que interesan a los ciudadanos. Esta concentración fue útil en la etapa incipiente del desarrollo administrativo, cuando el énfasis del fortalecimiento de la gestión se concentra en la adopción de sistemas y protocolos estándares en las áreas básicas de la gestión, pero se vuelve insuficiente cuando se requiere de creatividad en la gestión para identificar y satisfacer las necesidades del usuario con innovación en los productos en la función de producción y con vigilancia de la contribución de cada Servicio a las prioridades del Gobierno. En segundo lugar, los estudios previos del Banco Mundial mencionaron que el incentivo institucional del PMG, que puede alcanzar 7.6 por ciento del salario cuando las metas institucionales se cumplen por sobre el 90 por ciento (como fue el caso del 92 por ciento de las instituciones en 2009), se prestaba a la simulación y tendía a convertirse en un componente cuasi-garantizado, en lugar de ser una parte variable y contingente de la remuneración.

Por focalizarse en el mejoramiento de sistemas internos de gestión, premiados mediante un estímulo monetario, el PMG en sus marcos Básico y Avanzado regresaba indirectamente al énfasis en la gestión por insumos. Sin embargo, el gobierno de Chile se había comprometido ya con la gestión por resultados. Esta confusión entre insumos y productos se hizo más evidente cuando los Servicios fortalecieron sus sistemas básicos de gestión y no encontraron estímulos dirigidos al producto, el resultado o la satisfacción de sus clientes.

24. **Para abordar la complejidad del PMG, el informe del Banco Mundial de 2010¹⁵ recomendó avanzar hacia un programa de fortalecimiento de la gestión que identificara los desafíos particulares del desarrollo institucional de cada organización para alcanzar metas de calidad.** En este sentido, se recomendó emplear modelos de control de calidad y de excelencia que incluyan diagnósticos y evaluaciones más flexibles y que lleven a metas más pertinentes a las necesidades de cada institución. Estos posibles modelos de diagnóstico, evaluación e identificación de metas, en función de los productos que se esperan de cada Servicio, estarían más focalizados en los productos institucionales, resultados finales y satisfacción de los usuarios que en los sistemas internos de gestión.
25. **Con respecto al problema de simulación, se recomendaba reorientar la remuneración variable hacia metas de resultado de gestión y reimprimirle su carácter contingente.** Debido a que esta reorientación toca con una parte importante de la remuneración actual, y es tema de considerable impacto fiscal y preocupación de las asociaciones de funcionarios, se estimaba necesario considerar opciones de transición gradual desde el anterior PMG a la nueva fase del mismo. Paralelamente, se proponía reforzar los estímulos remuneracionales con no monetarios para las gestiones que consiguen o sobrepasan los resultados esperados. Se mencionaba que estas recomendaciones deberían aplicarse a partir de los logros ya consolidados en materia de áreas y sistemas básicos, todo ello dentro de la Ley del PMG vigente. El informe sugería al Gobierno de Chile retomar el camino del control de resultados, y de la adecuación de capacidad según se necesitara para la obtención de los resultados individuales comprometidos por los Servicios. La ecuación entre Resultado comprometido y Capacidad requería la aplicación de los modelos de control de calidad que se aplican crecientemente en los ámbitos público y privado de los países avanzados. Por último el estudio advertía que la introducción de cualquiera de esos modelos demandaría la relajación del alto grado de centralización actualmente existente en la selección de las áreas y los sistemas de gestión que merecen el estímulo especial del PMG.
26. **Si bien el informe finalizado a comienzos del 2010 se enfocaba en *qué* hacer con el PMG, no detallaba el *cómo*, esbozaba apenas los incentivos no monetarios, dejaba de lado otros instrumentos de control de gestión disponibles en el sector público y no abordaba problemas de rendición de cuentas.** Debido a la falta de tiempo, las prioridades del gobierno del momento y el nivel de profundidad que hubiese sido requerido no se detallaba el *cómo* implementar esta visión de hacia dónde debía reorientarse el PMG y dejaba de lado la batería de instrumentos de gestión existentes e interconectados con el PMG como los convenios colectivos de desempeño, convenios individuales para los altos directivos públicos, definiciones estratégicas y balance de gestión integral, por nombrar algunos, todos los cuales pueden

¹⁵ Banco Mundial (2010), *Postfacio – Propuestas para la Continuación del PMG Chileno mediante la Profundización en la gestión orientada a usuarios*, Programa Anual de Estudios 2009 entre el Gobierno de Chile y el Banco Mundial .

coadyuvar a conseguir las metas propias de los Servicios o a conectarlas mejor con las prioridades del gobierno. La reorientación y mejora del *sistema* de control de gestión de desempeño propuesta en este estudio es una iniciativa más completa, dado que articula coherentemente numerosos instrumentos y refuerza los hilos de jerarquía y control entre las distintas instituciones de gobierno.

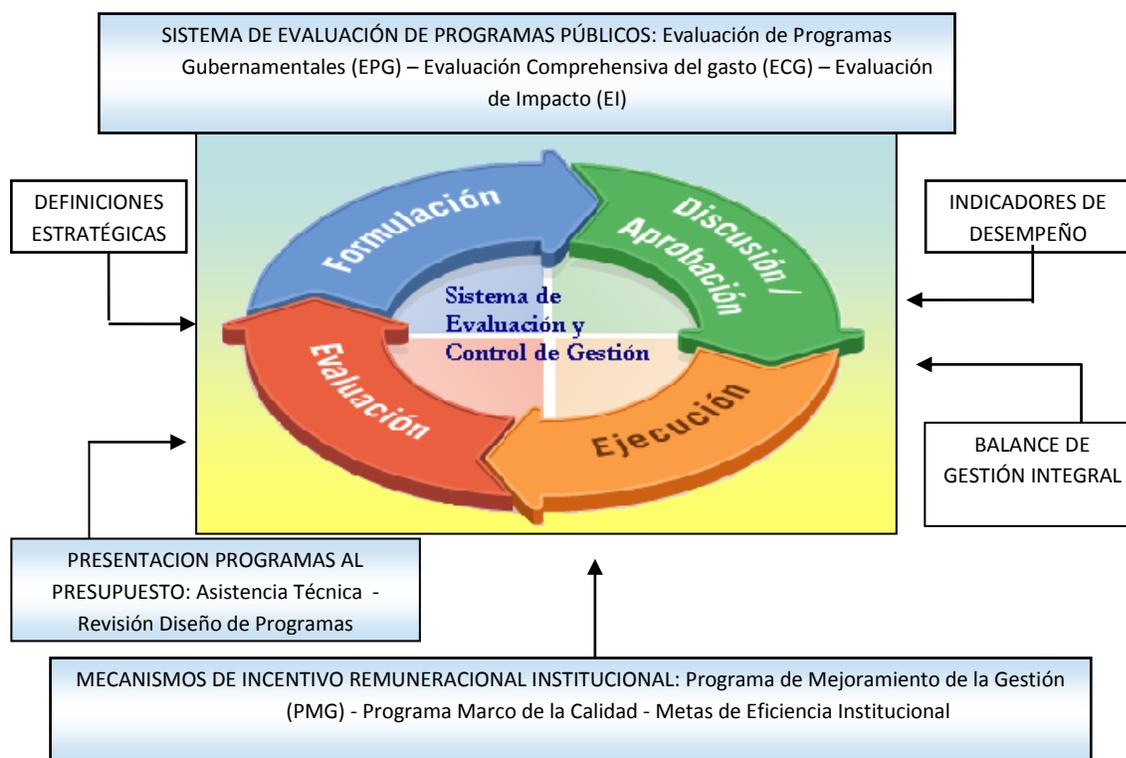
27. **El gobierno de Chile está comprometido con lograr una definición y evaluación de metas de desempeño más rigurosa, independiente y relevante para los Servicios, que mejore el desempeño institucional y recobre el sentido de los incentivos monetarios.** En el gobierno actual existe un consenso sobre la necesidad de fortalecer la coordinación sectorial entre los ministerios y los Servicios bajo su órbita. Para esto, el esquema de rendición de cuentas a nivel político y técnico para lograr vencer a la simulación relacionada a las metas de desempeño institucional es de crucial importancia. Si bien el informe del Banco Mundial recomendaba fortalecer el compromiso de los altos directivos en la definición de metas del PMG, apenas enunciaba mecanismos específicos para asegurar que las metas fueran relevantes (es decir, alineadas al negocio de cada Servicio y sus desafíos reales y no impuestas desde el centro) y a la vez desafiantes (que no fueran puestas a un nivel bajo sólo para ser cumplidas y ganar el incentivo).
28. **Este informe buscará contribuir al cierre de estas tres brechas dentro del marco legal vigente presentando propuestas informadas por el contexto chileno y por las experiencias de otros países de la OCDE.** Estas brechas son: (i) cómo llegar al objetivo vislumbrado de enfocar los Servicios en obtener resultados y la satisfacción del usuario final; (ii) cómo hacer más efectivos y maximizar el uso de los instrumentos de gestión existentes para mejorar el desempeño institucional y vincularlos con el proceso presupuestario; y (iii) cómo fortalecer el marco de rendición de cuentas de manera que genere incentivos en todos los niveles (a nivel de los Ministerios y subsecretarías y al nivel de los Servicios) para la definición y evaluación de metas de desempeño desafiantes, relevantes y realistas.
29. **Organización del documento.** El estudio consta del presente capítulo introductorio y cuatro capítulos adicionales. El capítulo 2 da un breve repaso del sistema de control de gestión y sus principales instrumentos a Marzo de 2010, con la llegada de la actual administración, y presenta un diagnóstico resumido de sus principales fortalezas y debilidades. El capítulo 3 describe los esfuerzos iniciales por la actual administración por mejorar el sistema, principalmente a través de cambios de transición para el PMG 2011 y modalidades de coordinación a nivel sectorial enfocadas en resultados para mejorar el sistema de rendición de cuentas entre los ministerios y los Servicios bajo sus órbitas. El capítulo 4 examina algunos ejemplos de experiencias de otros países de la OCDE en lo que hace al fortalecimiento de la coordinación de instituciones en el sector público y los vínculos utilizados a la luz del contexto chileno. Finalmente, el capítulo 5 se enfoca en la descripción de un modelo para la mejora del desempeño institucional teniendo en cuenta las limitaciones impuestas por el marco legal chileno y provee recomendaciones sobre cómo implementarlo.

2. Diagnóstico de los Instrumentos de Control de Gestión-Marzo 2010

2.1 El Sistema de Evaluación y Control de Gestión de la DIPRES

30. **El Sistema de Evaluación y Control de Gestión de la DIPRES tiene por objetivo generar información de desempeño que permita mejorar la gestión de las instituciones públicas y de esta forma contribuir al uso de los recursos más eficaz, eficiente y transparente.** Este Sistema es administrado por la Dirección de Control de Gestión de la DIPRES. (Ver Figura 1)¹⁶

Figura No. 1. Sistema de Evaluación y Control de Gestión de la DIPRES (2010)



Fuente: DIPRES

31. **Este Sistema se ha desarrollado gradualmente.** Los Indicadores de Desempeño se iniciaron en 1993, la Evaluación de Programas Públicos (EPG) partió en 1997, el Programa de Mejoramiento de Gestión (PMG)¹⁷ y los Balances Integrados de Gestión en 1998, las Definiciones Estratégicas de las instituciones junto a los Indicadores de Desempeño y Metas a partir del 2000, la presentación de nuevos programas al presupuesto en formato estándar en el 2001, la

¹⁶ Presentación: Presupuesto por Resultados y la Consolidación del Sistema de Evaluación y Control de Gestión del Gobierno Central, División de Control de Gestión, Febrero 2010. Pagina Web www.dipres.cl

¹⁷ Los PMG surgen el año 1998, con la implementación de la Ley N° 19.553 de Febrero de 1998 y Decreto N° 475 de Mayo de 1998 del Ministerio de Hacienda.

incorporación de la línea de Evaluación de Impacto en el 2001, la Evaluación Comprehensiva del Gasto de Instituciones en el 2002. (Ver Definiciones de los Instrumentos en Recuadro N° 1)

Recuadro No. 1. Definición de Instrumentos del Sistema de Evaluación y Control de Gestión

Definiciones Estratégicas de la organización, definidas anualmente por la propia organización, establecen la coherencia entre Misión (mandato legal), Objetivos Estratégicos y Productos Estratégicos de la organización y particularmente asocian Productos Estratégicos con Programas, Beneficiarios y Metas anuales. Estas definiciones son incluidas en el Formulario A1 para la preparación, negociación, aprobación (Congreso) y control del Presupuesto. También establecen vínculos a nivel estratégico con Prioridades Gubernamentales monitoreadas por la SEGPRES.

Evaluación Comprehensiva del Gasto analiza la racionalidad de la estructura institucional y la distribución de funciones entre las distintas unidades de un Servicio adscrito a un Ministerio, así como la eficacia, eficiencia y economía en el uso de los recursos institucionales. En su mayoría son evaluaciones de programas de una organización; ocasionalmente Programas de más de una organización o Programas multisectoriales.

Evaluación de Programas Gubernamentales (EPG) basada en la metodología de marco lógico. Se centra en la identificación de los objetivos de los programas y en el análisis de la consistencia del diseño y los resultados de la gestión de los mismos con sus objetivos,

Evaluación de Impacto (EI) con el objetivo de evaluar el efecto que tienen los programas públicos en sus beneficiarios. Dependiendo de los ámbitos a evaluar se definen: i) Evaluaciones en Profundidad que integra la evaluación de los resultados de corto, mediano y largo plazo de los programas (eficacia), la eficiencia y economía en el uso de los recursos, y los aspectos relativos a la gestión de los procesos internos de los programas. ii) Módulo de Evaluación de Impacto que evalúa la eficacia de un programa y solo los principales aspectos de eficiencia y uso de recursos. Las Evaluaciones de Impacto se complementan con las evaluaciones de Programas Gubernamentales (EPG) y se desarrollan en base al marco lógico según los mismos requisitos y principios de dichas evaluaciones.

Asistencia Técnica a Programas (ATP) establece el uso obligatorio de un formato estándar de presentación al Presupuesto de todos los programas nuevos y las reformulaciones de programas existentes (Formulario E), para generar capacidades de formulación, seguimiento y evaluación de los programas. Con esto se busca generar y fortalecer las capacidades institucionales, para ampliar la cobertura de las acciones de evaluación y control de gestión y hacer un mejor uso de la información de desempeño en la toma de decisiones

Indicadores de Desempeño de la organización, que proporcionan información sobre el resultado en la producción y entrega de bienes y Servicios generados por las entidades públicas a los efectos de la formulación del Presupuesto - definidos generalmente por la oficina de Planificación de la organización – requeridos por el PMG dentro del Sistema de Planificación. Un subconjunto de estos indicadores son los Indicadores Presupuestales de Desempeño (promedio de 8 por organización, para un total aproximado de 1,200). Estos son reportados en el Formulario H para la preparación (Unidad de Planificación de cada organización), negociación (DCG y Analistas Presupuestales), aprobación (Congreso) y control de los resultados Presupuestarios (División de Control de Gestión).

Balance de Gestión Integral (BGI) instrumento a través del cual cada institución da a conocer los resultados de su gestión anual al Congreso Nacional. La información que incluye es extraída de los instrumentos de control de gestión, evaluación de desempeño y ejecución de programas, además de información propia de la institución. Funciona en la práctica como una de las principales instancias de vinculación entre los instrumentos.

Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG) se basa en el desarrollo de áreas estratégicas comunes de la gestión pública para un cierto estándar predefinido, considerando etapas de desarrollo o estados de avance para cada una de ellas. Fomenta la introducción de mejoras en la gestión a través de la vinculación entre el grado de cumplimiento de los objetivos comprometidos por la organización con incentivo institucional de carácter monetario para los funcionarios.

Fuente: Autores y DIPRES

32. **La lógica de funcionamiento del Sistema es que los instrumentos deben relacionarse entre sí para generar las sinergias necesarias para su buen funcionamiento.** “Las Definiciones Estratégicas e Indicadores de Desempeño incorporan aquellos aspectos relevantes que surgen de las evaluaciones de programas e instituciones, los que también son incorporados en los sistemas de gestión que los Servicios han desarrollado en el marco del PMG, especialmente el Sistema de

Planificación y Control de Gestión. La información del cumplimiento de metas de indicadores y del cumplimiento de los objetivos de gestión del PMG es utilizada en la elaboración de la propuesta de programas e instituciones a evaluar, que anualmente es acordada en el Protocolo con el Congreso en el marco de la tramitación de la Ley de Presupuestos”.¹⁸

33. **En la práctica, sin embargo, en Marzo de 2010 el sistema de evaluación y control de gestión estaba lejos de un óptimo funcionamiento.** La cantidad y complejidad de instrumentos, su fuerte manejo central, bajo nivel de interconexión y débil vinculación tanto con el presupuesto como con las prioridades presidenciales y sectoriales dificultaban la utilización apropiada de estos instrumentos. La vinculación de algunos de los instrumentos a un porcentaje importante de remuneración variable (ver Figura 2) llevaba a problemas de simulación y cumplimiento formal por los Servicios, con metas vinculadas a procesos y autoimpuestas luego de la aprobación formal del Ministro o una negociación con DIPRES (que no puede contar con el conocimiento real del negocio de cada Servicio), y posteriormente autoevaluadas. Las metas eran diseñadas y monitoreadas por equipos específicos de funcionarios técnicos, con un involucramiento en muchas ocasiones meramente formal del jefe de Servicio. Esto llevó, tiempo después, a una virtual captura de la remuneración variable, con casi la totalidad de los funcionarios recibiendo los incentivos cada año. En los hechos se perdió el incentivo del control de la calidad de las metas y de sus resultados como estímulo para elevar la productividad y la creatividad del sector público chileno. Salvo contados Servicios que consiguieron plasmar sus desafíos y las metas reales en las del PMG, la mayoría optó por llevar un sistema paralelo para sus desafíos reales. Los siguientes párrafos proveen información detallada sobre cada uno de los instrumentos del sistema de evaluación y control de gestión del sector público chileno.¹⁹

Figura No. 2. Principales Instrumentos de Remuneración Variable en el Sector Público Chileno

<p>PMG o Incentivo Institucional</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Pagado a nivel institucional, a todos los funcionarios de planta y contrata, en base al cumplimiento del programa manejado por DIPRES • Representa el 7,6% del salario para los servicios que alcanzan entre el 90 y 100 por ciento de sus metas; y el 3,8 % para aquellos que alcanzan entre el 75 y el 90 por ciento
<p>Convenios Colectivos de Desempeño</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Concedido a equipos, unidades o areas que son definidas por el servicio en base al cumplimiento de objetivos específicos. Validado por el Ministro • Representa el 8% del salario para aquellos que alcanzan entre el 90 y 100 por ciento de las metas; y el 4% para los que alcanzan entre 75 y 90 por ciento
<p>Alta Dirección</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Componente variable de asignación, aplica solo a alta direccion. No puede exceder el 100 % de remuneraciones brutas. En la practica oscila entre 1 y 95%.

Fuente: Autores

¹⁸ Arenas y Berner (2010) Pag. 18.

¹⁹ Estas afirmaciones del equipo del Banco Mundial se basan en lo recogido en entrevistas entre 2006 y 2010 con Ministros, Subsecretarios, Jefes de Servicio, red de expertos del PMG, la DIPRES y paneles de expertos, entre otros.

2.2 El PMG

34. **El PMG lleva 10 años de implementación, abarcaba en 2010 a 195 instituciones públicas y ha sido un programa frecuentemente reformado.** Se crea en 1998, cada Servicio debía comprometer anualmente “objetivos de gestión” cuyo cumplimiento fue asociado a un estímulo de carácter monetario para todos los funcionarios, conocido como *bono por desempeño*. En el 2001, se implementa el Programa Marco Básico que incorpora etapas de desarrollo secuencial y acumulativo²⁰, siguiendo un ordenamiento lógico del desarrollo de cada sistema. Para cada etapa de desarrollo se definen, por comités de expertos gubernamentales, requisitos técnicos, en términos de contenidos y exigencias, conformando un modelo de acreditación intra-gubernamental. En el 2005, se implementa el Programa Marco Avanzado que incorpora a los objetivos del Programa Marco Básico las exigencias de la Norma ISO 9001:2000, transitando gradualmente hacia un modelo de acreditación externo basado en la norma ISO 9001:2000²¹. En 2009 se crea un nuevo programa marco, denominado Programa Marco de la Calidad que incorpora la certificación bajo la norma ISO 9001 de los procesos relacionados con la provisión de bienes y Servicios relevantes para el desempeño de la institución, considerando la perspectiva territorial y de género y los sistemas de gestión del Programa Marco Avanzado, todo ello en un Sistema Unificado de Gestión de la Calidad Institucional. También en 2009 se crea un nuevo sistema de gestión, denominado Sistema de Acceso a la Información Pública (SAIP). Los objetivos de dicho sistema se fundamentaron en la promulgación de la Ley N° 20.285 de Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información de la Administración del Estado. Finalmente, en el 2010 se incorporaron al Programa Marco Básico modificaciones y precisiones de etapas para los sistemas existentes, modificaciones sustantivas a los objetivos del Sistema de Gobierno Electrónico, que incluyen la modificación de su nombre a Sistema de Gobierno Electrónico-Tecnologías de Información y, la incorporación de un nuevo sistema, denominado Sistema de Seguridad de la Información.
35. **Producto de esta dinámica de cambios el PMG se ha ido profundizando y logrando avances en sus áreas y sistemas de gestión, los que se han mantenido sin cambios hasta 2010.** Los procesos de definición y verificación de las metas también se han mantenido sin cambios. Como consecuencia la medición de resultados institucionales se ha mantenido muy circunscrita a procesos o productos directamente conectados con esos sistemas comunes de gestión (productos intermedios) y no con el mandato o el negocio propios de cada institución (productos finales). Por lo cual, la calidad de las metas parece haberse mantenido baja puesto que es la misma institución que las propone y evalúa sin los debidos controles externos. Por ejemplo, la introducción de certificación con normas ISO, introducidas en 2009, no solucionan los problemas anteriores por cuanto la certificación no varía la calidad de las metas ni introduce controles externos a ellas o a la verificación de su cumplimiento.

²⁰ Programa Marco conformado por 5 áreas de mejoramiento de la gestión, comunes para todas las instituciones, cada área conformada por 12 sistemas y cada sistema con 4, 5 o 6 etapas de desarrollo definidas.

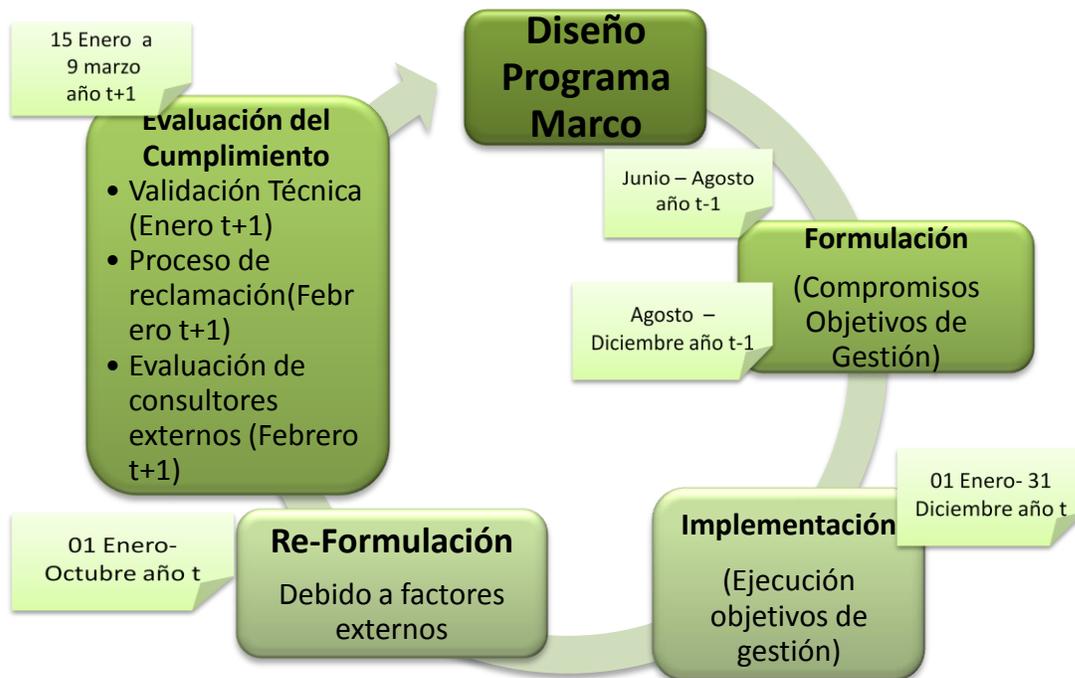
²¹ La certificación según Norma ISO 9001:2000 es un proceso en el que organismos certificadores acreditados realizan una evaluación de los procesos que una organización debe certificar. Establece en sus cláusulas los requisitos mínimos que deben ser cumplidos para disponer de un Sistema de Gestión de Calidad en las organizaciones, enfatizando el mejoramiento continuo del funcionamiento de éstos.

Resumen de Fortalezas y Debilidades del PMG

Fortalezas

36. **La principal fortaleza del PMG: su inserción en el Sistema Evaluación y Control de Gestión ligado al Presupuesto y manejado por la DIPRES.** El PMG es parte de un Sistema complejo de Control de Gestión al Servicio de las Decisiones Presupuestarias. Gracias a que ha sido liderado y ejecutado rigurosamente por la DIPRES (División de Control de Gestión), las rutinas de reportes y de vigilancia de cumplimiento de las metas comprometidas han penetrado todos los Servicios. Por el hecho de hacer parte de las decisiones presupuestarias, el PMG tiene suficiente poder de imposición y coerción de procedimientos estandarizados que deben ser seguidos por todos los Servicios (ver Figura No. 3). Dicho lo anterior, debe advertirse que esta fortaleza no se extendió hasta asegurar que las asignaciones de presupuesto tuvieran en cuenta las metas reales ni las prioridades de fortalecimiento de la capacidad de gestión. Los analistas sectoriales de la propia DIPRES, responsables en primera instancia de la negociación de asignaciones con cada Ministerio y Servicio, parecen haber hecho escaso uso de la información PMG, entre otras razones porque esa información no aparecía directamente ligada a las metas de producción que se proponía cada Servicio y contra las cuales incrementaban, mantenían o reducían las partidas presupuestarias.

Figura No 3. Proceso y Calendario del PMG



Fuente: Unidad de Control de Gestión, DIPRES

37. **El principal logro del PMG: asegurar dotación de elementos básicos de gestión en todos los organismos del Gobierno Central** y, hasta cierto punto, contribución a una cultura de compromiso con mejoramiento (así fuera mejoramiento principalmente interno) medido por resultados (así fueran resultados de procesos). Además, la institucionalización de rutinas de

negociación, aprobación, reporte, validación y compensación por alcance de resultados es por sí mismo un activo que Chile no debería perder. Por ello, las propuestas de este estudio buscan capitalizar los logros alcanzados por el PMG (ver Capítulo 5).

Debilidades

38. **Problema de Focalización: metas de desempeño valoradas mediante ponderaciones que privilegiaban mejoramiento de procesos internos.** Áreas y sistemas estándares, especificados mediante requerimientos técnicos puntuales comunes a todos los Servicios son valorados en su conjunto mediante ponderaciones que privilegiaban mejoramiento de procesos internos. Son generalmente áreas o sistemas susceptibles de ser impuestos y vigilados mediante las leyes y reglamentos generales que rigen la administración pública, más que por un programa de estímulos a la productividad. Las metas de resultados (sistema de planificación) pueden ser valoradas por debajo del 10 por ciento del total del PMG y permiten a los Servicios acceder igual al incentivo en el raro caso de no alcanzarlas.

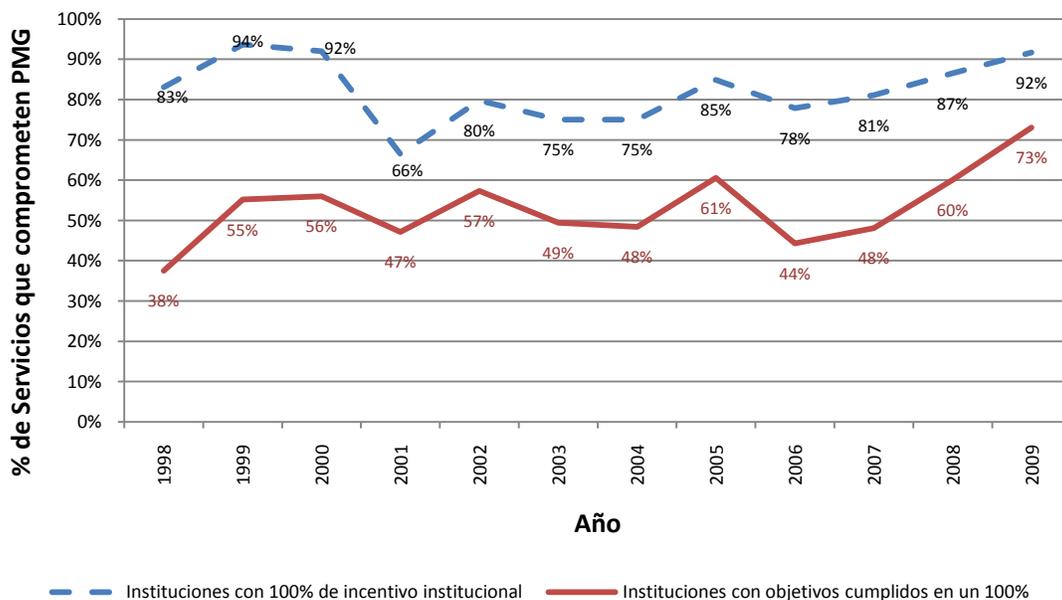
39. **Problemas de Relevancia y Apropiación del PMG.** Como la mayoría de los procesos controlados no se relacionan con los principales desafíos de gestión de la organización, el ejercicio de proposición de metas y verificación del cumplimiento de las metas es delegado normalmente a personal en la oficina de planificación de cada organización, sin un verdadero compromiso por parte de los jefes de Servicio. En muchos casos se contratan personas externas a la organización, separadas de la planeación y la gestión central del Servicio, cuyo mandato principal es asegurar el cumplimiento formal con los requerimientos del PMG para obtener el incentivo institucional. Los costos de transacción son altos.

40. **Problema de simulación (efectos “Ratchet” y “Cream-skimming”) para la definición de metas de desempeño identificadas por la organización²².** El hecho que el 73 por ciento de las instituciones hayan alcanzado el 100 por ciento de los objetivos de su PMG en 2009 y que el 92 por ciento ganara el incentivo son claras muestras de este problema (ver Gráfico 1). Metas de productos o resultados con poca (o nula) y desigual intervención del Ministerio en el caso de los Servicios, son negociadas y convenidas anualmente con expertos en Gestión, externos a la organización pero carentes de suficiente información sobre Capacidad Actual y Potencial de cada organización o del negocio específico de cada Sector/Servicio. La ausencia de agentes externos conocedores de las debilidades actuales y del potencial de la organización permite la identificación y negociación de metas de fácil alcance, validadas centralmente, que generalmente no corresponden a los desafíos de la organización para elevar su productividad. Además, al reconocer solamente la totalidad de la ponderación del indicador si la meta fue alcanzada en lugar de otorgar un reconocimiento proporcional al grado de logro (por ejemplo, asignar el 80 por ciento de la ponderación de un indicador cuando se logra el 80 por ciento de la meta) actúa como un incentivo a seleccionar metas aún más bajas. Este efecto llamado *ratchet*, es acompañado de un efecto *cream-skimming* o de enfoque en áreas donde es más fácil lograr las metas, prestando menor importancia o abandonando a las otras áreas bajo la responsabilidad de la organización, especialmente las de innovación o riesgo.

²² Tal como se la emplea en este informe, organización cubre tanto los Ministerios como los Servicios. Se refiere a una organización que cuenta con asignaciones presupuestarias para lograr ciertas metas.

41. **Problema de Control (reducción y prevención) de la simulación.** El cumplimiento de las metas es reportado por el mismo Servicio (o unidad con PMG propio). Esto genera un sesgo a aprobar el cumplimiento. La verificación del cumplimiento se hace a través de una red de expertos mediante un proceso de verificación del grado de cumplimiento de las metas, considerando el cumplimiento de cada uno de los requisitos técnicos de los objetivos de gestión comprometidos, en base a medios de verificación pre-convenidos con las autoridades centrales del programa y, controlados mediante auditorías aleatorias de la calidad de los medios de verificación empleados año por año por cada organización. Además, la gran mayoría de los Servicios que no alcanzaron sus metas de desempeño igual suelen alcanzar el 100 por ciento del cumplimiento global del sistema, debido a que sus justificaciones son generalmente consideradas como válidas.

Gráfico 1. Evolución Cumplimiento PMG Periodo 1998-2009



Fuente: Unidad de Control de Gestión, DIPRES

42. **En muchos casos, aumento artificial del gasto fiscal en remuneraciones.** El cumplimiento de metas de procesos de muy fácil cumplimiento en una gran cantidad de servicios (sino en todos) conllevó un pago de remuneraciones que no siguió criterios de eficiencia institucional y de calidad de servicio. Se podría pensar que ésta fue una mera transferencia, sin costo social, pero ello olvida el alto costo de oportunidad y de administración de la recaudación de fondos públicos vía impuestos.
43. **Rigidez en la selección de metas anuales de desempeño.** El encadenamiento de metas y resultados del PMG al ciclo presupuestario crea una doble rigidez en la gestión y adecuación de las metas. Se requiere a los Servicios (y unidades con PMG) seleccionar metas de desempeño en el momento de enviar sus presupuestos a la DIPRES, es decir en Junio-Agosto de cada año, a sabiendas que deberán ser modificadas en Septiembre, con el envío del presupuesto al Congreso, y que serán nuevamente modificadas en Diciembre una vez que se haya aprobado el presupuesto. Este ciclo rigidiza las metas, impidiendo al Servicio reaccionar a las oportunidades y desafíos

que emergen en el ambiente y reduciendo su alineación con las necesidades de las autoridades. Del otro lado, el ciclo anual de presupuesto no se compadece con metas multianuales ni armoniza fácilmente con las Definiciones Estratégicas, especialmente aquellas que se vinculan a los Servicios con las metas prioritarias de la Administración o del Sector. Estas últimas deberían planificarse para todo el período de la administración y ser revisadas en conjunción con reajustes de las prioridades de gobierno. En cuanto a las metas multianuales, ha de observarse que los resultados en reformas importantes de gestión como manejo financiero, de personal o de tecnologías de información, implican generalmente más de un período presupuestario.

Recuadro No. 2. La Racionalidad de Obsesionarse con el Cumplimiento Formal de las Metas del PMG: Esto Era Lo Que Se Medía

“Dénle a alguien millas de pasajero frecuente, y esa persona volará en cantidades absurdas para optimizar sus millas...

Este fenómeno ocurre al nivel organizacional también. Los estados que usan exámenes estándar de educación producen alumnos a los que les va muy bien en estos exámenes, pero que no logran demostrar su conocimiento sobre el mismo material cuando se les pide explicarlo con un formato diferente. ¿Esto hace que los docentes sean malos en su trabajo? No. Simplemente están procediendo como lo haría cualquier persona cuando son juzgados sobre la base de una métrica...

Fuente: Dan Ariely, James B. Duke Professor of Behavioral Economics en la Universidad de Duke y autor de Predictably Irrational (HarperCollins, 2008, en Harvard Business Review, June 2010, p 38).

44. **Problema de aislamiento de cada organización: la subutilización del PMG para la coordinación intra-gubernamental.** En la mayoría de los casos existe una débil conexión (o no existe) entre las metas del Sistema de Planificación y Control de Gestión, los resultados institucionales (productos y objetivos estratégicos) y las metas sectoriales o las metas presidenciales. No se aprovecha el potencial que ofrece el PMG para alinear la organización con los objetivos sectoriales y prioridades presidenciales – establecer y mejorar la relación de medios y fines – que optimice su contribución a resultados de impacto final o de nivel superior, esto es, en resultados de valor.
45. **Problema de Costo de Oportunidad: Subutilización de los incentivos.** La débil conexión de las metas premiadas con el producto final de la organización, o con las metas sectoriales o del Gobierno, desvía la atención de las prioridades –y cómo lograrlas—hacia el cumplimiento de procesos meramente formales para la obtención del incentivo Institucional per se.

2.2 De los Instrumentos del Sistema que se relacionan con el PMG

46. **Los instrumentos del Sistema de Evaluación y Control de Gestión de la DIPRES que se relacionan directamente con el PMG** son: Definiciones Estratégicas e Indicadores de Desempeño Presupuestarios, Evaluación Comprehensiva del Gasto y Balance Integral de Gestión. Los Servicios no relacionan estos instrumentos o lo hacen muy artificialmente, en general los manejan en forma independiente perdiéndose una importante cantidad de esfuerzo y recursos.

Resumen de Fortalezas y Debilidades de las Definiciones Estratégicas e Indicadores de Desempeño Presupuestarios

Fortalezas

47. **La principal fortaleza de las DE: su inserción en el Sistema Evaluación y Control de Gestión ligado al Presupuesto.** Si bien no guardan relación directa con la estructura del presupuesto o con las asignaciones de recursos a partidas, secciones o capítulos del presupuesto y, por ello, es difícil saber cómo utilizar esta información en las decisiones presupuestarias, el hecho que las DE son requeridas por la DIPRES asegura cumplimiento oportuno de reportes y de procedimientos.
48. **Sus principales logros son el promover la coherencia programática y el aprendizaje de conceptos clave.** Las DE obligan a las instituciones a proponer la coherencia de su propuesta programática con los resultados esperados de la organización y con el logro de los objetivos estratégicos sectoriales y del Gobierno. Además, las Organizaciones del sector público han tenido acceso a un aprendizaje homogéneo de conceptos importantes como: objetivos, indicadores, metas y productos y su vinculación con las metas superiores de gobierno.

Debilidades

49. **Problema de Coherencia con prioridades Sectoriales y Gubernamentales.** En la mayoría de las Organizaciones existe una débil coherencia con los objetivos ministeriales y con las prioridades gubernamentales. La planificación estratégica que hace cada institución (aquellas que la hacen) y donde define sus objetivos, programas, productos estratégicos, indicadores y metas, se basa en prioridades internas, sin reconocer debidamente las prioridades sectoriales y de Gobierno. Sucede también que por lo general, a nivel de sector y gobierno existe dificultad para desagregar sus prioridades en acciones con responsables precisos, de modo que sean reales orientadores de la planificación estratégica de las Organizaciones.
50. **Falta de relación con la Formulación Presupuestaria.** Suele ocurrir que la definición de productos estratégicos no esté relacionada con la formulación presupuestaria, dificultando la identificación precisa entre producto y categoría de presupuesto. Esto dificulta la utilización de la información de productos estratégicos para las decisiones de asignación de recursos como también para el análisis de la cuenta pública y el control presupuestario por producto.
51. **Deficiente formulación de los Indicadores.** Los indicadores presupuestarios comprenden principalmente indicadores de procesos y pocas veces de productos finales. No se definen aquellos indicadores de resultados intermedios que corresponde que estén en el nivel de objetivos estratégicos. Además, no permiten generar una métrica coherente de cambios en la gestión basados en referentes de calidad o excelencia, más bien son medidas de elementos aislados que no representan desafíos de mejora para la institución.
52. **Falta de consistencia de indicadores de Control de Gestión de las Organizaciones entre Instrumentos.** Los indicadores de desempeño para fines presupuestarios se utilizan para cumplir con la DIPRES y es muy raro que sean indicadores que las instituciones utilicen para su gestión interna o para responder a otros instrumentos de control de gestión (como Convenios Colectivos de Desempeño o Convenios de Alta Dirección). En general, las instituciones cuentan con dos matrices de metas y de indicadores: una para DIPRES y otro para su gestión cotidiana.

53. **Problemas de definición.** Las definiciones estratégicas en muchos casos muestran problemas de definición: es común que los objetivos estratégicos no identifiquen un logro medible (declaran el *cómo* y no el *para qué*) y muchas veces se definen objetivos de gestión de la institución y no propiamente estratégicos. Los productos estratégicos por lo general no corresponden a productos (bienes o Servicios) finales. La especificación de productos estratégicos muchas veces corresponden a objetivos de programas y proyectos, no llegando a especificar qué es lo que tiene que generar la institución para sus clientes.
54. **Diferenciación entre producto final e intermedio.** Los productos estratégicos se clasifican en subproductos estratégicos y productos específicos de acuerdo a las definiciones de la DIPRES. Dicha clasificación (que parece exagerada con tres subniveles) a veces no responde a conglomerados de productos intermedios sino de programas dentro de otros programas, o diferenciación por tipo de beneficiarios, privilegiándose entonces productos individuales sobre la visión estratégica de conjunto de los productos prioritarios de la organización.
55. **Deficiente identificación de Procesos productivos.** En general las Organizaciones no presentan una vinculación clara (desde el diseño) entre productos estratégicos y sus procesos de producción (procesos de negocio), y entre el diseño de procesos de negocio y la estructura. En ausencia de esta vinculación no puede asegurarse que el mejoramiento de la gestión esté dirigido a garantizar el logro de los productos estratégicos comprometidos por el Servicio. Se rompe entonces la conexión causal entre mejoramiento de la gestión y resultados.

Fortalezas y Debilidades de las Evaluaciones Comprensivas del Gasto

Fortalezas

56. **Permiten conocer a fondo la organización y tomar medidas para mejorar.** El desarrollo de este tipo de evaluación sirve para que las instituciones mejoren sus diseños organizacionales, y en consecuencia la coherencia entre sus procesos, estructura orgánica y relación de productos con presupuesto.

Debilidades

57. **Falta de profundidad en la evaluación de los distintos Instrumentos de Control de Gestión de las Organizaciones.** La ECG no asignan la debida importancia a la revisión, el análisis y la evaluación de instrumentos de control de gestión existentes en las instituciones, diferentes a los instrumentos que formalmente reconoce la DIPRES, como lo son, por ejemplo, los Convenios Colectivos de Desempeño o los contratos de Alta Dirección, y la consiguiente evaluación de los usos e impactos esperados de cada uno y del conjunto de estos instrumentos.
58. **Deficiente Evaluación de desperdicio de recursos por utilización de diferentes Instrumentos de Control de Gestión Internos y Externos.** Generalmente las Organizaciones mantienen un sistema de información interno con sus indicadores de control de gestión que es diferente al Sistema de Planificación y Control de Gestión del PMG. Las ECG no tienen el foco en analizar este tipo de duplicación y tampoco evalúan el desperdicio de recursos que esto significa. Por ejemplo se revisan los indicadores de desempeño presupuestarios (Formulario H) pero no se

compatibilizan con los indicadores que realmente usa la institución para el control de su gestión, ni se analiza la duplicación de esfuerzo al ser indicadores diferentes.

59. **Deficiente evaluación de la relación entre Instrumentos del Sistema de Evaluación y Control de Gestión de la DIPRES.** No es parte importante en las ECG la evaluación de los sistemas del PMG de la organización y tampoco se evalúan los procesos internos de cumplimiento de los PMG o su impacto sobre los resultados de la institución.
60. **No existen estándares o referentes de calidad de procesos para determinar las brechas en las Organizaciones.** La evaluación de los procesos de la organización y la identificación de deficiencias se hace sin tener estándares o referentes externos de la organización, En general, las recomendaciones de mejoramiento son respecto al deber ser de la institución definido por manuales de organización y de procedimientos puramente internos. Finalmente, tampoco se tiene foco en evaluar la calidad de las metas que define la organización como desafío ni analiza cómo estas metas aportan a desafíos superiores a nivel sectorial y de Gobierno.

Fortalezas y Debilidades del Balance de Gestión Integral

Fortalezas

61. **Instrumento que tiene carácter de rendición de cuentas.** El BGI es un instrumento que esta institucionalizado y es parte del quehacer de las Organizaciones. Se presenta anualmente al Congreso junto con el Presupuesto y es de carácter público.

Debilidades

62. **No tiene orientación a Control de Resultados.** Es un instrumento de rendición de cuentas pero no de control de resultados. El BGI es un reporte en el estilo de autoevaluación centrada en presentar los logros y justificar las falencias, sin necesaria o rigurosa referencia a los resultados comprometidos.
63. **Es un Instrumento sin Cliente directo activo.** No tiene cliente directo, como podría serlo el Ministro del sector, en su calidad de Principal del Servicio. Los BGI son revisados y aprobados por DIPRES, son parte de su Sistema de Control de Gestión, dentro de la lógica general de control presupuestario del gasto. Luego se envía al Congreso junto con el Presupuesto, pero no existe un proceso de revisión y aprobación por parte de los Congresistas.

2.3 Otros Instrumentos de Control de Gestión

64. **Las Organizaciones tienen otros dos instrumentos de remuneración variable adicionales al PMG: Convenios Colectivos de Desempeño y Convenio de Desempeño de Alta Dirección.** El primero tiene asociado un incentivo monetario para los equipos de trabajo de áreas de la organización de acuerdo con el cumplimiento de metas de gestión comprometidas (ver Figura 2 en p.7), mientras que el Convenio de Desempeño de Alta Dirección tiene asociado una penalidad monetaria individual para el directivo público que firma cada convenio de acuerdo al no cumplimiento de metas de gestión y estratégicas acordadas (Ver definiciones en Recuadro N° 3).

Recuadro No. 3. Otros Instrumentos de Control de Gestión

Convenios Colectivos de Desempeño (CCD) corresponden a metas de gestión comprometidas por equipos de trabajo de unidades o sub-unidades de la organización. Su cumplimiento es certificado por la Dirección de la organización (Ministerios) y da lugar al bono o incentivo para las unidades que alcanzan sus metas. El bono llega al 8 por ciento de la remuneración básica de los funcionarios.

Convenios de Desempeño Alta Dirección es una herramienta de gestión directiva -que tiene una vigencia de tres años-, a través de la cual la autoridad respectiva y el alto directivo público acuerdan compromisos de gestión, los que deben traducirse en metas anuales estratégicas a objeto de evaluar el desempeño de la gestión directiva en un período determinado. Este instrumento debe orientar permanentemente la tarea estratégica del alto directivo público al interior de su Servicio, señalando los desafíos que le exige su cargo y fijando los objetivos estratégicos de gestión por los cuales éste será evaluado al término de su período de desempeño. Estos objetivos tienen en la práctica tres componentes: (i) de producción, de bienes y Servicios en un marco de eficiencia; (ii) político, apropiándose de los compromisos programáticos y de representación de la autoridad pública; y (iii) estratégico, asociado al despliegue de las capacidades gerenciales para liderar a sus funcionarios hacia el logro de los objetivos superiores de la organización. Los compromisos (indicadores y metas) deben estar vinculados con las definiciones de política, las definiciones estratégicas y las definiciones operativas del sector y con los lineamientos programáticos impartidos por otros actores gubernamentales relevantes y, el aporte clave que éste hará a la institución, para conducirla a un estadio de mayor calidad, eficacia y eficiencia.²³

Fuente: Autores

65. **Estos dos instrumentos se aplican en cada organización sin exigirse conexión entre sí.** Los criterios y procesos para fijar las metas y para verificar su cumplimiento en cada instrumento son independientes y realizados por actores institucionales diferentes. Los indicadores y metas del CCD son definidos por los directivos del Servicio con la participación de los trabajadores y aprobados por el Ministro correspondiente. Los objetivos y metas del Convenio de Desempeño de Alta Dirección son acordados entre el directivo nombrado y la autoridad superior, Ministro/a o Jefe de Servicio según corresponda.²⁴ A continuación se muestran algunas fortalezas y deficiencias propias de cada uno de estos dos instrumentos.

Resumen de Fortalezas y Debilidades del Convenio Colectivo de Desempeño

Fortalezas

66. **El CCD conduce más claramente al grupo hacia el logro de objetivos de producción y metas organizacionales,** las que suelen ser más fáciles de parametrizar que en el caso a nivel individual.²⁵ El convenio colectivo puede ser vinculado a productos organizacionales más que a procesos, lo que representa una ventaja respecto de los esquemas de pago individuales.
67. **Evita la necesidad de introducir criterios detallados para distinguir los factores que a nivel individual afectan al desempeño,** como es el caso del pago individual, y enfoca la evaluación del desempeño en el promedio de la mayoría, que suele representar cambios de estado de la

²³ Los Convenios de Alta Dirección se rigen por la Ley 19.882, Párrafo 5to, Título VI.

²⁴ En el caso del PMG también difieren, dado que indicadores y metas son definidos por los directivos del Servicio y aprobados en la práctica por los especialistas de la DIPRES, con baja participación del Ministerio correspondiente.

²⁵ Por ejemplo, “implementación de un sistema de atención de público.”

organización en su conjunto. Al mismo tiempo se presta menos al abuso del *free rider* que el incentivo institucional.

68. **En la medida que constituyen bonos que deben ser ganados grupalmente cada periodo, reduce el incentivo del funcionario en particular a considerarlo como parte de su salario base.** Teóricamente constituyen costos variables, pues no son parte de fija de la remuneración, ya que deben validarse año a año según los compromisos adquiridos, y en este sentido es positivo que no necesariamente se traduzcan en costos permanentes de largo plazo.

Debilidades

69. **Problema de Control (reducción y prevención) de la simulación.** Las metas plasmadas en los CCD y validadas por el Ministro, son establecidas internamente, carentes de control por parte de los usuarios o de expertos conocedores del potencial de la organización, y sin control de estándares o sistematización alguna entre distintas instituciones. Las metas e indicadores son definidas por cada equipo de trabajo, los cuales poseen evidente asimetría de información respecto de otros agentes, incluidos directivos superiores de la institución. Por ello, la institución no tiene control sobre el verdadero esfuerzo del equipo de trabajo.
70. **No es clara la vinculación que existe entre este mecanismo y otros dispositivos orientados a mejoras del desempeño,** asimismo su evaluación es independiente de otras evaluaciones de desempeño. La definición de metas tampoco está enmarcada en algún modelo de gestión de calidad de la institución, esto es especialmente grave cuando la organización se encuentra en etapas iniciales de su proceso de modernización, o simplemente no está certificada bajo alguna estándar o norma aceptada (por ejemplo, ISO 9001).
71. **Siendo un instrumento orientado a metas y objetivos grupales, no es extraño que los equipos de trabajo hagan énfasis en la definición de indicadores de procesos más que de productos,** y en aspectos de eficacia más que de eficiencia, sin representar un desafío de mejora sustantiva de la gestión.²⁶ No sorprende por lo tanto que el seguimiento de los compromisos sea realizado por unidades internas a la institución, como departamentos o divisiones de planificación y control de gestión, muchas veces con menor estatus dentro de la organización respecto de las unidades evaluadas.
72. **La determinación del cumplimiento de metas en la práctica es un algoritmo que la institución fija,** en conjunto con los equipos evaluados, pudiendo o no establecer cumplimientos mínimos o alguna ponderación de resultados que en definitiva relajan el nivel de exigencia.

Resumen de Fortalezas y Debilidades del Convenio de Desempeño de Alta Dirección

Fortalezas de diseño

73. **Herramienta gerencial enfocada en logros.** Los convenios tienen una doble dimensión: (i) como un proceso que articula diversas perspectivas relevantes para el quehacer directivo y sus implicancias, sirviendo como carta de navegación respecto a las expectativas e impacto institucional que espera la autoridad; y (ii) como un producto en el que se plasman los

²⁶ Un indicador frecuente es “Número de talleres realizados / Número de talleres programados.”

compromisos de gestión asumidos para el periodo de nombramiento entre la autoridad y el alto directivo público lo que permite monitorear el cumplimiento de los compromisos asumidos.

74. **Aporta a una cultura de desempeño.** El establecimiento de metas para el alto directivo público y el respectivo monitoreo y control de su cumplimiento son relevantes para el fortalecimiento de una cultura del desempeño inspirada en el mejoramiento continuo y la excelencia institucional. Instrumento que facilita la rendición de cuentas efectiva y transparente a la ciudadanía.
75. **Herramienta de comunicación permanente entre el Directivo(a) y su jefatura.** La implementación del convenio de desempeño del directivo permite un entendimiento compartido de lo que significa el éxito en la gestión del alto directivo público y cómo puede ser éste alcanzado; además permite a la jefatura generar una instancia para reforzar avances y corregir aspectos deficitarios de su gestión, generar espacios de aprendizaje para el mejoramiento del desempeño directivo y, en última instancia, servir de base y sustento para confirmar o remover a un alto directivo público en su cargo en acuerdo a un dispositivo de medición objetivo, conocido, consensuado y estratégico

Debilidades

76. **Falta de coherencia entre instrumentos de control de gestión:** Casi nula alineación con los objetivos y metas incluidos en otros instrumentos de control de gestión, como los CCD o el PMG, perdiendo la oportunidad de concebir los instrumentos de control de gestión como elementos articuladores de la gestión, ordenador de los compromisos y fuente de medición, evaluación y retroalimentación de compromisos programáticos.
77. **Falta de incentivos al cumplimiento de resultados.** El cumplimiento de los compromisos incluidos en sus convenios no opera como un instrumento de incentivo, en tanto el mayor incentivo es *mantener* su nivel de remuneración en caso de cumplir con las metas en un 100 %.
78. **Desinterés de las autoridades por medición y premio:** Falta de compromiso/conocimiento de las autoridades en participar activamente en el proceso de elaboración del convenio, trasladando la responsabilidad al mismo directivo o a un equipo técnico. Por otra parte, el 100% del delta variable del pago de la Asignación por Alta Dirección se otorga sin verdadera evaluación externa del cumplimiento de las metas o del orden de prioridades. De modo que este proceso de evaluación del cumplimiento no contribuye a focalizar los gerentes en tomar y ejecutar decisiones efectivas para el logro de metas de prioritarias de gobierno.
79. **Deficiencias conceptuales y metodológicas en la formulación de los convenios.** Dificultades para incluir indicadores directamente vinculados a la labor gerencial y primacía de aspectos de proceso, por sobre resultados. Confunde objetivos con metas, metas con actividades, carece de precisiones técnicas, no especifica obligaciones y tampoco responsabilidades, no le asigna un rol relevante a la evaluación del directivo, entre otros.
80. **Las debilidades citadas anteriormente llevan a un bajo nivel de satisfacción con los convenios de alta dirección por parte de la gran mayoría de los directivos públicos.** Consideran que no agregan valor (dado que las prioridades gubernamentales tienen dinámicas que superan lo estático de los convenios), que se han convertido en un trámite burocrático o

instrumento adicional a los numerosos mecanismos de control y evaluación a los que están sujetos, y que no son una herramienta útil para lograr un mejoramiento en la gestión o alcance de los objetivos de la organización.

2.4 Otros Sistemas de Control de Gestión Complementarios

81. **Existían a marzo de 2010 otros instrumentos de control de gestión complementarios al sistema de evaluación y control de gestión que lleva la DIPRES.** Estos sistemas incluían el sistema de seguimiento de compromisos gubernamentales de Presidencia llevado por la SEGPRES (en la actual administración reformado y fortalecido, en parte a través de la *Delivery Unit* siguiendo el modelo utilizado por el gobierno laborista en Gran Bretaña) y el sistema nacional de inversiones llevado por el Ministerio de Planificación (MIDEPLAN) (Ver recuadro no. 4).

Recuadro No. 4. Sistemas de Control de Gestión Complementarios al Sistema que lleva la DIPRES

Sistema de Seguimiento de Compromisos Gubernamentales SEGPRES. Reflejaba los compromisos de campaña y del Mensaje Presidencial del 21 de Mayo, en metas concretas que identifican la colaboración de las organizaciones a las metas presidenciales. Estas metas son objeto de seguimiento mediante un sistema de “semáforos” que alerta a la administración sobre el avance de componentes de metas y de metas en su conjunto. Ha tenido baja relación con DIPRES, salvo algún grado de utilización de los Indicadores de Desempeño y las Definiciones estratégicas. Actualmente se reorientó siguiendo la metodología de la *Delivery Unit* de Gran Bretaña, con un mayor detalle para detectar y reparar problemas específicos en los pasos de la cadena de entrega de servicios públicos.

Sistema Nacional de Inversiones (SNI). Evaluación ex - ante de Proyectos de Inversión MIDEPLAN conjunto de actividades (elaboración de normas, instructivos y procedimientos para la formulación, presentación y evaluación de las iniciativas de inversión que postulan anualmente a financiamiento público) para apoyar el proceso de toma de decisiones en la asignación de recursos públicos a proyectos de inversión en sus diferentes fases y etapas.

Fuente: Autores

3. Medidas Iniciales para la Mejora del Sistema de Control de Gestión: El PMG 2011 e Iniciativas de algunos Ministerios Sectoriales para Fortalecer la Coordinación de los Servicios

82. **La actual administración se ha propuesto mejorar el sistema de control de gestión en el sector público chileno en etapas.** Sin la opción de modificar las herramientas de gestión de desempeño para 2010, dado que las metas ya se encontraban definidas desde diciembre de 2009, el gobierno se trazó como objetivo preparar una fase de transición para 2011 para luego introducir cambios más substanciales a partir de 2012.
83. **El gobierno optó mejorar el sistema de control de gestión principalmente a través de dos iniciativas: un PMG 2011 más simple y mejor enfocado, y una mejora en la coordinación sectorial.** En primer lugar, la DIPRES impulsó, y el Comité del PMG aprobó, la introducción de una serie de cambios para 2011 que se enfocarán más en medir resultados relacionados a metas de desempeño relevantes para cada Servicio (como sus metas de resultado e indicadores de atención al ciudadano) y menos en medir procesos de forma rutinaria ya cumplidos antes de evaluarlos. En segundo lugar, liderado por algunos ministerios de línea, se fortaleció la coordinación sectorial de los Servicios, apostando a desarrollar un mejor sistema de rendición de cuentas entre cada Ministerio o subsecretaría y los Servicios bajo su órbita.
84. **Este capítulo describirá brevemente estas dos iniciativas y realizará un análisis de carácter muy preliminar** debido a que: (i) los resultados del PMG 2011 recién se verán una vez implementado; y (ii) los modelos en los ministerios sectoriales representan esfuerzos iniciales impulsados por autoridades con menos de 9 meses en sus cargos y, por lo tanto, el enfoque está en constante evolución. A continuación se resumen ambas iniciativas según su estado a comienzos de diciembre de 2010.

3.1 El PMG 2011

85. **El gobierno de Chile se encuentra en proceso de reenfocar el programa marco del PMG para 2011.** Este reenfoque sigue principalmente tres objetivos señalados por su Secretaría y Comité Técnicos: (i) simplificar el PMG; (ii) dar mayor importancia a los indicadores de desempeño relacionados con resultados de cada institución en vez de procesos; y (iii) concentrarse en el área de calidad de atención al ciudadano. Estos objetivos son detallados abajo.
86. **(i) Simplificación del PMG.** En la propuesta del Comité del PMG para 2011 se recomendó excluir los sistemas más relacionados con procesos y donde ya se habían alcanzado altos niveles de *graduación* por parte de los Servicios²⁷. El gobierno considera que estos sistemas de gestión ya están instalados en los Servicios públicos, que a su vez han fortalecido sus áreas de soporte institucional. Las áreas a ser excluidas para aquellos Servicios que han cumplido todas las etapas de las mismas son: capacitación, higiene y seguridad, evaluación del desempeño, auditoría interna, gestión territorial, compras y contrataciones, administración financiero-contable, y

²⁷ 183 de los 195 Servicios que comprometen PMG cada año esperaban graduarse de estos sistemas en 2010, por lo que solo 12 Servicios los mantendrán en 2011 logrando la graduación a fines del mismo año.

enfoque de género. El sistema de gestión de la calidad bajo la norma ISO 9001 se mantendrá como sistema voluntario, y se suman sistemas de descentralización y de equidad de género bajo el área de Planificación y Control de Gestión (ver Figura No. 4).

Figura No. 4. Áreas y Sistemas del PMG 2010 y Propuesta PMG 2011

Área	Sistemas
Recursos Humanos	1.-Capacitación
	2.-Higiene - Seguridad y Mejoramiento de Ambientes de Trabajo
	3.-Evaluación del Desempeño
Calidad de Atención a Usuarios	4.-Sistema Integral de Información y Atención Ciudadana / Sistema de Acceso a la Información Pública
	5.- Gobierno Electrónico - Tecnologías de Información
	6.-Sistema Seguridad de la Información
Planificación / Control de Gestión	7.-Planificación / Control de Gestión
	8.-Auditoría Interna
	9.-Gestión Territorial
Administración Financiera	10.-Compras y Contrataciones del Sector Público
	11.-Administración Financiero – Contable
Enfoque de Género	12.-Enfoque de Género
Sistema de Gestión de la Calidad	13.-Sistema de Gestión de la Calidad (ISO)

Programa Marco	Área	Sistemas
Básico	Planificación y Control de Gestión	1.-Sistema de Monitoreo del Desempeño Institucional
		2.-Descentralización
		3.-Equidad de Género
	Calidad de Atención a Usuarios	4.-Sistema Integral de Información y Atención Ciudadana / Sistema de Acceso a Información Pública
		5.-Gobierno Electrónico – Tecnologías de Información
		6.-Seguridad de la Información
De la Calidad	Gestión de la Calidad	7.-Sistema de Gestión de la Calidad (Norma ISO 9001) (No aplica Gores)
		7.-Sistema de Acreditación de la Calidad (solo aplica para los Gobiernos Regionales)

Fuente: Unidad de Control de Gestión, DIPRES

87. **(ii) Priorización del sistema de monitoreo del desempeño institucional.** Se recomendó elevar la ponderación de las metas de resultados de cada institución sobre el total del programa²⁸. Hasta 2010, estos indicadores podían tener como máximo una ponderación del 12 por ciento (calificada como *alta* en el cumplimiento total del PMG debido al alto número de sistemas). Con la anterior ponderación, una institución con un hipotético incumplimiento total de resultados podía llegar a recibir la mitad del incentivo – alcanzando el 88 por ciento de cumplimiento si cumplía con los demás sistemas basados en procesos. En algunos casos, cuando el área era considerada de prioridad baja o mediana le asignaba sólo el 7 o 5 por ciento de la ponderación total. *Esto significaba que para algunos Servicios el incumplimiento de sus objetivos principales de resultado podía no tener consecuencia alguna para recibir la totalidad del incentivo salarial, siempre que cumpliera con los procesos requeridos en los demás sistemas.*
88. **Para el PMG de transición para 2011 se ha propuesto que los indicadores de desempeño tengan una ponderación alta, del 50 por ciento (ver Figura 5).** En la práctica, esto significa

²⁸ Por “metas de resultados” nos referimos a los indicadores de desempeño dentro del área de Planificación y Control de Gestión.

que no alcanzar las metas de resultados significaría la no consecución equivalente del incentivo salarial (aquellos Servicios con cumplimiento del PMG por encima del 90 por ciento reciben el total de 7,6%; y aquellos Servicios que cumplen el PMG entre el 75 y el 90 por ciento el parcial de 3.8%).

Figura No. 5. Ponderación de los sistemas en el PMG 2011

Programa Marco	Área	Sistemas	Ponderación	Etapas
Básico	1. Planificación y Control de Gestión	1.-Sistema de Monitoreo del Desempeño Institucional	50%	1
		2. Descentralización	X2%	4
		3. Equidad de Género	X3%	4
	2. Calidad de Atención a Usuarios	4. Sistema Integral de Información y Atención Ciudadana / Sistema de Acceso a Información Pública	X4%	4
		5. Gobierno Electrónico – Tecnologías de Información	X5%	4
		6. Seguridad de la Información	X6%	4
De la Calidad	3. Gestión de la Calidad	7. Sistema de Gestión de la Calidad (Norma ISO 9001)	X7% (opcional)	4
		7.-Sistema de Acreditación de la Calidad (solo aplica para los Gobiernos Regionales)	X7%	4
Total ponderaciones			100%	

Fuente: Unidad de Control de Gestión, DIPRES

89. **(iii) Mayor enfoque en el área de calidad de atención a ciudadanos.** La reducción en el número de áreas y sistemas propuestos implicará una mayor importancia del área de calidad de atención al usuario. De esta manera se aseguraría, en principio, que la perspectiva del ciudadano sea efectivamente uno de los elementos de la identificación de metas que movilizan a la organización hacia resultados más elevados.
90. **Los cambios introducidos en este año de transición revisten importancia aunque, producto de su naturaleza de transitorios, tienen sus limitaciones.** A continuación se analizan algunas de estas falencias en el diseño cuyos resultados quedarán pendientes de evaluar a futuro.
91. **La propuesta para 2011 incluye un mejor enfoque en cuanto a áreas.** Mayor ponderación a productos y resultados que a procesos, y cuando éstos subsisten, se los mantiene en su mayoría enfocados a la mejora de la calidad de atención al ciudadano. Con esta versión más adaptada a la realidad actual del sector público chileno, dejando de lado procesos ya desarrollados en ciertas áreas, se ganaría simplemente por una reducción substancial en el tiempo que invierten las instituciones en el cumplimiento formal de los demás sistemas (ya que casi han cubierto la totalidad de sus etapas).
92. **Si bien la graduación de los Servicios de ciertas áreas no significa necesariamente que se hayan desarrollado capacidades efectivas de gestión sino el cumplimiento de ciertos**

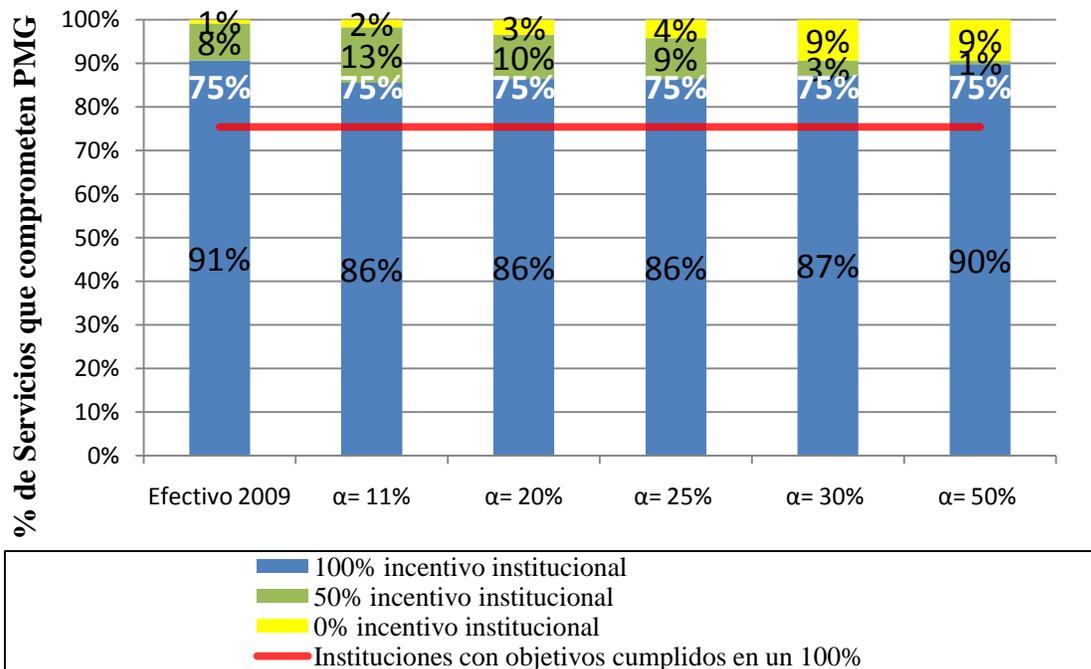
procesos, estas brechas en capacidades se podrían subsanar por otras vías fuera del PMG. Por ejemplo, si el Ministerio/subsecretaría o Servicios percibieran que el área de gestión de recursos humanos representa una brecha para cumplir con las metas de desempeño de la institución, se podría contratar a una consultoría específica para mejorar esa capacidad como se hace habitualmente (por ejemplo para introducir gestión por competencias, no incluida en el área de recursos humanos ahora removida del PMG), o podría pedir apoyo a la DNSC.

93. **Subsiste la necesidad de eliminar sistemas que obedecen a políticas y no a un mejoramiento de la gestión.** No se ha logrado eliminar sistemas que no son propiamente herramientas de gestión sino que obedecen a políticas, como los sistemas de género (que dejó de existir como área individual pero subsistió como sistema) y descentralización (anteriormente llamado *gestión territorial*). Ambos sistemas se habían excluido de la primera propuesta para el PMG 2011 pero se incluyeron posteriormente luego de discusiones a nivel político en el Comité Técnico.
94. **No se elimina el problema de la simulación, que podría continuar tanto al momento de seleccionar los indicadores de desempeño y sus respectivas metas a alcanzar en 2011 como al autoevaluar su cumplimiento.** Aún continúa haciendo falta un PMG que asegure (i) metas relevantes y acordes con la capacidad de la organización y con su contribución potencial a las metas superiores del Gobierno en su respectivo sector; y (ii) diagnósticos integrales de la gestión, que puedan identificar dónde radican los problemas que impiden el logro de metas más elevadas – y la creatividad para resolverlos.
95. **El incremento de la ponderación de los resultados institucionales no reduciría, en principio, el número de instituciones que ganaría la totalidad del incentivo.** De acuerdo a ejercicios conducidos por DIPRES utilizando diferentes ponderaciones para el Sistema de Monitoreo del Desempeño Institucional, si se toma el porcentaje de cumplimiento del año 2009 la gran mayoría de los Servicios que recibían todo el incentivo seguirían alcanzando la totalidad del mismo aún con el cambio de ponderación al 50% (ver columna $\alpha=50\%$ en Gráfico No. 2 en la página siguiente). Las mayores diferencias ocurrirían en la reducción del número de Servicios que bajo la metodología anterior hubiesen llegado a cumplir entre el 75 y 90 por ciento del PMG y que por lo tanto hubiesen ganado la mitad del incentivo (del 8 al 1 por ciento de las instituciones).
96. **Resulta clave que el diseño de los indicadores para 2011 sea riguroso y realista con respecto hasta dónde pueden mejorar los resultados los Servicios.** Similar a lo hecho en años previos, la DIPRES ha publicado como parte de las instrucciones para la formulación presupuestaria una guía para la elaboración de los indicadores de desempeño.²⁹ Si bien la guía incluye una definición lo suficientemente específica de cómo diseñar los indicadores desde lo metodológico, en cuanto al proceso de validación de los mismos se limita a indicar que los indicadores deben ser presentados con la propuesta de presupuesto para 2011, pero no establece un mecanismo de validación externa para la selección de los indicadores y sus metas, ya sea a través de DIPRES o del Ministerio al cual está vinculado el Servicio. Las instrucciones no difieren en lo absoluto con las utilizadas en años anteriores, lo que parecería indicar que no se han impulsado cambios en la metodología y que, en la práctica, los indicadores seguirán siendo sugeridos por los Servicios y validados por la Unidad de Control de Gestión de DIPRES, que no siempre cuenta con el

²⁹ Dirección de Presupuestos, “Instrucciones para la formulación presupuestaria. Formulario H. Indicadores de Desempeño 2011.”

conocimiento técnico del negocio de cada uno de los casi 200 Servicios para asegurar la relevancia del indicador y lo adecuado del valor de la meta. Esto hace que las metas sigan manteniendo una visión de presupuesto más que de respuesta a las prioridades gubernamentales o desafíos del sector.³⁰

Gráfico No. 2. Cumplimiento PMG Efectivo 2009 y Escenarios Sistema de Monitoreo del Desempeño Institucional con Distinta Ponderación (α =ponderación)



Fuente: Unidad de Control de Gestión, DIPRES

97. **El PMG 2011 deja para años posteriores los desafíos de lograr una mayor selectividad para definir metas de valor, que requieren el conocimiento del negocio de cada Servicio y de la capacidad de la organización para superarse, y de asegurar la evaluación del cumplimiento de estas metas mediante valoración externa.** Es en estas líneas que el presente informe proveerá recomendaciones sobre cómo continuar la mejora del PMG desde 2012.

³⁰ Se pueden identificar dos niveles de metas: las que resultan de hacerse cargo de las prioridades gubernamentales y los desafíos del sector, que podrían ser diferentes a las que resultan de ajustarse al presupuesto aprobado. Lo que pasa en la realidad es que las instituciones proponen metas y después tienen que ajustarlas a lo que se aprueba en la Ley de presupuesto. Esta situación puede llevar a que cada año los servicios se alejen de las metas que resultan de hacerse cargo de las prioridades gubernamentales y los desafíos del sector.

3.2 Iniciativas de algunos Ministerios Sectoriales para Fortalecer la Coordinación y Rendición de Cuentas de los Servicios

98. **Varios ministros y subsecretarios de la nueva administración han comenzado a introducir, por iniciativa propia, cambios que apuntan a fortalecer la coordinación y los mecanismos de rendición de cuentas entre sus ministerios o subsecretarías y los Servicios que se encuentran bajo su órbita.** Esta mayor coordinación sectorial se asocia a la impronta gerencial de la actual administración, más orientada a la eficiencia, y fue acompañada, a su vez, de una mayor flexibilidad por parte de DIPRES con respecto a metas, comparado al fuerte control que ejercía anteriormente. Cabe mencionar que la mayor coordinación y flexibilidad también se instaló como una necesidad en el contexto post-terremoto, para responder rápidamente a las demandas de la ciudadanía para la pronta recuperación de varias zonas del país.
99. **Debido a la heterogeneidad de los sectores, sus ministros y subsecretarios y de los Servicios específicos,³¹ este proceso de fortalecimiento se ha dado de forma diferente para cada ministerio,** identificándose distintos modalidades que se pueden poner a prueba como si fueran *pilotos* en cada sector. Al momento de la redacción de este informe estos pilotos se encontraban en una etapa inicial, por lo que el análisis debe ser tomado como tentativo y sujeto a cambios.
100. **Las modalidades iniciales de fortalecimiento de la coordinación sectorial (resumidos en la Tabla No. 1) van desde enfoques más intervencionistas a más autónomos.** En los primeros se puede apreciar la participación del mismo subsecretario en una nueva mesa directiva de Servicios o la existencia de enlaces que asesoran técnicamente al Servicio en su gestión, mientras que en los segundos los Servicios cuentan con un mucho mayor grado de autonomía, con un ministro o subsecretario que no prioriza la coordinación sectorial con los Servicios a excepción de cuando se trata de prioridades presidenciales, la formulación presupuestaria o cuando surgen problemas que adquieren relevancia pública. Entre estos dos extremos – intervención y casi total autonomía – se observan modalidades intermedias, con directorios o subsecretarías con Servicios fuertes que asignan enlaces técnicos, responsables de canalizar el diálogo técnico pero, por el momento, sin una función de supervisar la gestión o la identificación y evaluación de metas en los Servicios.
101. A continuación se describen brevemente las modalidades de acuerdo a entrevistas realizadas entre Julio y Noviembre de 2010.
- (i) Coordinación Directa entre el Subsecretario y los Jefes de Servicio*
102. **La subsecretaría de Minería ha introducido fuertes cambios en la interacción con los Servicios, en pos de una mayor coordinación.** En un sector con relativamente menos cantidad de Servicios y casi exclusivamente técnico, tanto el subsecretario como el ministro interactuaron en la definición de metas de sus Servicios para darles carácter estratégico y que generasen valor, y designaron al jefe de gabinete del subsecretario para dar seguimiento en el día a día con los jefes de Servicio. Se indicó que era la primera vez que se ponían metas de este tipo a los directivos de los Servicios. Esto llevó a que, en algunos casos, se tuviera que cambiar personal

³¹ Gran parte de los Servicios fueron definidos como casos “especiales” por los actores en las entrevistas realizadas.

directivo. El ministro y subsecretario además se sientan como accionistas o directivos en algunas empresas públicas como CODELCO y ENAP, vinculadas al sector.

103. **En el caso de Economía, un sector con numerosos y heterogéneos Servicios, este vínculo de coordinación directa se materializa a su vez de distinta forma según el tipo de Servicio.** Para algunos Servicios, el seguimiento llevado a cabo por el subsecretario se da con un tablero de control, y está relacionado con los productos de los Servicios y su ejecución presupuestaria, así como con metas de resultados. No se monitorea la gestión interna del Servicio necesariamente salvo en el contexto de alcance de metas de resultados. Para otros Servicios, como los de carácter regulatorio o con productos más difíciles de definir, la coordinación del subsecretario se da a través de reuniones de seguimiento mensual con el jefe de Servicio.

Tabla No. 1. Modalidades Iniciales para el Fortalecimiento de la Coordinación y Rendición de Cuentas Sectorial entre Subsecretarías y Servicios

Modalidad	Ejemplos	Ejemplos
(i) Coordinación Directa	Minería, Economía, OOPP, Justicia	Subsecretario coordina personalmente la definición de metas, supervisa posibles problemas y lleva un control periódico del desempeño del Servicio
(ii) Directorios o Consejos Asesores	Minería, Interior, Justicia	Creados por ley o de forma ad hoc, presididos por el Subsecretario, con participación de sus asesores y de directores externos (pagos o ad honorem) además del jefe de Servicio, o siguiendo lo especificado en el marco legal
(iii) Enlaces Técnicos	Hacienda, Educación	Expertos en el negocio del Servicio, de confianza del subsecretario. Coordinan agenda legislativa y participan en proceso presupuestario.
(iv) Enlaces de Gestión	Educación, Agricultura, Interior, OOPP	Expertos en gestión pública que intervienen para reforzar capacidad del Servicio cuando es necesario y representan una figura de coordinación entre ministerio y Servicio, individuos o una unidad de gestión corporativa o de modernización
(v) Mayor Autonomía del Servicio	Previsión Social, Salud, Relaciones Exteriores	Subsecretario no interviene con excepción de prioridades presidenciales, formulación presupuestaria o temas de carácter público/político

Fuente: Autores

104. **En Justicia, la subsecretaría se está relacionando directamente con los jefes de Servicio para fortalecer la coordinación aunque está en una etapa incipiente.** Se ha implementado una revisión profunda de los indicadores y metas en los convenios de alta dirección, alineándolos con el programa de gobierno. Para 2011 se están planeando reuniones mensuales donde cada Servicio rendirá cuentas a la subsecretaría sobre sus avances, primero en temas estratégicos para luego abordar temas como ejecución presupuestaria.
105. **La subsecretaría de Obras Públicas (OOPP) estaba iniciando en noviembre de 2010 una iniciativa de coordinación directa con las direcciones que ejecutan políticas dentro del ministerio, actuando de facto como cuasi Servicios.** La Subsecretaría ha trabajado directamente con cada División para definir los objetivos, indicadores y metas del año 2011 que permitan avanzar hacia el cumplimiento de las prioridades sectoriales y gubernamentales, la definición de las metas están en dos áreas: resultados y objetivos organizacionales. Adicionalmente se está realizando un trabajo de alineación de los productos estratégicos de las

Divisiones con los verdaderos productos de éstas. Se completará este proceso con un control basado en seguimiento presupuestario, reportes semanales del avance, seguimiento del avance de las obras físicas y seguimiento por proyecto.

(ii) Directorios o Consejos Asesores

106. **Parecían existir dos principales tipologías de directorios o consejos asesores para el control del desempeño de los Servicios en el sector público chileno: los establecidos por ley y los creados de forma ad hoc.** Con respecto a los establecidos por ley, el marco legal de algunos Servicios (por ejemplo, la Comisión Chilena del Cobre en Minería) requiere la existencia de un Directorio o Comisión, y especifican sus miembros y funciones. A veces cuentan con un mandato más técnico o estratégico que de gestión, a veces se incluyen ambas funciones. En general requieren la participación del subsecretario y los productos de los Servicios a los que asesoran se asimilan más a actividades que podrían darse en el sector privado. Estos directorios o consejos asesores ya funcionaban desde antes de 2010, pero según se recogió en las entrevistas en algunos casos se los ha fortalecido mediante una participación mucho más activa del subsecretario. Cabe mencionar que los directores externos en estos casos, usualmente dos o un 25 por ciento del total, suelen recibir honorarios por el cargo y por participar en la reunión mensual de directorio, por un total de 9 UF (aproximadamente US\$ 400 según el tipo de cambio actual).
107. **Se han identificado consejos asesores creados de forma ad hoc con la nueva administración en el Ministerio del Interior y el Ministerio de Justicia.** En el caso de Interior, son presididos por el subsecretario y con participación de asesores, el director del Servicio y expertos del negocio del Servicio que actúan como directores externos (aunque sin remuneración). Se dieron en Servicios enfrentando fuertes desafíos de gestión y de alta visibilidad para el sector (ONEMI y Departamento de Extranjería y Migración). Estos consejos de asesores se reunían cada tres semanas o mensualmente, pero demandaban un gran esfuerzo de coordinación de parte de la unidad de modernización del ministerio, que actuaba como secretaría ejecutiva, para lograr cuadrar las agendas de los participantes. Si bien en algunos casos como Extranjería se percibe que han dado buenos resultados (como la reducción del número de días para completar algunos trámites), en otros se fueron desgastando por la falta de tiempo del subsecretario para presidir las reuniones y se han discontinuado. En las entrevistas se recogió que los directorios parecerían ser más útiles en aquellos Servicios con mayor facilidad para medir una mejora en su producción de Servicios, como tiempo de espera o días de demora en completar un trámite.
108. **En Justicia, se creó una Comisión de Expertos para asesorar al Ministro y la Subsecretaria sobre el Servicio Nacional de Menores (SENAME) en temas de modernización, revisión de estándares de nuevos centros y análisis de variables importantes, que se percibe que ha funcionado bien y ha sido de utilidad para la resolución de problemas.** La comisión está formada por personas destacadas que participan en forma gratuita. Hay una persona de UNICEF, dos expertos técnicos, un directivo del SENAME y uno de Gendarmería. Se reúnen aproximadamente cada dos semanas. De estas reuniones pueden surgir temas específicos para lo cual se conforma un Comité pequeño que trata en mayor profundidad el tema.
109. **Finalmente, es importante destacar que en el sector de educación la Dirección de Bibliotecas y Museos (DIBAM), quien aún no trabaja con enlaces (ver párrafos siguientes), solicitó la creación de un consejo asesor, similar al utilizado en instituciones del mismo tipo**

en el sector privado y ONGs debido a la naturaleza de su negocio. La Subsecretaría de Educación se mostró abierta a la incorporación de directorios asesores o comité de gerencia aunque no ha comenzado esta iniciativa y se encuentra más enfocada por el momento en la modalidad de enlaces.

(iii) Enlaces Técnicos

110. **Las subsecretarías de Hacienda y de Educación introdujeron la figura de enlaces técnicos con los Servicios de sus sectores.** Por el lado de Hacienda, se nombró una persona por cada uno de los Servicios altamente técnicos y con muy buena gestión asociados al ministerio (por ejemplo, el Servicio de Impuestos Internos, la Tesorería General de la República, Chile Compras, etc., ver Anexo 2). Estos enlaces, de absoluta confianza del subsecretario, suelen dedicar una parte menor de su tiempo (menos del 10 por ciento) en coordinar con el o los Servicios que le fueron asignados. Su perfil es profesional con conocimiento técnico del negocio del Servicio, y el objetivo es de mediano plazo, es decir, formar a estos enlaces para que puedan conocer mejor al Servicio, sus desafíos y capacidades, de manera que puedan proveerle al subsecretario un conocimiento más sólido y desde adentro de la organización que informe las metas de desempeño del Servicio. En 2010 participaron en las reuniones de presupuesto con DIPRES, pero no opinaron en la formulación presupuestaria del Servicio. Al mismo tiempo, apoyan al Servicio en otros aspectos, principalmente la agenda legislativa (preparación de proyectos de ley o regulaciones). Paralelo a los enlaces, el subsecretario ha introducido reuniones mensuales con los jefes de Servicio del sector para fines de coordinación, y tiene una comunicación frecuente pero relacionada a puntos específicos de carácter político, presentaciones ante el Congreso, etc.
111. La Subsecretaría de Educación ha introducido recientemente un enlace técnico en el área de educación para la primera infancia, que coordina las relaciones con JUNJI y también con el organismo INTEGRA (no considerado Servicio), cuyas funciones estaban en proceso de ser definidas al momento de redacción de este informe.

(iv) Enlaces de gestión

112. **La subsecretaría de Educación cuenta también con enlaces que podrían definirse como “de gestión”, con un perfil no necesariamente de conocimiento profundo del negocio del Servicio.** Estos asesores cuentan con conocimiento sobre licitaciones, gestión financiera y evaluación de programas, entre otros campos, en instituciones del sector público. Se dedican a la coordinación con los Servicios tiempo completo, y no se encargan sobre aspectos de política educativa en sí. Dependen de la Unidad de Gestión y Planificación de la Subsecretaría. Su rol en estos primeros meses ha sido asesorar a algunos de los Servicios dependientes del Ministerio (ver Anexo 2) desde dentro para lograr un piso mínimo de capacidad de gestión instalada para cumplir las expectativas del Ministro. El rol de enlace sin embargo no fue muy bienvenido por algunos de los Servicios, quienes lo percibieron como una intromisión de la subsecretaría. A la función de enlace, hoy abocada a solucionar temas de urgencia, se le quiere dar una visión de más largo plazo, con asistencia para la preparación de un plan estratégico por Servicio que esté alineado a la visión del Ministro, a fin de cuentas el jefe de Servicio a quien le pedirá cuentas el Presidente y la ciudadanía.

113. **También en la línea de enlaces relacionados con la gestión se han introducido o se están planeando introducir unidades sectoriales de gestión corporativa o modernización.** La subsecretaría de Agricultura está planeando la introducción de una unidad de este tipo y ha comenzado a llevar además un sistema de semáforos con los Servicios relacionados a indicadores de resultados. La subsecretaría ha impulsado también una mayor participación del subsecretario en el proceso de formulación presupuestaria de los Servicios, de un número, tamaño y cobertura territorial de magnitud, comparados con una subsecretaría de sólo 150 personas. Sin embargo, todas estas iniciativas son de carácter incipiente y no han llegado a tiempo para influenciar los convenios colectivos y los indicadores de resultados para 2011. Este impulso de la subsecretaría ha sido muy bien recibido al menos por algunos de los Servicios del sector.
114. **El Ministerio del Interior ha creado una Unidad de Modernización del Estado que se ha concentrado en asesorar a Servicios (Oficina Nacional de Emergencias del Ministerio del Interior, ONEMI) y cuasi-Servicios (divisiones como Extranjería y programas como la Consejo Nacional para el Control de Estupefacientes, CONACE)** en la órbita del ministerio para enfrentar sus desafíos de gestión y asesorar al jefe de Servicio en cómo mejorar el desempeño de sus instituciones. La unidad es percibida como un socio del Servicio, y los apoya para elaborar diagnósticos, preparar un plan para la mejora de la gestión y monitorear la implementación de este plan. Este asesoramiento en el día a día en la gestión se ha visto acompañado, en algunos casos, de un directorio con una visión más estratégica o de negocio.
115. En OOPP se está fortaleciendo la Dirección de Planificación (DIPLAN), que deberá hacer una planificación sectorial definiendo un Mapa Estratégico Sectorial, que defina las prioridades sectoriales y Gubernamentales y como éstas bajan a las Divisiones. Paralelamente se están estableciendo procesos para que esta planificación se refleje en una formulación de presupuesto de todo el Ministerio alineada y coherente con el logro de las metas definidas.
- (v) Mayor Autonomía de los Servicios*
116. **Subsisten varios sectores donde aún se registra una fuerte autonomía de los Servicios con respecto a los ministerios.** Se recogió en varias de las entrevistas que esta mayor coordinación sectorial sería difícil de lograr en algunos casos. Esta fuerte autonomía de los Servicios se daría principalmente por razones de altos niveles de tecnicismo del negocio o la ausencia de este tema en las prioridades del subsecretario o subsecretaria – con la excepción de cuando se trata de las prioridades presidenciales, la formulación presupuestaria o situaciones que adquieren relevancia pública en los medios de comunicación y que por lo tanto adquieren un tinte político. Este parecería ser el caso de las Subsecretarías de Previsión Social, Relaciones Exteriores y Salud, cada una de ellas con Servicios de diferentes características y en el caso particular de salud con algunas muestras de problemas de gobierno corporativo en el sector.
117. El siguiente capítulo analizará estas modalidades de coordinación sectorial así como el sistema de remuneración variable chileno a la luz de la experiencia internacional en otros países de la OCDE.

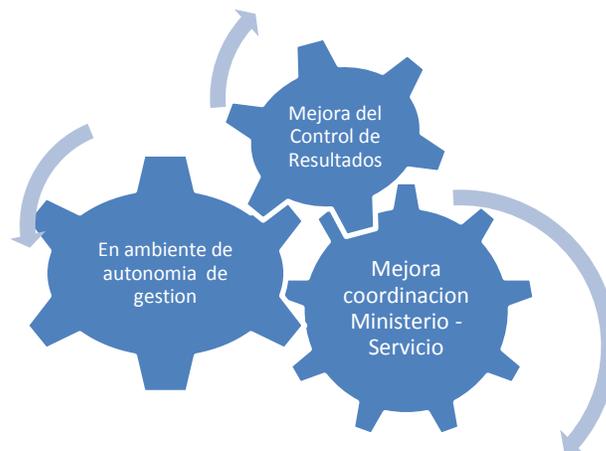
4. La Mejora del Desempeño Institucional a través del Fortalecimiento de la Coordinación Sectorial e Instrumentos de Remuneración Variable: Experiencias Internacionales de la OCDE a la Luz de la Experiencia Chilena

118. Este capítulo se divide en cuatro secciones: (i) el valor de la experiencia internacional para la propuesta de reformas al sistema de control de gestión de Chile que serán presentadas en el próximo capítulo y cuáles son las cuestiones a observar en la experiencia internacional; (ii) el vínculo de coordinación y control entre Ministerio y Servicio; (iii) la eficacia de los incentivos a la luz de la experiencia internacional; y (iv) conclusiones sobre el paquete combinado de incentivos jerárquicos (no monetarios) e incentivos monetarios.

4.1 La pertinencia de la experiencia internacional y cuestiones a observar

119. Este estudio parte de la premisa de que el mejoramiento del sistema de control de desempeño, en un ambiente de relativa autonomía de las agencias, estimulará una elevación de la calidad de la gestión y de la eficacia y de la eficiencia de los Servicios. Esta premisa no puede ser demostrada empíricamente en Chile por cuanto la propuesta del estudio para mejorar el control de desempeño no ha sido aplicada aun ni ha transcurrido el lapso de tiempo necesario para que se produzca el efecto de elevación de la eficiencia. Tampoco hemos analizado –menos aun medido– si las características de la autonomía de los Servicios son suficientes para fertilizar el terreno en el cual la semilla del Control de Desempeño puede producir el estímulo para una gestión que sea a la vez responsable y creativa.³²

Figura No. 6. Los supuestos causales del estudio



Fuente: Autores

³² El estudio previo del Banco Mundial sobre el PMG SI midió el impacto de este programa sobre la calidad de la gestión. Pero lo hizo bajo los supuestos del PMG que rigió hasta el 2009. Los dos supuestos principales del PMG eran: (i) el PMG tiene la capacidad de mejorar los 11 sistemas de gestión incluidos en el Programa, y (ii) que mejorando esos sistemas de mejora la calidad de la gestión. Por todo lo dicho anteriormente, y observado también en ese informe del PMG, el primer supuesto flaqueó por las prácticas de distorsión de las metas o de los resultados alcanzados, y el segundo supuesto era muy cuestionable, especialmente en la medida en que los Servicios de Chile avanzaban de los sistemas básicos hacia desafíos más avanzados y más individuales de gestión.

120. **Chile fue el primer país latinoamericano en separar ministerios de agencias, o políticas de operación y ha llegado a crear un número considerable de agencias.** Chile ha aplicado los preceptos de la especialización funcional y cuenta con suficiente experiencia acumulada para evaluar las ventajas y desventajas de esta forma de ordenamiento de unidades de gobierno y para aplicar correctivos cuando fuera necesario. Es en este contexto que consideramos que las experiencias de otros países con similar trayectoria en la administración pública pueden ser de utilidad para extraer ideas que sean aplicables al contexto Chileno.
121. **La coordinación de organizaciones del sector público, en particular de las agencias semi-autónomas, es un área de suma importancia en la actual agenda internacional de gestión pública en los países de la OCDE,** en especial en aquellos donde se aplicó fuertemente la escuela del *New Public Management* o Nueva Gerencia Pública de separar ministerios de agencias, o el diseño y formulación de políticas de la implementación de las mismas.
122. **Ante la imposibilidad de probar empíricamente los supuestos causales del estudio, cobra importancia adicional conocer si esa premisa subyacente a este estudio ha sido demostrada en otros países.**³³ Naturalmente, las lecciones internacionales sólo serán pertinentes si: (i) se extraen de países que tienen una estructura Ministerio-Agencia como la aquí propuesta; (ii) incluyen cuando menos algunos casos de utilización del vínculo Ministerio-Agencia como palanca del control de resultados y, por esta vía, del mejoramiento de la gestión y la eficiencia de los Servicios; y (iii) disponen de un ambiente de autonomía propicio para que florezcan los estímulos del control de resultados de las agencias.
123. **Ahora que se busca reactivar en todo su potencial el vínculo entre el Ministerio y el Servicio, será también menester readecuar los incentivos para asegurar la eficacia del vínculo de cara al logro de resultados de calidad.** Los dos primeros niveles de la figura No. 7, en la página siguiente, resumen las dos relaciones que se revisarán de la experiencia internacional. El tercer nivel no ha sido todavía suficientemente documentado y analizado.

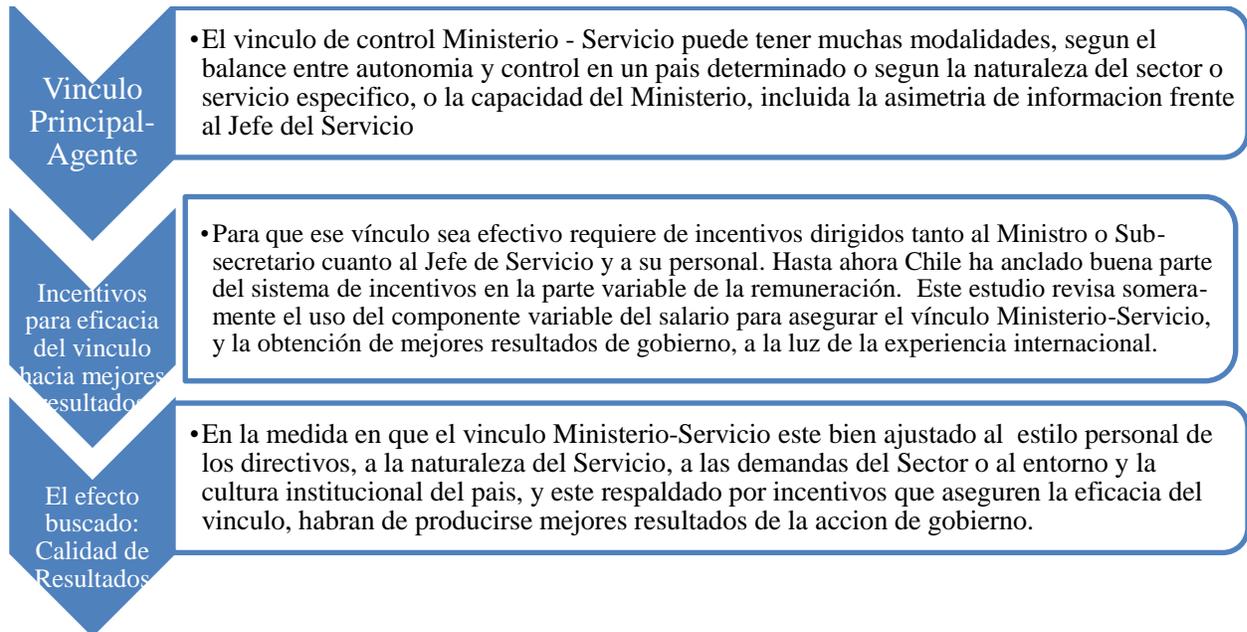
4.2 Naturaleza y alcance del vínculo entre Ministerio y Servicio a la luz de la experiencia internacional

124. **Se está reforzando actualmente el vínculo entre Ministerio y Servicio en otros países de la OCDE.** La desagregación de la administración en agencias especializadas responsables de ejecución llevó a la pérdida de la visión macro de la administración pública y del impacto de la gestión estatal en su conjunto. Al igual que Chile, los otros países de la OCDE que adoptaron una rigurosa separación entre Ministerios y Agencias Ejecutoras (Servicios), están buscando corregir la excesiva fragmentación de la administración y la falta de visión estratégica común a la que llevó la autonomía de las agencias. Estos países siguen reconociendo las bondades de la separación entre decisión de política pública e implementación especializada, tanto para la

³³ Además de los estudios de base empírica, existen estudios de carácter normativo, que proponen “*practitioners’ models*” tal como lo hace este estudio. De manera similar a este estudio, dichos modelos están insertos en marcos analíticos más amplios que tienen que ver con cuestiones de Coordinación y de Gobernabilidad, tales como las jerarquías (también enfatizadas en este estudio), redes y mercados. Ver, por ejemplo, el trabajo de Bouckaert, B., Peters, G. y Verhoest, K. *The Coordination of Public Sector Organizations – Shifting Patterns of Public Management* (2010). Public Sector Organizations. Palgrave-Macmillan, London.

eficiencia como para la atribución de responsabilidades y la rendición de cuentas. Pero hallan necesario fortalecer la coordinación entre Ministerios y Servicios para comprometer a toda la administración en metas superiores a la simple suma de los resultados de agencias independientes. Además, desean instaurar controles externos, técnicamente fundamentados, sobre la calidad de las metas y el nivel de los logros de las agencias autónomas.

Figura No.7 La Coordinación Sectorial y los Incentivos que llevan a Calidad de Resultados



Fuente: Autores

125. **El refuerzo del control de los Servicios no parece ser una nueva moda o una mera expresión del tradicional movimiento pendular entre autonomía y control.** En este caso, se trata más bien de un movimiento en espiral, que consolida la independencia gerencial de las agencias pero las convoca a demostrar su contribución a las metas de las políticas públicas: “Este cambio demuestra una tesis fundamental de la teoría de la organización, cual es que la especialización y la diferenciación aumenta la necesidad de coordinación.”³⁴ Es decir, se trata de una tendencia que posiblemente permanecerá mientras los ciudadanos demanden mejor atención pública de sus necesidades y reclamen la responsabilidad de presidentes y demás funcionarios de elección popular.³⁵

126. **El fortalecimiento de la coordinación puede lograrse de varias maneras.** También al igual que Chile, aquellos países vienen experimentando con diversas modalidades del fortalecido

³⁴ Tesis expuesta, entre otros, por J.D. Thompson en 1967 (*Organizations and Action*) y citada en Bouckaert, B., Peters, G. y Verhoest, K. (2010). *The Coordination of Public Sector Organizations –Shifting patterns of public management*. Public Sector Organizations, Palgrave Macmillan, Londres, p 5.

³⁵ Un informe de enero de 2011 del Parlamento Británico ilustra la actualidad de este debate: “The Government’s stated intention for the review was to increase accountability by bringing functions previously discharged by public bodies back in to central departments, thus making ministers directly responsible for the decisions taken. [...] Departments are not clear about how they should interact with the bodies they sponsor; failing to strike the right balance between oversight and independence. The Cabinet Office should issue clear information on the proper relationship between departments and public bodies.” Ver: House of Commons (2011)

vínculo de control sobre los Servicios. Esas modalidades pueden agruparse en mecanismos tradicionales de tipo jerárquico y en mecanismos más modernos, como lo son de mercado y de redes. La Tabla No.2 sintetiza alguna de las características de cada tipo de control y señala las casillas que han sido observadas en Chile, sea completamente, sea parcialmente.

**Tabla No. 2 – Características de cada Modalidad de Coordinación
Aplicaciones a los casos observados en Chile**

	Coordinación Tipo Red	Coordinación tipo Mercado	Coordinación tipo Jerárquico
Fundamentos de la coordinación entre Ministerio y Agencia	Cooperación y solidaridad. <i>Se observa en Chile cuando el Ministerio cuenta con especialización sectorial o gerencial y apoya y orienta al Jefe de Servicio para mejores resultados y fortalecimiento de capacidad</i>	Intercambio y competencia. <i>Se observa en el modelo competitivo de selección de los funcionarios de Alta Dirección</i>	Autoridad del gobierno central basado en reglas y suplementado por control político. Especialización técnica sectorial <i>Modalidad dominante en los casos observados. Aplicable dentro del Marco legal de Chile</i>
Propósito de coordinación	Propósitos conscientemente diseñados; resultados espontáneamente creados <i>Observado en los casos de mayor autonomía del Servicio</i>	Los resultados surgen de manera espontánea	Metas conscientemente diseñadas y controladas <i>Es el propósito dominante en las varias modalidades del vínculo Ministerio-Servicio observado en Chile</i>
Medios para Orientación, Control y Evaluación	Valores compartidos, análisis común de problemas, confianza mutua, consenso, lealtad, reciprocidad, reputación. Evaluación informal. <i>Presente parcialmente en algunos de los casos observados</i>	Oferta y demanda; mecanismos de precios; interés propio evaluación mediante pérdidas y ganancias <i>Presente en Chile a través de los incentivos monetarios inspirados en el pago por desempeño</i>	Metas y estándares de Servicio fijados por el Ministerio; rutinas de observación, medición, supervisión, inspección e intervenciones correctivas. <i>Forma dominante del vínculo observado en Chile</i>
Rol del Ministerio	Promotor y facilitador de la red; gerente y participante en la red	Creador y guardián de los mercados; demandante y comprador de Servicios. Los actores son independientes	Dictar las reglas y orientar conducción de los Servicios
Requerimientos de este tipo de coordinación	Confianza y cooptación mutua	Capacidad de negociación; reducción de asimetrías de información	Autoridad ejercida eficazmente
Bases teóricas de este tipo de coordinación	Teoría de Redes	Economía Neo-institucional	Burocracia Weberiana

Fuente: Bouckaert, B. et al (2010) *The Coordination of Public Sector Organizations. Shifting Patterns of Public Management*, Tabla 3.1., p 35; adaptación de los autores

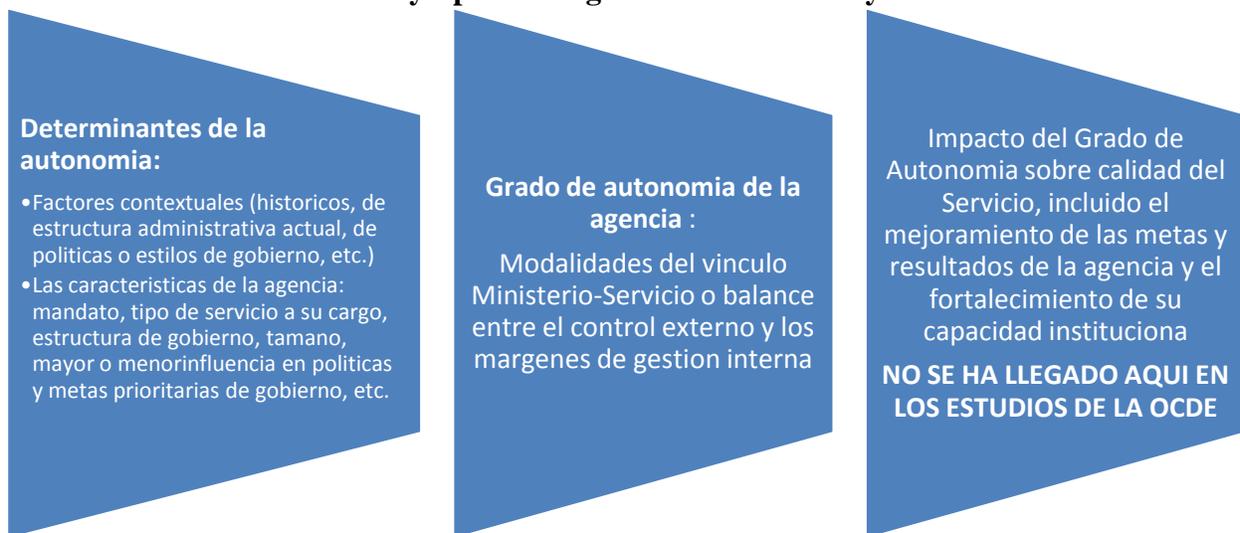
127. **Como la experiencia es reciente, parece prematuro concluir cuál tipo de vínculo prevalece, menos aún cuál vínculo es más adecuado para qué tipo de ministerio o Servicio, o en qué condiciones de capacidad de gestión resulta más adecuado un tipo de control sobre otro.** En la práctica, los gobiernos permiten que coexistan varios tipos del vínculo y dejan márgenes de flexibilidad a los ministerios y Servicios siempre que se asegure el control de calidad de las metas y el fortalecimiento de la capacidad de gestión para alcanzarlas.
128. **El balance entre autonomía y control.** Además de la naturaleza del vínculo entre Ministerio y Servicio, los países de la OCDE vienen experimentando con diversos grados de autonomía de las agencias o de control por parte de los ministerios, y es un tema de preocupación en la agenda de la administración pública.³⁶ A continuación se discute esta dimensión de la experiencia internacional.
129. **La caracterización del vínculo entre autonomía y control.** La mayor parte del análisis del balance entre autonomía y control en la OCDE está todavía en la fase de estudios de caso. Las primeras generalizaciones que se ha intentado hacer de ese vínculo causal están centradas en la caracterización del *vínculo* y en los factores que explican que ciertos tipos de agencias, en ciertos países, gocen de más autonomía que otros tipos de agencias o que las agencias de otros países. Los estudios comparados no miden aún el impacto directo del mejoramiento del control de resultados, mediado por el grado de autonomía de la gestión, sobre la calidad de Servicios o desempeño de las agencias.
130. **Las lagunas de información y análisis están siendo llenadas mediante estudios que, haciendo uso de encuestas a las agencias, dentro de un país y entre países, desarrollan teorías de mediano alcance (no de impacto final) que a su vez generan nuevas hipótesis.** Son trabajos que describen, clasifican y correlacionan las variables que diferencian agencias aparentemente similares, sea porque están dentro de un mismo país, sea porque tienen un mandato o naturaleza semejante (Verhoest et al, 2010, 10-13). Las referencias más decantadas que ofrece la experiencia internacional en este *punto* del conocimiento del funcionamiento y de los efectos de las agencias autónomas, son las que (i) caracterizan y agrupan los tipos de agencias; (ii) caracterizan también el vínculo de control que ejerce el Ministerio sobre las agencias; y (iii) describen también el medio institucional, histórico y cultural en el cual florecen las autonomías y los controles. Naturalmente, se espera utilizar esta información para llegar a clasificar el grado de autonomía por tipos de agencias, por contextos regulatorios y por culturas administrativas. Y, de allí se espera pasar a verificar hipótesis más sólidas sobre calidad y mejoramiento de resultados. Pero, por ahora los estudios comparados están esencialmente en la primera etapa, de descripción y de taxonomías.³⁷

³⁶ Un informe del Institute for Governance (2010) en su análisis sobre este tema en el Reino Unido lo resaltaba como uno de los principales problemas: “**Difficulties in achieving the right balance between freedom and control of ALBs.** We found examples of both ‘micro-management’ of ALBs and institutional neglect. While micro-management creates administrative burdens in terms of reporting, neglect can result in ALBs being less in touch with government’s policy objectives and leaves sponsor departments less able to manage risk and performance. Where apparent, both imbalances contributed to low-trust institutional relationships, and sometimes led to downward spirals of institutional conflict.”

³⁷ De entre tales estudios comparados, de generación de hipótesis, cabe resaltar por su pertinencia para el presente informe, el realizado mediante encuestas estandarizadas, en cuatro países OCDE y con cobertura de 226 organizaciones. Este trabajo resulta pertinente para el presente informe por tres consideraciones: (i) responde a la

131. **La experiencia de los países OCDE que siguen el modelo de agencias indica que existe una gran variación en los grados de autonomía de las mismas.** En principio el grado de autonomía está determinado por el marco legal y regulatorio, el cual es generalmente uniforme y, por ello, trasciende las particularidades de cada relación individual entre Ministerio y Agencia. Más allá del marco común, el foco de atención de los análisis contemporáneos de autonomía está centrado precisamente en la caracterización de las modalidades de esa relación, sea como fruto de una regulación general, sea el resultado de un régimen particular o hasta un estilo propio de control del Principal para con el Agente. El modelo general que siguen los estudios de caso, o los análisis comparados todavía incipientes se detalla en la Figura 8. Como se dijo, el impacto final sobre la calidad del Servicio no ha sido aún suficientemente documentado o analizado.

Figura No. 8. Estudios Comparados de Países OCDE caracterizan los determinantes de la autonomía y tipifican el grado de autonomía y control



Fuente: Autores

132. **Siempre dentro de ese esquema general de análisis, los énfasis varían.** Algunos estudios se concentrarán más en los determinantes históricos o contextuales, otros en las características de la agencia; sólo unos pocos estudios combinan ambos grupos de factores determinantes. En cuanto a las características de la agencia o Servicio, los estudios incluyen generalmente: el mandato o Servicio que ha de producir; la estructura de gobierno, incluidos los directorios; la edad de la agencia; el tamaño de su presupuesto, de su personal o el volumen de sus productos; las fuentes de ingreso; los Servicios prestados; la regulación y la política económica o de protección. En el caso del presente estudio la atención se ha concentrado en caracterizar el vínculo de mayor autonomía o control Ministerio-Servicio por sectores, tipo de Servicio y/o perfil del subsecretario.

pregunta de “Cómo pueden las agencias ser mejor ‘timoneadas’ por el Ministerio. Y responde a esta pregunta mediante una desagregación más detallada de las modalidades del vínculo Ministerio-Servicio, las cuales se combinan en indicadores compuestos de autonomía de la agencia y, del otro lado de la moneda, de control ministerial; (ii) responde también a las preguntas del medio institucional bajo el cual las agencias alcanzan mejores/peores resultados; y (iii) busca explicar el balance autonomía/control en función de factores contextuales, como la cultura político-administrativa, y una perspectiva ligada a la tarea de la agencia. Cf. Verhoest et. al., 2010.

133. **Como fue dicho, los elementos que componen este vínculo son autonomía y control. En cuanto al grado de autonomía de la agencia, los estudios internacionales construyen un índice de autonomía, compuesto por las áreas típicas de la gestión de las organizaciones gubernamentales.** Estos son: manejo de recursos humanos y financieros y técnicas de gestión, y también en la autonomía para establecer los resultados de la agencia. Las técnicas de gestión incluyen típicamente la planeación multianual, la asignación interna de recursos con base en resultados, los cálculos de costos, el uso (o no) de encuestas de clientes o usuarios, los reportes públicos de la agencia y una categoría cuasi-residual consistente en la calidad de los sistemas de gestión.
134. **Si bien los elementos de gestión de la experiencia internacional guardan similitud con los sistemas incluidos en el PMG previo al 2010, la principal diferencia estriba en el alto nivel de regulación y rigidez que tenía anteriormente el PMG.** El PMG hacía una desagregación regulada y muy detallada de esas variables en los que se denominan los Requerimientos Técnicos de cada uno de sus sistemas, con poca discrecionalidad (autonomía) para el gestor, o se focalizaban en dimensiones muy menores o de muy bajo margen en la capacidad de gestión (procesos intermedios). En otros países de la OCDE, por el contrario, la autonomía se traduce en la capacidad para asignar y movilizar los recursos (financieros, humanos, tecnológicos o de activos fijos) y en determinar metas de resultados. Por ejemplo, en materia de gestión de recursos humanos, se suele medir la capacidad de la agencia para fijar por sí misma la política salarial, la política de promoción, los métodos de evaluación (autonomía estratégica), o de incrementar el salario de un empleado individual, promoverlo o evaluarlo individualmente (autonomía operacional). En gestión financiera, la capacidad de la agencia para ordenar por sí misma inversiones, fijar tarifas, trasladar recursos de un año fiscal al otro. En gestión de recursos tecnológicos, la capacidad de elegir y gestionar a su manera los instrumentos de su propia gestión, cosa que escapaba enteramente al PMG vigente. La elección de instrumentos de política incluye herramientas tales como las tarifas o los subsidios, o la disposición de activos fijos, en materia de generación de ingresos.
135. **En los elementos de la caracterización del control,** lo desagregan ordinariamente en (i) la rendición de cuentas (*accountability*) del director o Jefe de Servicio, especialmente de la rendición de cuentas de resultados; y (ii) los premios y las sanciones, generalmente de contenido no monetario.
136. **El ajuste y traslado selectivo de estas experiencias internacionales para el caso de Chile requiere de pilotos y de recolección de información empírica.** Este es un estudio propositivo, de diseño de un nuevo sistema. Dado su carácter normativo, de un nuevo sistema que no está aún en operación, y el estado actual de la información y el análisis de la experiencia internacional, los próximos pasos en Chile deberían consistir en continuar caracterizando y experimentando los modelos de vínculo Ministerio-Servicio (los modelos iniciales fueron descritos en la Tabla 1) y los grados de autonomía y de control, por tipo de agencia, tal como vienen operando actualmente en Chile. En este sentido, las experiencias en curso pueden considerarse pilotos, susceptibles de ser ajustados en los años inmediatamente siguientes, y fundamento de extensiones futuras a otros ministerios y Servicios. Por este camino se llegaría a conclusiones preliminares, comparables con las que cuentan hoy otros países de la OCDE que han sido objeto de estudios previos. Estas

conclusiones se convertirán en insumos para una segunda fase de iteración y ajuste del modelo y servirían de puente de intercambios de experiencias entre Chile y otros países OCDE en esta materia. La Tabla No. 3 presenta un esquema para la recolección de observaciones similar al seguido generalmente por los estudios en otros países.

Tabla No. 3. Categorías para Recolección de Información y Futuros Análisis -- Por Sector y por Servicio, con base en Ideas de la Experiencia Internacional³⁸

1. Factores Contextuales	2. Características del Servicio	3. Injerencia Ministerial en Calidad de Metas y Control de Resultados	4. Autonomía de Gestión	5. Incentivos pro Calidad de metas y Logro de Resultados
<p>Régimen legal (general o particular);</p> <p>Régimen regulatorio, incluida la política de protección o competencia;</p> <p>Perfiles y estilos de control y coordinación Ministro o Subsecretario y Director Servicio;</p> <p>Previsiones en Marco Presupuestario de Mediano Plazo;</p> <p>Presupuesto anual;</p> <p>Estabilidad en el tiempo de las metas superiores del Gobierno/el Sector que inciden en reorientación de prioridades</p>	<p>Mandato y Productos Principales³⁹;</p> <p>Estructura de gobierno del Ministerio y el Servicio;</p> <p>Enlaces, Directorios, Consejos o Asesores, si los hubiera;</p> <p>Antigüedad de la Agencia y su Dirección;</p> <p>Tamaño de planta de personal;</p> <p>Volumen de productos;</p> <p>Complejidad técnica del Servicio;</p> <p>Exposición a opciones de los usuarios;</p> <p>Fuentes extra-presupuestarias de ingreso.</p>	<p>Servicio: Nivel de apropiación de las metas: de la iniciativa y planeación estratégica del servicio; Grado en el que guardan proporción con la capacidad de producción del Servicio; Realización de revisión de capacidad e identificación de necesidades de mejoramiento de capacidad en ejercicio de planeación estratégica.</p> <p>Ministerio: Nivel de participación en la planeación; Provisión de las metas de Presidencia o del sector; Contribución para balancear metas propias con metas superiores de gobierno; Supervisión para que metas fueran plasmadas en indicadores y compromisos susceptibles de monitoreo; Apropiación de la responsabilidad por la calidad de las metas; Supervisión y discusión de progreso hacia las metas; Control y certificación de la calidad de los medios de verificación</p>	<p>Nivel de autonomía del Jefe de Servicio para optimizar el uso de los recursos del organismo de cara al logro de las metas comprometidas</p> <p>Existencia de regulaciones, directivas o instrucciones ministeriales respecto de cómo alcanzar las metas</p> <p>Grado de autonomía del Jefe de Servicio para manejo de recursos humanos y financieros y técnicas de gestión. Las técnicas de gestión incluyen la planeación multianual, la asignación interna de recursos con base en resultados, los cálculos de costos, el uso (o no) de encuestas de clientes o usuarios, los reportes públicos de la agencia y una categoría cuasi-residual consistente en la calidad de los sistemas de gestión.</p>	<p>Utilización y Calidad del uso de los Incentivos Monetarios y No-Monetarios:</p> <p>Supervisión y exigencia del Ministerio de la consistencia entre:</p> <p>(i) CCD y logro de metas institucionales;</p> <p>(ii) medición de resultados PMG y alcance del incentivo institucional;</p> <p>(iii) Metas del Convenio de Alta Dirección y metas prioritarias del Servicio</p> <p>(iv) Necesidades de capacidad para alcanzar las metas prioritarias y programas de fortalecimiento de gestión</p> <p>Frecuencia y metodología de control y ajuste de metas si fuera necesario</p> <p>Uso de información para evaluación del Director</p>

Fuente: Autores

³⁸ Basado parcialmente en metodologías aplicadas en Verhoest et al (2010) y Bouckaert et al (2010).

³⁹ En la Sección 5.1 se recomienda aprovechar los estudios sobre el vínculo Ministerio-Servicio para revisar también la justificación actual de la agregación o desagregación del Ministerio y los Servicios.

137. **Puede suponerse inicialmente que la manera como se viene cuajando el vínculo Ministerio-Servicio refleja una opción racional, tanto de ministros y subsecretarios cuanto de Jefes de Servicio.** Esto por cuanto, con la llegada de la nueva administración se abrió una doble compuerta de prudente fortalecimiento de este vínculo y ministerios y servicios han venido respondiendo de la manera más ajustada a sus circunstancias particulares. De un lado, los Jefes de Servicio cuyas metas PMG no correspondían con las metas que se proponen imprimir efectivamente al Servicio, están haciendo el esfuerzo de conciliar unas con otras. Del otro lado, los Subsecretarios han tomado un rol más proactivo en el control de la calidad de las metas y de su monitoreo. De manera que el vínculo que observamos hoy en gestación es como un laboratorio de caracterización, comparación y búsqueda inicial de explicación del balance autonomía-control entre Ministerio y Servicio. Los pilotos que se adelanten en el 2011, y el análisis de la información más sistemática que se recoja en un futuro llevarán a proponer ajustes al vínculo actual Ministerio-Servicio, siempre de cara a mejorar los resultados del Servicio (ver propuestas de la Sección 5 de este informe).

4.3 Los incentivos para la producción de resultados de calidad

138. **Todo vínculo de mayor o menor control o de mayor o menor autonomía, entre el Ministerio y el Servicio, requiere siempre de estímulos que hagan realidad el grado de control, coordinación o autonomía pretendido.** Hasta ahora el incentivo para el control de resultados de gobierno se ha concentrado en Chile en los incentivos monetarios (institucional, colectivo y de alta Dirección, entre otros) y en la jerarquía que en la práctica ejerce la DIPRES como unidad decisoria en la asignación de recursos presupuestarios. El modelo que se propondrá en el capítulo siguiente parte de una doble premisa: (i) el vínculo jerárquico Ministerio-Servicio, si es ejercido de manera eficaz y con base en competencia técnica, operará como principal estímulo al mejoramiento de los resultados; (ii) ese vínculo jerárquico puede coexistir y ser reforzado por elementos de coordinación y de estímulo del tipo red o del tipo mercado.

139. **No es suficiente que la ley lo ordene para que la relación ministerio-agencia fructifique en metas prioritarias, tan elevadas cuanto puedan alcanzar las agencias.** Para ello se requiere, además, (i) que los incentivos de comportamiento del personal de ministerios y agencias, especialmente de su personal directivo, estén alineados; (ii) que ambos grupos de actores cuenten con un mismo nivel de información sobre las metas prioritarias de gobierno y la capacidad de la agencia para producir sus metas propias y contribuir a las del sector y a las de la administración en general; (iii) que ambos grupos de actores se sientan estimulados a compartir visión estratégica, objetivos puntuales y desafíos de gestión de la agencia, en la forma como lo proponen los mecanismos tipo Redes, presentados en la Tabla 2 anteriormente.

140. **Ese vínculo de autonomía y control está movido por incentivos, donde la mayoría de los países de la OCDE lo basan en no-monetarios (especialmente para el personal no-gerencial), mientras que el nivel de remuneración variable en Chile es significativa.** Sólo algunos países de la OCDE – incluyendo a Dinamarca, Finlandia, Corea del Sur, Nueva Zelanda, Suiza y el Reino Unido – tienen un sistema de remuneración variable basada en desempeño que sea formal y extendido. En los demás países suele utilizarse al nivel de alta dirección únicamente. La proporción de esta remuneración variable es heterogénea, pero está por debajo del 10% del salario base para el personal no-gerencial, y por debajo del 20% para el personal

gerencial (OECD, 2008, p. 63).⁴⁰ En aquellos países donde todos los empleados tienen la posibilidad de recibir remuneración variable, a su vez, suele darse al nivel de equipos o unidades (como en los convenios colectivos de desempeño) y no a nivel individual o institucional, y suele asociarse con una mayor descentralización de la política de recursos humanos a nivel de agencia (OECD, 2005 p. 36). A diferencia de Chile, en otros países de la OCDE se incluyen cuotas o un máximo porcentaje de los funcionarios que pueden acceder a este incentivo (OECD, 2005). Finalmente, existe importante literatura que documenta que la remuneración variable puede ir en detrimento de la motivación intrínseca del funcionario (Fey 2008, Fer y Gatcher, 2001, y Fey y Jegen, 2001, por ejemplo).

4.4 Precauciones adicionales para combinar el incentivo jerárquico Ministerio-Servicio con los incentivos monetarios

141. **El nuevo modelo intentará potenciar el vínculo ministerio-agencia sin modificar el régimen legal de remuneración variable que está vigente.** Debido a que el sistema de remuneración variable en Chile está fijado por ley y que la posibilidad de efectuar cambios legales no está en discusión, las experiencias internacionales y el nuevo sistema para la mejora del desempeño a nivel institucional explicado en el capítulo 5 se concentrarán en potenciar, adicionalmente, los incentivos no monetarios de los principales responsables del desempeño institucional en la administración pública chilena: ministros/subsecretarios y Jefes de Servicio.
142. **Los problemas de asimetría de información y de divergencia de estímulos entre Ministro/Subsecretario y Jefe de Servicio germinan en la zona gris donde chocan, de un lado, la autonomía de gestión indispensable para que el Jefe de Servicio sea responsable de los resultados de la agencia y, del otro, las prioridades del Gobierno, alimentadas éstas últimas por decisiones y compromisos de tipo político.** En ese territorio, la inclinación natural de un buen Jefe de Servicio será proteger como propio el espacio donde pueda ejercer su autonomía de gestión, comportarse eficientemente y asumir sus responsabilidades gerenciales por el manejo de los recursos de la agencia autónoma. A su turno, el Ministro/Subsecretario tendrá la propensión a imponer prioridades determinadas desde fuera de la agencia, que pueden ser factor de restricción de opciones racionales y de ineficiencia en el uso de los recursos de la agencia.
143. **Es posible imaginar que este choque pudiera haber sido uno de los factores que llevó a la subutilización en Chile de este vínculo característico de las administraciones públicas modernas.** Así, podría pensarse que el anterior modelo de control de gestión produjo un estado de equilibrio en cuya situación extrema los Jefes de Servicio reportaban los objetivos, las metas, los indicadores y los resultados que quería escuchar el gobierno central mientras empleaban su autonomía para identificar sus propios desafíos y atender sus propias prioridades. Habría sido un equilibrio “entre sordos”.

⁴⁰ Nueva Zelanda y Singapur representan excepciones a estos porcentajes. En el caso de Nueva Zelanda, la política salarial y los incentivos se encuentran totalmente descentralizados al nivel de agencia, lo cual lo hace un ejemplo menos relevante para el sistema chileno. Singapur, por su parte, tiene un fuerte componente variable a nivel individual, y otro a nivel de todo el sector público atado al crecimiento del PIB.

144. **Esos problemas no desaparecen una vez vigorizada la responsabilidad del Ministro y el Subsecretario y minimizados los incentivos perversos que conlleva el beneficio monetario.** Si el cumplimiento de la responsabilidad del Ministro o del Subsecretario es efectivamente controlado por la Presidencia se eliminarán riesgos tales como la connivencia de intereses entre Ministro o Subsecretario y Jefe de Servicio (en un escenario de bajo desempeño del Servicio en el cual las metas son adornadas para hacerse acreedores a los estímulos sin enfrentar los desafíos de mejoramiento de la gestión). Este efecto preventivo podrá lograrse también con las intervenciones de control de la DIPRES que se propondrán en la sección siguiente de este informe, o mediante una cuenta pública efectiva o el rol de control político por parte del Congreso al nivel de Ministro vía interpelación. Chile podrá reducir el riesgo clientelista vigilando técnicamente la manera como Ministro o Subsecretario cumplen con su remozada responsabilidad.
145. **Pero subsistirán las tensiones connaturales de la relación Principal-Agente.** E incluso podrían agudizarse, tanto por el celo cuanto por la apatía de los funcionarios frente a su mandato. Los mayores riesgos son, de una parte, los de Ministros o Subsecretarios “ultra-intervencionistas”, hasta el punto de querer entrometerse veladamente en el micro-manejo del Servicio. En este caso, entre más prevalezca el Ministro o Subsecretario más se desdibuja la responsabilidad del Jefe de Servicio y la posibilidad de llamarlo a cuentas. O los Jefes de Servicios que defienden a ultranza su terreno y se refugian en su conocimiento privilegiado, protegiéndolo como activo personal, para impedir la visión externa de la agencia, de sus metas y resultados. A la inversa, puede darse el caso del Ministro o Subsecretario que, apabullado por el conocimiento especializado o la destreza gerencial del Jefe de Servicio, evite en la práctica su deber de examinar la gestión del Jefe de Servicio. O del Jefe de Servicio que, fatigado por los cuestionamientos e intervenciones del Ministro o Subsecretario, opta por la vía del menor esfuerzo, abandona sus iniciativas y sus responsabilidades y se pliega a las instrucciones cotidianas que expide el Ministerio. De manera que el celo inicial puede transformarse en la apatía de los derrotados.
146. **Es por eso que el estudio debe atacar los problemas que típicamente se presentan en esa zona de divergencia de dos mandatos y hasta dos perfiles diferentes hasta asegurar convergencia de visiones, acuerdos sobre objetivos y metas, y sinergias para el fortalecimiento de la capacidad de la agencia cuando fuera necesario.** De lo contrario, podría volver a ocurrir que surgiera un equilibrio velado, distinto a los propósitos del diseño del nuevo modelo de control de resultados.
147. **La receta general para controlar esos riesgos en otros países de la OCDE han sido los cuasi-contratos de resultados:** “Mediante la relajación de los controles sobre insumos y procedimientos, las agencias son liberadas de regulaciones engorrosas que obstaculizan el uso eficiente de los recursos y la organización efectiva de los procesos. En su lugar, las agencias fijan metas organizacionales, objetivos e indicadores del éxito de la agencia, que son monitoreados, evaluados y eventualmente sancionados por los principales políticos y administrativos.” (Hood 1991⁴¹, citado en Verhoest et al 2010, p 7). Cuando se aplica esta receta, el modelo de agencia

⁴¹ Hood, C. (1991), *A Public Management for all Seasons,*? Public Administration, 69 (1), 3-19. la traducción es de los autores del informe.

autónoma funciona bien, con considerables grados de autonomía de gestión y relativamente bajos niveles de autonomía política, unos y otros controlados mediante resultados.

148. **Sin embargo, la experiencia indica que la autonomía gerencial prevista en esos cuasi-contratos de resultados, o bien no es suficiente para inducir a los gerentes (Jefes de Servicio) a comportarse eficientemente, o bien puede ser quebrantada por la práctica del día a día de un Ministro o Subsecretario sobre-intervencionistas.** Por ello, se requiere un equilibrado control de resultados por parte de los Ministros/Subsecretarios. La paradoja de la autonomía sería resuelta por un afinado y atinado control. Lo cual lleva a la pregunta de cuál es ese punto de afinado y atinado control o, lo que es lo mismo, el grado preciso de autonomía de la agencia, desde el cual se produce el mejor estímulo para la gestión eficiente de la agencia. Aquí la evidencia indica que no existe un punto ideal de control; más bien, existen diversos puntos, los cuales son determinados en la práctica de manera ad hoc para cada agencia o Servicio, en función del contexto institucional y de las características de la agencia. En el estudio pionero de Pollitt y otros (Pollitt, C. et al. 2004) se combinaron ambos grupos de factores determinantes para analizar agencias de mandato muy diverso (prisiones, meteorología, bosques y seguridad social) en cuatro países: Finlandia, los Países Bajos, Suecia y el Reino Unido.⁴²
149. **Cuando las responsabilidades del Ministro o Subsecretario, de una parte, y del Jefe de Servicio, de la otra, están claramente establecidas, y son conocidas y compartidas entre ambos actores, los dos buscan imprimir una impronta propia al vínculo para conseguir el máximo resultado para el mandato de cada una de las partes.** Esto es particularmente notorio entre los funcionarios de la nueva administración de Chile. En las entrevistas realizadas para este estudio, después de indicar de qué manera hacían suyas las metas reportadas a la División de Control de Gestión de la DIPRES, o de descartar como inocuas esas metas, Subsecretarios y Directores informaron libremente de la manera como se estimulan para mejorar la gestión o facilitar la vigilancia de los resultados y, cuando fuere el caso, el ajuste de los mismos. Si bien estudios anteriores a la actual administración mostraron también casos excepcionales, de algunos Jefes de Servicios que se esmeraron por identificar metas de elevación genuina de la eficiencia de la agencia, los directores de aquella época guardaban todavía un respeto reverencial por las metas que demandaba el modelo PMG y no parecían apoyarse generalmente en el Ministerio. Esta observación lleva entonces a proponer responsabilidades claras, de resultados en ambos lados del vínculo Principal-Agente, con libertad para moldear la manera de explotar ese vínculo hasta el máximo. Es decir, el nuevo modelo no prescribirá un procedimiento único ni una sola forma de relación sino que estimulará la creatividad de las partes al efecto. Y los pilotos propuestos en la Sección 5 estarán destinados a captar la variedad de modalidades del vínculo Ministerio-Servicio y a estimar su eficacia relativa para conseguir resultados de calidad.
150. **En el contexto institucional de Chile se observan algunas variables que no parecen haber tenido igual peso, o en todo caso no fueron seleccionadas, en los estudios previos de países**

⁴² Cf. Pollitt, C., Talbot, C., Caulfield, J. y Smullen, A. (2004) *Agencies: How Governments do Things through Semi-autonomous Organizations*. Palgrave-Macmillan. London. Este fue un estudio pionero en la comparación entre contextos nacionales, tipos de agencias y grados de autonomía. Los países incluidos fueron Finlandia, Los Países Bajos, Suecia y el Reino Unido. Siguiéron otros estudios con la misma matriz país-tipo de agencia como determinante del grado de autonomía. Quizás el más reciente de ellos se ocupa de Irlanda, Noruega y Flandes (norte de Bélgica): Verhoest, K., Ronnes, P.G., Verschuere, B., Rubecksen, K. y MacCarthaigh, M. (2010). *Autonomy and control of state agencies*. Cost, Public Sector Organizations. Palgrave-Macmillan. London.

OCDE. La Tabla No. 3 propuso algunos componentes del vínculo que no se miden usualmente en los países tradicionales de la OCDE. Un ejemplo de esta variable es el tiempo asignable por el Ministro o Subsecretario al desarrollo de este mismo vínculo. Cuando el Ministro o Subsecretario está agobiado por tareas distintas a las de la vigilancia y el acompañamiento a los Jefes de Servicio, opta generalmente por focalizar esa vigilancia en las dimensiones más vulnerables de la gestión y los resultados de la agencia, dejando de lado otras variables de las que pudiera ocuparse. Y así con otras variables que aparecen como particulares del entorno institucional chileno. Estas particularidades en las modalidades y los contenidos del vínculo parecen originarse en el hecho de que Chile está en una etapa incipiente de la revitalización de la coordinación y el control entre Ministerio y Servicio. En la medida en que se vayan institucionalizando rutinas y se regularice el flujo de información que necesita el Ministro o Subsecretario para cumplir con su tarea, como lo proponen los pilotos de la Sección 5, los contenidos de este vínculo girarán más y más alrededor de las variables de resultados y de capacidad de gestión que caracterizan el balance autonomía-control en otros países OCDE.

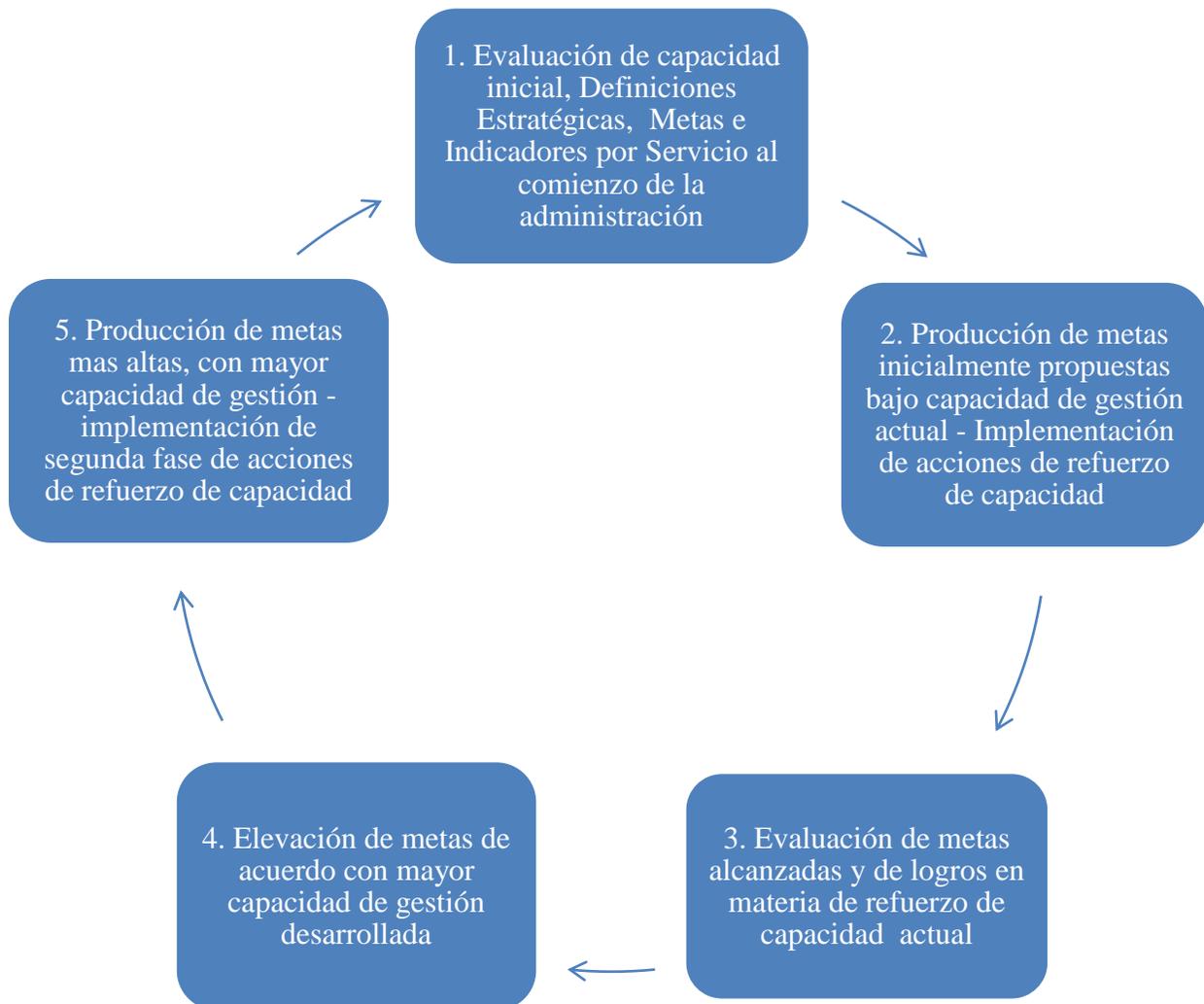
151. **Adicionalmente, la evidencia recogida en otros países OCDE da cuenta de que en los casos en los que el mandato (técnicamente complejo o de otra manera exclusivo, por ejemplo) de la agencia reclamaría un grado de autonomía adicional, los gobiernos han buscado reforzar el control mitigando la asimetría de información mediante mecanismos como Directorios.** De suerte que las variables propias de la agencia no conducen automáticamente a un cierto grado de autonomía; más bien, conducen a modalidades del vínculo entre Ministerio y Servicio que dan lugar a mayor o menor autonomía. Roles similares a los de los Directorios o consejos asesores podrían cumplir funcionarios de enlace o expertos externos que apoyen al Ministro o Subsecretario. De allí que el nuevo modelo propuesto en este estudio llame a robustecer la capacidad del Ministro o Subsecretario para cumplir esta remozada responsabilidad a su cargo, con el apoyo de diversos mecanismos. Como algunos de esos mecanismos no tienen aún tradición en Chile, o sólo se han experimentado en forma muy limitada, el estudio recomienda el desarrollo de pilotos de experimentación real, esto es, de observación sistemática de las experiencias en curso⁴³ y de una o dos modalidades nuevas que podrían abrirse al efecto.
152. **Las observaciones sistemáticas deberían ser continuas; pero podrán concentrarse en los dos primeros años de “pilotaje” del nuevo modelo.** El equipo a cargo de evaluar esas experiencias – probablemente el Ministerio de Hacienda y la DIPRES – recogerá las varias maneras como Ministros/Subsecretarios y Directores de Servicio buscan alcanzar el máximo control de resultados de la manera más eficiente posible: forma de coordinación, frecuencia del contacto, los focos de atención (fortalecimiento de capacidad, alineamiento con prioridades de gobierno, resultados de los colectivos de producción, etc.). La matriz de resultados de las entrevistas de este estudio, y las recomendaciones del nuevo modelo podrán inspirar la selección de casos que se deberían documentar y analizar en profundidad, a la manera de casos piloto.
153. **El capítulo siguiente describe el nuevo modelo de control de gestión de resultados propuesto por el equipo del Banco Mundial,** que recomienda el uso de los instrumentos de gestión existentes así como los vínculos entre Ministerios/subsecretarías y Servicios.

⁴³ Directorios o Consejos de Asesores, enlaces técnicos (consejeros expertos) o de gestión, o la intervención directa del subsecretario.

5. Hacia un Modelo para la Mejora del Desempeño Institucional en el Sector Público Chileno

154. Este capítulo presenta el nuevo modelo propuesto por el estudio, enfocándose primero en el vínculo Ministerio-Servicio para luego analizar en mayor detalle el modelo en sí mismo. La primera sección del capítulo está dirigida a examinar y proponer refuerzos al vínculo de control entre el Ministerio y el Servicio para el control de resultados de las agencias. Ello por cuanto este vínculo es la médula del modelo de gestión propuesto y sobre el cual ha de ponerse todo el esfuerzo de observación, ajuste y apoyo político para minimizar los riesgos de implantación del modelo propuesto. La segunda sección analiza posibles modalidades de este vínculo. La tercera se ocupa de las características del nuevo modelo incluyendo sus instrumentos e instituciones, El capítulo concluye con aspectos relacionados con la operacionalización del modelo.

Figura No 9. Secuencia Básica del Funcionamiento del Nuevo Modelo para la Mejora de las Metas ajustada a la Mejora de Capacidad durante el Ciclo de una Administración



Fuente: Autores

5.1 Fortalecimiento del Vínculo Ministerio-Servicio o *Cuasi-Servicio*

155. **El régimen político y la estructura de la administración pública chilena contienen dos elementos distintivos: un fuerte presidencialismo y una doble especialización funcional.** De un lado, los Ministerios están a cargo de la planeación y la coordinación sectorial mientras los Servicios son agencias ejecutoras; del otro lado, las agencias ejecutoras se dividen entre sí la compleja telaraña de actividades del Estado moderno, de modo que cada agencia cumple con un mandato especializado y preciso.⁴⁴ Dichos mandatos se han ido desprendiendo de los ministerios originales. Estos últimos combinaban, en un solo gran bloque, todas las funciones de gestión de un área o sector, incluidas la planeación, la regulación, la ejecución, el control y la evaluación de los Servicios a su cargo. El acto de desprendimiento de planetas especializados, que se separan con vida propia de la masa original, pero cuyo rumbo sigue dependiendo de la gravedad de la orientación y la coordinación del ministerio original, es conocido en la literatura como la *desagregación estructural* (ver Recuadro No. 5).

Recuadro No. 5. Las características ideales de las agencias autónomas (Servicios)

“Inspirado y ampliado por una retórica de New Public Management ..., surgió un tipo-ideal de forma de agencia, conformado por algunas dimensiones claves tales como la desagregación estructural, la libertad gerencial, el control de resultados y la separación entre política y operaciones. De acuerdo con sus defensores, este tipo ideal de agencia es la mejor modalidad para brindar Servicios públicos de manera transparente, orientada al cliente y eficaz y eficiente.

“La primera característica es la desagregación estructural. Los grandes departamentos y direcciones monolíticas que caracterizaron anteriormente las burocracias gubernamentales deben ser desagregadas en organizaciones de propósito único y orientadas hacia el cliente, enfocadas en el suministro de Servicios. Se supone que las agencias están más cercanas a los ciudadanos y que, por ello, son más orientadas al cliente. Se suponen además más transparentes, por el hecho de que pueden estar sujetas a regímenes cuasi-contractuales.”

Fuente: Pollitt et al. 2001

156. **La división del trabajo entre Ministerio y Servicio se basa en los principios más fundamentales de las democracias, en este caso del régimen político presidencial.** El Presidente o el gobierno, conformado por el Presidente y el Ministro, quien es su delegado han recibido un mandato político en las elecciones y deben responder por hacer realidad esas políticas. El Director de Servicio ha recibido un mandato de mera gestión; no un mandato político. Adicionalmente, el contacto de los funcionarios de nivel político con los ciudadanos los hacen en principio más responsables ante las demandas ciudadanas.⁴⁵

⁴⁴ Este estudio del Banco Mundial no analizó la precisión del mandato de cada Servicio. Esta precisión es requisito sine qua non para la eficacia de la línea de rendición de cuentas y de los demás incentivos del control de resultados. Sin embargo, ese análisis habría excedido los términos de referencia de este estudio. Por ello, el estudio asume que dichos mandatos han sido técnicamente concebidos. Durante la fase de pilotos aquí propuesta podrá verificarse la validez de este supuesto.

⁴⁵ Lo dicho sobre la relación Presidente – Ministro se aplica también, en los casos en que el vínculo ministerial con el Servicio lo ejerza el Subsecretario, a la relación del Presidente, o del Presidente y el Ministro, con el Subsecretario. De hecho, hay ocasiones en las cuales el Presidente desarrolla una relación muy directa con el Subsecretario, lo cual podría aflojar la relación Ministro-Subsecretario; pero no desdice en nada el análisis de este estudio.

157. **Chile separó el nivel de la política pública de la operación, con lo cual permitió separar la responsabilidad del ciclo de la política pública.** Al igual que la mayor parte de los países de la OCDE, instituyó desde décadas atrás la especialización institucional que hace del ministerio el mandante de políticas prioritarias y de resultados sectoriales a lograr, cuya implementación y materialización son responsabilidad de la agencia ejecutora.⁴⁶ Los principios orgánicos de la administración pública chilena satisfacen los requisitos más básicos de la escuela de la Nueva Gerencia Pública (*New Public Management*) y de la responsabilidad individual por resultados. Presidencia y ministerios responden por la calidad de las políticas públicas y las agencias responden de los resultados del Servicio. Como a su vez los ministros son responsables ante el Presidente, el marco legal y la razón de ser de las relaciones institucionales fundamentales de la administración pública chilena contienen ya una fórmula para restablecer la primacía de las políticas prioritarias del gobierno (Presidente-ministros) y de la gerencia pública (directores de Servicios) sobre la inercia burocrática y la rigidez presupuestaria. Y como los Servicios o agencias tienen mandatos distintos y especializados, la *desagregación estructural* permite el control de resultados claramente diferenciados por agencia.
158. **Cuando se toma una fotografía al sector público chileno, coexisten agencias que están perdiendo energía y podrían desaparecer con grandes bolsones ministeriales o incluso programas que se asemejan más a Servicios con gestión independiente.** Por esta razón, este estudio agrupa a veces en una sola casilla los Servicios o agencias con autonomía y algunas direcciones, divisiones y programas ministeriales que vienen operando con funciones similares a las de los Servicios. Naturalmente, esta agrupación no es jurídicamente correcta. Para los solos efectos del control de resultados, y específicamente de la responsabilidad de control del Ministro o el Subsecretario sobre la calidad y el logro de las metas de agencias ejecutoras y direcciones ejecutoras o programas⁴⁷ con gran autonomía de gestión, conviene agrupar unos y otros en una misma celda. El Anexo 2 contiene la lista de Ministerios y los Servicios adscritos a ellos, e incluye algunos de estos cuasi-Servicios. En cualquier caso, conviene que Chile continúe avanzando hacia un modelo general de Ministerio-Servicio, sea transformando las unidades ministeriales o los programas independientes en Servicios que requieren operar con autonomía de gestión, o subsumiéndolos plenamente dentro de las funciones de planificación sectorial, formulación de políticas, regulación, supervisión, monitoreo y control a cargo de los ministerios y otras unidades del gobierno central. En el futuro inmediato, la recolección y el análisis de la información sobre el vínculo Ministerio-Servicio debería emplearse también para documentar y evaluar la agregación o desagregación de la administración pública.
159. **El fuerte presidencialismo y la doble especialización funcional ya estaban en efecto cuando se desarrollaron los programas de control de resultados y de fortalecimiento de la capacidad de gestión, especialmente del PMG, a los cuales se hizo referencia anteriormente.** Incluso algunos de esos nuevos instrumentos relacionados con el control de gestión, como los

⁴⁶ Cf. Pollitt, C., Bathgate, K., Caulfield, J., Smullen, A. y Talbot, C. (2001) "Agency fever? Analysis of an international Policy Fashion" en *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 3 (3), 271-90. También OECD (2002) *Distributed Public Governance: Agencies, Authorities and Other Autonomous Bodies* (Paris, OECD).

⁴⁷ Para programas con estabilidad en el tiempo como "Chile Solidario", por ejemplo, para cuyos directivos incluso se está considerando introducir el sistema de alta dirección pública como método de selección (ver: "Reimpulso a la Modernización del Estado", en *El Mercurio*, 26 de Octubre de 2010).

convenios de Alta Dirección o aún el mismo PMG, invocan cuando menos formalmente la relación Ministerio-Servicio. Gracias a ello, es posible recuperar la relación primigenia entre Ministerio y Servicio dentro del marco constitucional y legal vigente.⁴⁸

160. **La principal distorsión consistió en que los compromisos y el control de los resultados de Servicios especializados se concentró primordialmente y de forma poco efectiva en la Dirección de Presupuestos.** Los mecanismos de control de resultados se montaron sobre la estructura y el ordenamiento legal existente sin variarlos, pero distorsionando el origen y la razón de ser del vínculo Ministerio-Servicio. Cuando se dejó dormir la relación Ministerio-Servicio, y se colocó a la DIPRES en el lugar *jerárquico* del Ministerio frente a la agencia autónoma, se menoscabó un pilar esencial de la gestión por resultados. El control de resultados especializados sólo puede ser bien ejercido por quien tiene, o está llamado a tener, el conocimiento especializado del sector y de la capacidad de las agencias, en este caso el Ministerio. Y con ello se expandió la puerta de metas ficticias (simulación), hechas para cumplir formalmente con las exigencias del superior jerárquico que carece de conocimientos especializados, y frecuentemente distintas de las metas de negocio del Servicio o del diálogo técnico fundamentado que pudiera existir entre el Ministerio y el Servicio que le está adscrito.
161. **La DIPRES utiliza la información de control de resultados proveniente del vínculo Ministerio-Servicio y complementa el control ministerial con la revisión de los instrumentos empleados por el Ministerio.** Si bien el Ministerio tiene el conocimiento especializado para evaluar las metas del Servicio, la DIPRES tiene a la vez interés y capacidad para: (i) requerir la información de desempeño pertinente para las decisiones presupuestarias, y (ii) validar la calidad intrínseca de las Metas y los Indicadores de Resultados o de los Medios de Verificación empleados en la relación Ministerio-Servicio.
162. **El fuerte presidencialismo y la doble especialización funcional invitan a una intervención ministerial o de la subsecretaría, no sólo por asegurar la calidad de las metas sino de conocer la capacidad efectiva de las agencias ejecutoras para alcanzar esas metas.** Toca con control de resultados, pero también con la intervención ministerial para el fortalecimiento de la capacidad de gestión. Si un Jefe de Servicio no contara con un Servicio capacitado para lograr las metas comprometidas con el Ministerio, y si no tuviera dentro de sus posibilidades nivelar la capacidad de la agencia con los requerimientos de capacidad que imponen las metas, buscará salvar su responsabilidad demandando apoyo del Ministerio para elevar la capacidad de su agencia. Y si no pudiera elevarla oportunamente buscará reducir la calidad de las metas hasta ponerlas al alcance de la limitada capacidad con la que cuenta actualmente. De suerte que la eficacia del incentivo de la responsabilidad por resultados dependerá en buena medida del

⁴⁸ La Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado (No. 19.653) establece que el Presidente ejerce el gobierno y la administración del Estado, definiéndose esta última con la inclusión de ministerios, órganos y Servicios públicos, entre otras instituciones. Con excepción de la Contraloría General de la República, las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad Pública, los gobiernos regionales, las municipalidades, el Consejo Nacional de Televisión y las empresas públicas creadas por ley, la ley orgánica establece que las subsecretarías serán responsables de coordinar la acción de los órganos y Servicios del sector. A su vez, determina que todos los Servicios, tanto centralizados o descentralizados, están sometidos a la dependencia o supervigilancia del Presidente a través de los respectivos ministerios (o intendentes en el caso de Servicios creados para desarrollar su actividad en todo o parte de una región).

consenso entre Ministro o Subsecretario y Jefe de Servicio sobre los límites de capacidad de la agencia para alcanzar los resultados comprometidos.⁴⁹

163. **Por esta razón, la vigilancia de la pareja Metas-Capacidad debe radicar en el Ministro o Subsecretario.** La responsabilidad del Ministerio cubre tanto la calidad de las metas cuanto la verificación de los resultados efectivamente alcanzados. La función del Ministerio o Subsecretaría respecto de la capacidad de la agencia está orientada a producir evaluaciones de capacidad y estrategias de fortalecimiento que sean compartidas entre el Ministro o Subsecretario y el Jefe del Servicio. Si las metas de desempeño del Jefe de Servicio incluyen un programa de fortalecimiento de gestión de la agencia quedarán sometidas al mismo control jerárquico y a los mismos incentivos de las demás metas (la Figura No. 10, en la página siguiente, resume aspectos clave de la relación propuesta entre Ministro/Subsecretario y Jefe de Servicio).
164. **Cuando se debilitó el vínculo jerárquico entre Ministerio y Servicio se debilitó también el sentido de responsabilidad ministerial por el alcance de las metas.** La introducción de la DIPRES en el diseño, las metas y el control del mejoramiento de la gestión de los Servicios, incluyendo el PMG, indicadores presupuestarios de desempeño y hasta las evaluaciones de programas, debilitó el incentivo del control jerárquico y de la responsabilidad ministerial por la adecuación Capacidad-Metas de sus agencias. Amén de que atribuye a la DIPRES análisis de capacidad organizacional que están más allá de sus competencias técnicas connaturales y termina por abrir la esclusa por la que se cuelan metas de fortalecimiento irrelevantes o ya conseguidas o, lo que es más grave, desconectadas de las metas prioritarias del Servicio, del Ministerio y del conjunto de la administración.⁵⁰
165. **La mayoría de los Ministros y Subsecretarios han comenzado a fortalecer el vínculo con los Servicios y existen incentivos para el resto para comenzar a hacerlo.** En primer lugar, el vínculo es clave para la rendición de cuentas del Ministro al Presidente por el cumplimiento de las metas presidenciales de su sector, algo que es monitoreado constantemente por SEGPRES y por el mismo Presidente. En segundo lugar, existen incentivos también para asegurar resultados por aquellos Servicios que no contribuyen directamente a cumplir metas del plan de gobierno. Esfuerzos como la introducción de una cuenta pública anual por Servicio presentada por el Ministro o Subsecretario, actualmente en trámite por la Secretaría General de Gobierno (SEGEGOB), debería tener el efecto de involucrar más a los Ministros o Subsecretarios en asegurar resultados de los Servicios para mostrar una buena gestión, y evitar un potencial problema que tome carácter público. Finalmente, las modalidades de coordinación descriptas

⁴⁹ Cuando el informe habla del Ministro en este contexto se incluye también al Subsecretario por cuanto éste está autorizado por Ley a cumplir las Subsecretario quien ejerza las funciones y asuma, en nombre del ministro, las responsabilidades aquí propuestas. Ver Ley No. 19653, Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, Art. 24.

⁵⁰ Los dos estudios previos del Banco Mundial sobre instrumentos del Sistema de Control de Gestión de Chile recomendaron reforzar el rol de los ministerios en el control de resultados y en el fortalecimiento de capacidad de gestión de los Servicios. El primero de estos estudios (2004) se ocupó de la Evaluación de Impacto del Programa de Evaluación y el segundo (2008) del Programa de Mejoramiento de la Gestión, ambos programas de responsabilidad primordial de la División de Control de Gestión de la DIPRES. Sin embargo, ninguno de estos dos estudios profundizó sobre este punto ni sobre los requisitos esenciales de toda agencia autónoma por cuanto ello habría excedido los términos de referencia de dichos estudios.

más abajo deberían proveer a los Subsecretarios con un menú de opciones para poder tener un mayor control sobre los Servicios.

Figura No. 10. El Vínculo entre el Ministro/Subsecretario y el Jefe de Servicio



Fuente: Autores

166. **De esta manera, se propone un nuevo modelo que retome y refuerce el vínculo Ministerio-Servicio, reorientando el uso de los instrumentos de gestión existentes y alineando los incentivos, para el logro de una mejora en el desempeño institucional que se traduzca en: (i) una mayor calidad de Servicio al usuario y (ii) una mejora en la calidad del gasto público en Chile, elevando la eficacia y eficiencia de las instituciones.**

5.2 Modalidades para el Fortalecimiento del Vínculo Ministerio-Servicio

167. **Debido a la heterogeneidad de los sectores, de los Servicios bajo su órbita y del perfil de los distintos Ministros y Subsecretarios, no se recomienda una modalidad de vinculación en particular.** Algunos Ministros o Subsecretarios con perfil gerencial (como se evaluó en el Ministerio de Minería) estarán en una mejor posición para descubrir, por ejemplo, brechas entre metas y capacidad de la agencia y concluir que conviene elevar la capacidad de una u otra manera. Otros, sin embargo, tendrán un perfil más político o no tendrán el tiempo suficiente para hacerlo, o se encontrarán con un Servicio de carácter muy técnico en cuyo negocio no son expertos. Como se vio anteriormente (ver Tablas No. 2 y No. 3), y como lo comprobó la experiencia internacional, existen diversas modalidades de vínculo Ministerio/Subsecretaría y Servicio en aquellos sectores estudiados en este informe, con Ministros o Subsecretarios que optaban por una coordinación directa, otros que constituyeron consejos asesores y otros que operaban con enlaces técnicos y de gestión. Cada sector debería poder definir la modalidad de vinculación más efectiva, con la selección gerente(s) de Servicios por sector, consejos asesores, enlaces técnicos y de gestión, mecanismos de coordinación directa, u otros que se juzguen como apropiados. Debido a prioridades políticas y numerosas responsabilidades, lo más probable es que, en la práctica, Ministros o Subsecretarios decidan ejercer su control de gestión y de resultados para mejorar el desempeño de los Servicios con algún tipo de apoyo que les reporte regularmente sobre la marcha del Servicio.
168. **El rol de consejos de asesores o directorios conformados por expertos en un determinado Servicio o al nivel del sector puede ser clave para mejorar el desempeño institucional.** Como no siempre los Ministros o Subsecretarios serán expertos en las metas prioritarias susceptibles de ser alcanzadas por un determinado Servicio o tendrán el suficiente tiempo para dedicarle a este tema, podrán ser aconsejados técnicamente por asesores o consejos consultivos conformados por expertos en el negocio del Servicio. La creación de estos consejos se encuentra en varios casos autorizada por Ley y, en otros, nada impide que contraten asesores o se cree un consejo consultivo ad hoc a iniciativa del Ministro o Subsecretario tal como ha ocurrido en el caso del Ministerio del Interior o el Ministerio de Justicia. Una vez experimentadas estas varias modalidades por uno o dos años podría pasarse a un mayor grado de institucionalización.
169. **Las lecciones del uso de consejos consultivos o directorios a nivel internacional llevan a descartar, al menos por el momento, los consejos con facultades decisorias, al estilo de los directorios o juntas directivas de las empresas, y resaltan la importancia de los directores externos.** Estas lecciones no desdican de la potencial contribución de estos consejos en calidad de asesores del Ministro o Subsecretario en lo que se refiere, por ejemplo, a la calidad de las metas para una organización, o a las capacidades requeridas para lograrlas. Asimismo, la

participación de directores externos con conocimiento técnico e independencia es fundamental para el éxito de estos directorios.⁵¹

170. **En lo que hace al costo, no debería tener un impacto fiscal de gran magnitud, en especial considerando que: (i) el costo estaría cubriendo el logro de mejores resultados de gestión, y (ii) que los recursos humanos abocados al cumplimiento de los diversos sistemas del PMG hasta 2010 podrían ser reorientados para contribuir a las metas relevantes del Servicio.** Si se eligiera la modalidad de un gerente por sector, con dedicación a tiempo completo y a cargo de un grupo de servicios, la implementación a través de pilotos permitiría una mayor gradualidad en lo que hace al costo. En lo que hace a los consejos de asesores que se reúnen periódicamente, si bien los asesores externos independientes podrían ser *ad honorem*, también podrían recibir una retribución por sus funciones como ocurre ya en algunos Servicios a un costo fiscal relativamente bajo.⁵² Inclusive, en este mismo caso de los consejos algunos investigadores chilenos han recomendado usar los mismos asesores ministeriales o de la subsecretaría como miembros del directorio, con la presencia de algunos directores externos.⁵³ El Anexo 3 sintetiza las ventajas y desventajas de varias de las modalidades o alcances de estos consejos consultivos o directorios en el sector público a la luz de la experiencia internacional en otros países de la OCDE.
171. **La introducción de gerentes sectoriales, enlaces, consejos de asesores o directorios son sólo algunas de las opciones para reforzar el vínculo que, de ser escogidas, debería introducirse gradualmente y a través de pilotos.** Esta gradualidad permitiría corregir errores en la implementación e ir asumiendo los costos de forma paulatina. Además, deberían definirse una cantidad de aspectos antes de su implementación. Por ejemplo, en el caso de los gerentes sectoriales se debería decidir si se los seleccionaría a través del Sistema de Alta Dirección Pública, o cuál sería un período razonable de su mandato. En el caso de los consejos de asesores debería tomarse una decisión, por ejemplo, sobre el número de miembros de cada consejo; el perfil de estos miembros y requisitos para ser escogido; la forma de elección de sus miembros; la provisión o no de remuneración por los Servicios prestados. En cualquiera de las modalidades, se debería efectuar un cuidadoso análisis del costo agregado de su introducción, entre otros factores. La sección 5.4 *La Operacionalización del Nuevo Modelo* incluye guías para desarrollar los pilotos propuestos en este estudio.

5.3 El Uso Efectivo del PMG 2012: Instituciones participantes y Otros Instrumentos de Gestión

172. **Más allá de que el nuevo modelo se centre en el vínculo entre Ministerio y Servicios, tanto las instituciones centrales y el PMG 2012 y demás instrumentos de gestión del sistema actual deberían tener un rol clave en la implantación del modelo.** La SEGPRES, DIPRES y la DNSC son responsables de aspectos clave del modelo y deben trabajar en estrecha

⁵¹ Ver, por ejemplo, Portales y Raineri (2002); Parker, S., Paun, A., Mcclory, J. & Blatchford, K. (2009) y Wilks (2007 y 2008).

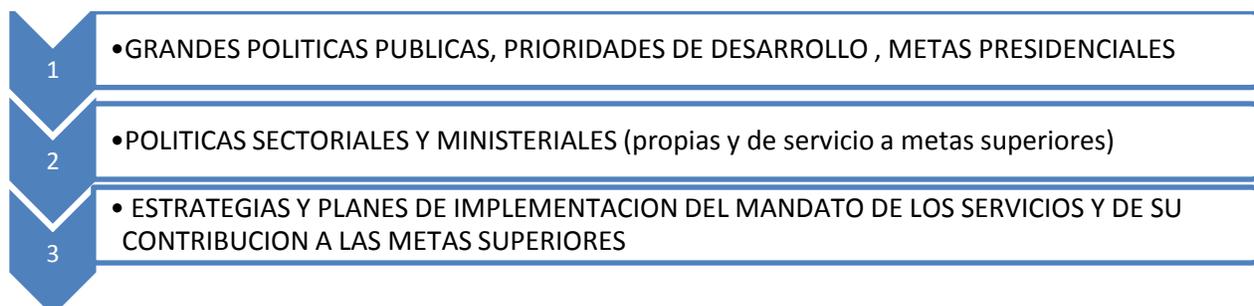
⁵² En el caso de la Comisión Chilena del Cobre, por ejemplo, los dos directores externos cobran el equivalente a US\$ 400 por mes. Si se aplicaran pilotos de consejos consultivos en 20 Servicios o *cuasi-Servicios* con tres consejeros part-time representaría un costo de US\$ 288 mil para 2011.

⁵³ Ver Portales y Raineri (2002).

coordinación y cooperación para no duplicar esfuerzos y evitar desgastar el reporte de información por los servicios. La batería de instrumentos existente debe ser aprovechada, reorientada y maximizada para la mejora del desempeño institucional, tal como ocurre en algunos de los Servicios.

173. **Es necesario continuar reforzando, desde la Presidencia, la cohesión programática y los incentivos para la calidad y el logro de las metas de ministerios y agencias.** El análisis del rol de la oficina del Presidente (SEGPRES) en el control de las metas de las grandes políticas de gobierno, y su irrigación hacia el resto de la administración, es tema que excede los términos de referencia de este estudio para Chile.⁵⁴ Por ello, este tema sólo se analiza de paso en este documento, en relación con dos puntos centrales de las recomendaciones del mismo: (i) en la medida que las propuestas del mismo requieren de una transmisión en cascada, desde las metas prioritarias del conjunto de la administración hacia las responsabilidades ministeriales y hasta las metas de los Servicios (ver Figura No. 11); y (ii) en cuanto la cascada de metas se debe corresponder también con una cascada coherente de incentivos, en este caso, el incentivo de la responsabilidad del ministro ante el Presidente por la calidad de las metas que compromete el Servicio, la adecuación de la capacidad de la agencia y el control de desempeño de los directivos del Servicio.
174. **La SEGPRES ya comenzó durante el 2010 a ejercer un rol de supervisión de la gestión programática en los ministerios.** A través de su unidad de gestión programática, hace un seguimiento mensual con los gabinetes ministeriales sobre los compromisos del sector, dejando a cada ministerio el seguimiento interno con los Servicios bajo su órbita. Además, la unidad de análisis de políticas públicas cuenta con *sectorialistas* que trabajan de forma coordinada con sus pares en DIPRES para asegurar la coherencia entre, por un lado, las prioridades presidenciales anunciadas en el plan de gobierno de cada 21 de Mayo, discursos del presidente y ministros y, por otro, los instrumentos de control de gestión que los recogen tales anuncios como las definiciones estratégicas y objetivos estratégicos de cada institución.

Figura No 11. Del diseño de las grandes políticas a nivel central a la implementación por los Servicios



Fuente: Autores

⁵⁴ El Banco Mundial acaba de terminar un estudio de países OCDE que concluye con la centralidad de este rol (o de su equivalente en los regímenes parlamentarios o de gabinete), y la manera de desarrollarlo, para asegurar la calidad de las políticas públicas. Ver: Banco Mundial (2010), *The Practice of Policy-making in the OECD: Ideas for Latin America* (en proceso de publicación).

175. **La propuesta de fortalecimiento del vínculo Ministro o Subsecretario-Jefe de Servicio asume que la DIPRES continuará e incluso reforzará la utilización de información de desempeño para enriquecer los análisis y las decisiones del ciclo presupuestario.** Los instrumentos de Definiciones Estratégicas, de Balance de Gestión Integral y de Evaluaciones, incluida la Evaluación Comprensiva del Gasto, analizados anteriormente, deberían reforzarse para convertirse en piezas valiosas en un esquema que desplace el eje del control de calidad de las metas especializadas de los Servicios, de la DIPRES a los ministerios. Tales instrumentos, más otros que podrían crearse para fortalecer este vínculo como Mapas Estratégicos Sectoriales (Ver Recuadro No. 6), pueden ayudar también a la alineación de metas en cascada y a la transparencia y el control de resultados por múltiples agentes, más allá de la cadena especializada Ministerio-Servicio.

Recuadro No. 6. Mapas Estratégicos Sectoriales

Corresponde a un ordenamiento de objetivos estratégicos del sector (Gubernamentales y sectoriales), sus indicadores, metas e iniciativas o programas críticos para lograr los resultados sectoriales esperados.

Este mapa estratégico es el referente para la bajada de los lineamientos estratégicos y la asignación de las responsabilidades a los Servicios del sector, así como para revisar, evaluar el cumplimiento, actualizar y proponer cambios en los compromisos y metas anuales de gestión de estos Servicios. Esta bajada debe generar internamente en cada Servicio un Plan estratégico (proyectos y programas) y la demanda de recursos que aseguren la ejecución de dicho Plan Estratégico.

En resumen, un Mapa Estratégico de mediano plazo ordena los compromisos fundamentales de los Servicios del sector con la correspondencia de asignación de recursos necesarios para su logro, lo que da la base para el posterior monitoreo y evaluación del cumplimiento de los objetivos estratégicos.

Fuente: Autores

176. **Para potenciar los instrumentos existentes habrá que enfocarlos mejor en las metas prioritarias de cada Servicio y en su contribución a las metas superiores.** También habrá que simplificarlos y asegurar además su correspondencia de manera que no se esfuerce la DIPRES en seguir una enorme cantidad de indicadores que no hablan estrictamente unos con otros. Así:

Las Definiciones Estratégicas, DE, especificarán las metas prioritarias de los Servicios y, cuando fuere el caso (porque no siempre lo es), se conectarán explícitamente con las metas presidenciales y sectoriales. Esas Definiciones idealmente deberán validarse al comienzo de una administración y continuar durante todo el mandato, y estarán conectadas en estricta lógica con las metas plasmadas en los Convenios de Alta Dirección, en el Sistema de Planificación y Gestión del PMG, y en los Convenios Colectivos de Desempeño (CCD).⁵⁵

Las Evaluaciones de Marco Lógico y las Evaluaciones de Impacto del Programa de Evaluación de la DIPRES podrán continuar focalizadas en el nivel de Programa; pero los programas a evaluar deberían ser seleccionados en función de los requerimientos de la DIPRES para decisiones presupuestales importantes. Evaluaciones de otro tipo de programas u objetivos, podrán ser ordenadas por el Ministerio o comisionadas por el propio Servicio.

⁵⁵ En el caso del Gobierno de Minas Gerais, estado de Brasil pionero y exitoso en gestión por resultados, estas metas son definidas para el largo plazo (17 años), con revisiones en cada cambio de mandato de gobernador, que se da cada 4 años.

La *Evaluación Comprensiva del Gasto, ECG*, es esencialmente la sumatoria de las evaluaciones o, cuando menos, de la información de resultados de los distintos programas de un Servicio. Por tanto, es una herramienta que sirve especialmente para la coordinación interna de las acciones de cada Servicio. Y, en el espíritu del nuevo modelo, se la podría utilizar también para asegurar consistencia entre los programas del Servicio y las metas prioritarias de la organización, aquellas que se plasman en los compromisos Jefe de Servicio-Ministro/Subsecretario, en las Definiciones Estratégicas. También servirían de herramienta para asegurar coherencia entre las metas de los Convenios Colectivos de Desempeño o para los compromisos de Alta Dirección y las metas superiores de la agencia. Si así fuera, Subsecretario y Ministro serían los principales usuarios de las futuras ECG y convendría que ellos dirigieran los puntos que quieren ver profundizados año por año.

El *Balance de Gestión Integral, BGI*, como instrumento de rendición de cuentas que se lleva hasta el legislativo mismo, es un instrumento que conviene reforzar, como cuenta pública de la gestión anual de cada agencia. De manera semejante a lo dicho para la ECG, y para mantener la coherencia con el resto del sistema de control de gestión aquí propuesto, se requeriría vincularlo lógicamente con las metas previstas en las Definiciones Estratégicas, los convenios de Alta Dirección y los CCD. Por encima de todo, deberán reflejar las metas aprobadas por el ministerio. El BGI sería en adelante el reporte público de lo comprometido, alcanzado y validado por el Ministerio respectivo. El Ministro o Subsecretario deberían validarlo y, al hacerlo, comprometer su responsabilidad con lo dicho en el BGI.

Los *Indicadores Presupuestarios de Desempeño* que hoy lleva la DIPRES (en promedio alrededor de 8 por Servicio) deberían coincidir con las metas prioritarias convenidas entre Subsecretario y Servicio que estarían reflejadas en el PMG. No haría falta duplicar el registro de estas metas.

177. **Con base en todo lo dicho anteriormente, la DIPRES cumplirá cuatro funciones esenciales del nuevo modelo de control de resultados de calidad.** Son funciones que corresponden a sus competencias legales, su competencia técnica y su interés: (i) la utilización de la información de resultados para las decisiones presupuestarias, especialmente durante la fase de preparación o de modificación del presupuesto; (ii) control de la calidad intrínseca de las Metas, los Indicadores y los Medios de Verificación empleados por los Ministerios para controlar calidad de metas y resultados efectivamente alcanzados por cada Servicio. La calidad intrínseca se refiere a la mensurabilidad, la frecuencia, la oportunidad, la confiabilidad, etc.; (iii) la validación de la certificación de resultados entregada por el Ministerio para fines del otorgamiento del incentivo institucional o incentivo PMG. Se entiende que esta validación se da con base en el control de la calidad intrínseca de los instrumentos empleados por el Ministerio pero no cuestiona el juicio técnico del ministerio sobre la calidad de las metas o sobre los resultados alcanzados; y (iv) la alineación de los demás instrumentos de control de gestión con el nuevo modelo, tal como se propuso en el párrafo anterior. En síntesis, la DIPRES utiliza, refuerza y controla la calidad del vínculo Ministerio-Servicio.
178. **El PMG 2012 se concentraría exclusivamente en el sistema de metas de desempeño institucionales, incluyendo metas de resultado relacionadas al producto y metas externamente validadas sobre satisfacción del ciudadano o calidad de atención a usuarios.** Para ello se requerirá: (i) que el PMG abandone las fases de áreas y sistemas predefinidos para el mejoramiento de la gestión y se concentre en áreas y sistemas identificados por el Servicio y

priorizados por el Ministerio como alineados con su negocio e indispensables para alcanzar el cumplimiento de las metas comprometidas por el Servicio; y (ii) se necesitará además que exista un diagnóstico cuando se dieran fallas de capacidad que impidan cumplir o elevar las metas y que Servicio y Ministerio comprometan anualmente un programa de fortalecimiento de gestión explícitamente dedicado a elevar la calidad de las metas y alcanzar los resultados propuestos. El mejoramiento de resultados sería ajustado a medida de las necesidades de cada organización.

179. **Las estrategias, instrumentos y acciones para alcanzar estas metas serían propuestos por el Servicio o el consejo consultivo del mismo y serían priorizados por el Ministerio cuando resulten indispensables para alcanzar el cumplimiento de las metas comprometidas por el Servicio.** En este sentido, instrumentos de gestión como el *balance scorecard* o tablero de control para el monitoreo de resultados, así como el *Common Assessment Framework* utilizado en el sector público en varios países de la OCDE para evaluar la capacidad de la agencia, pueden ser de extrema utilidad para monitorear periódicamente el progreso para el alcance de las metas tanto de resultados como de avances en la gestión por parte del Ministerio o Subsecretaría (ver Recuadro No. 7).

Recuadro No. 7. Lecciones sobre el uso de modelos para la evaluación de la calidad de las metas en relación con la capacidad de gestión en otros países de la OCDE - *Balance Scorecard* y el *Common Assessment Framework (CAF)*

La única manera de hacer responsable a los Jefes de Servicio por los resultados es equiparlos con la capacidad actual o potencial para lograr los resultados que se esperan de ellos. A nadie se puede hacer responsable por resultados para los cuales no tiene los instrumentos o sobre los cuales no tiene el control. Por ello, el afianzamiento del control de resultados en los países OCDE se ha dado con evaluaciones de capacidad que arrojan propuestas de mejoramiento para alcanzar las metas que los superiores reclaman de un Servicio. La aplicación de estos modelos es insumo esencial para una buena planeación estratégica y para un análisis de factibilidad de las metas que produzca esta planeación.

El sistema aquí propuesto requiere que en el comienzo de cada administración se aplique un modelo de diagnóstico y evaluación de capacidad de gestión a cada Servicio, con el fin de que tanto el Ministerio como el Jefe del Servicio conozcan su frontera de posibilidad de compromisos de resultados y se propongan, al mismo tiempo, medidas de fortalecimiento de capacidad y elevación de resultados a lo largo del período de gobierno. El programa inicial de fortalecimiento de gestión podrá ajustarse durante el período de gobierno, según necesidades y estrategias igualmente convenidas entre Ministro y Jefe de Servicio. Estos ajustes podrán dar lugar, naturalmente, a revisiones del Convenio de Desempeño de Alta Dirección.

Este estudio recomienda el empleo riguroso de las varias etapas que componen un buen ejercicio de *Balance Scorecard* (BSC), desde la planeación estratégica hasta la evaluación de capacidad y la evaluación de resultados. Este es el concepto completo del BSC, tal como fue concebido por sus autores, como herramienta de gestión y de fortalecimiento de capacidad, más allá de los resultados meramente financieros de una empresa. Se subraya este punto por cuanto se ha vuelto práctica común en el sector público, especialmente en países de América Latina y de otros continentes, como en las Filipinas, reducir el BSC a un tablero de seguimiento de metas, con calificaciones de mayor o menor alcance del logro obtenido. Con lo cual se minimiza el potencial del BSC como herramienta de planeación de metas y de diagnóstico y mejoramiento de la capacidad de gestión. Por fortuna, existen en Chile buenos ejemplos de aplicación del BSC, incluido en el sector público, que pueden servir de referentes a los Ministerios y a los Servicios que quieran valerse de este instrumento para elevar la calidad de las metas y los logros del Servicio.

(continúa en la página siguiente)

Existen otros sistemas de mejora de la capacidad de las instituciones que pueden utilizarse de forma complementaria. El Instituto Europeo de Administración Pública (EIPA), con experiencia en la implementación de *BSC* en el monitoreo de resultados, ha desarrollado durante los últimos diez años una herramienta específica para evaluar la capacidad de organizaciones del sector público llamado Marco de Evaluación Común o *Common Assessment Framework, CAF*. Esta herramienta es relativamente simple y fácil de usar para evaluar las fortalezas y debilidades de una organización. Es la base para determinar prioridades de desarrollo estratégico de procesos y mejora continua. Más de 2000 organizaciones están utilizando esta herramienta de forma exitosa. Si bien la herramienta es de auto-evaluación y por sí misma no mejora el desempeño de una organización, empleada con el apoyo o intervención del Ministerio (ya sea directamente por la autoridad política o a través de su consejo de asesores) resultará útil para ajustar Metas a Capacidad en el contexto de Chile. Además, los cuestionarios guía del CAF se pueden aplicar de manera flexible, ajustándolos a la naturaleza de cada Servicio y al pre-diagnóstico o interés especial del Ministerio en la capacidad del mismo.

Ha de advertirse que, al lado del CAF existen otros modelos simplificados que también han sido aplicados con éxito en países OCDE. De manera que se dispone de un menú de precedentes en los cuales se pueden apoyar Ministerios y Servicios en esta nueva fase de diagnósticos individuales de capacidad, que se complementan con un instrumento como el *BSC*. De entre tales modelos simplificados, el estudio anterior del Banco Mundial sobre el PMG (Banco Mundial 2010) recomendó especialmente el modelo de Excelencia en el Servicio al Cliente (*Customer Service Excellence, CSE*), por razón de su focalización en la atención y la satisfacción del usuario. Recomendó también ese estudio otros modelos simples que presuponen mayor delegación del análisis del problema y de la estrategia de solución en las propias unidades de gobierno interesadas en su mejoramiento. Entre estos últimos el BM propuso precisamente el *Common Assessment Framework, CAF*, y los *Capacity Reviews* que se practican en el Reino Unido. (Ver Anexo 4). De hecho, todos estos modelos podrían convivir y reforzarse entre sí bajo la condición de que se relaje el grado de centralismo y de estandarización que requiere actualmente el PMG. Por ello, más que la rígida de tal o cual modelo, aplicado en forma rigurosa, este estudio propone que se los tenga como menú o herramienta a la cual pueden recurrir según necesidades y preferencias los Ministerios o los Servicios.

Fuente: Autores y European Institute for Public Administration www.eipa.eu

180. **El logro de las metas es el criterio con el cual se definirán necesidades y prioridades de mejoramiento de la gestión.** Siempre que las metas estén bien definidas, los programas de fortalecimiento de capacidad apuntarán a la satisfacción del usuario, sea interno o externo al gobierno. Para todo lo anterior se necesitará además que exista un diagnóstico validado externamente de fallas de capacidad que impiden cumplir o elevar las metas. Al igual que lo que ocurre hoy, la estrategia de fortalecimiento de gestión es presentada a la DIPRES por Ministro o Subsecretario y el Jefe de Servicio en las negociaciones del presupuesto anual, especialmente cuando compromete recursos especialmente asignados al fortalecimiento de capacidad.
181. **Las metas de atención al ciudadano deben combinar medidas de percepción con estándares objetivos de la calidad del servicio.** Si bien algunos servicios como el Registro Civil han introducido indicadores de percepción del ciudadano medidos por una organización externa, éstos son mejorables y deberían combinarse con el control de cumplimiento de estándares objetivos de calidad del servicio.⁵⁶

⁵⁶ El índice de satisfacción del Registro Civil excluye, por ejemplo, el tiempo de espera del ciudadano, y sólo mide la atención una vez que se llega a ventanilla. Mediciones objetivas de la calidad del servicio podrían ser días para completar un trámite por ejemplo, aunque no siempre serán aplicables a todos los servicios.

182. **El nuevo diseño del PMG 2012 trae aparejado importantes desafíos si se quiere lograr una implementación efectiva.** Ciertamente es que algunos de los falencias del PMG fueron corregidos para el 2011.⁵⁷ Pero subsisten los problemas conceptuales fundamentales que afectan la baja calidad de las metas y debilitan la capacidad de vigilar efectivamente su cumplimiento o de fortalecer la capacidad hasta nivelarla con las metas propuestas. Esos problemas fundamentales se reducen a Quién o Quiénes tiene la Capacidad y el Estímulo para:

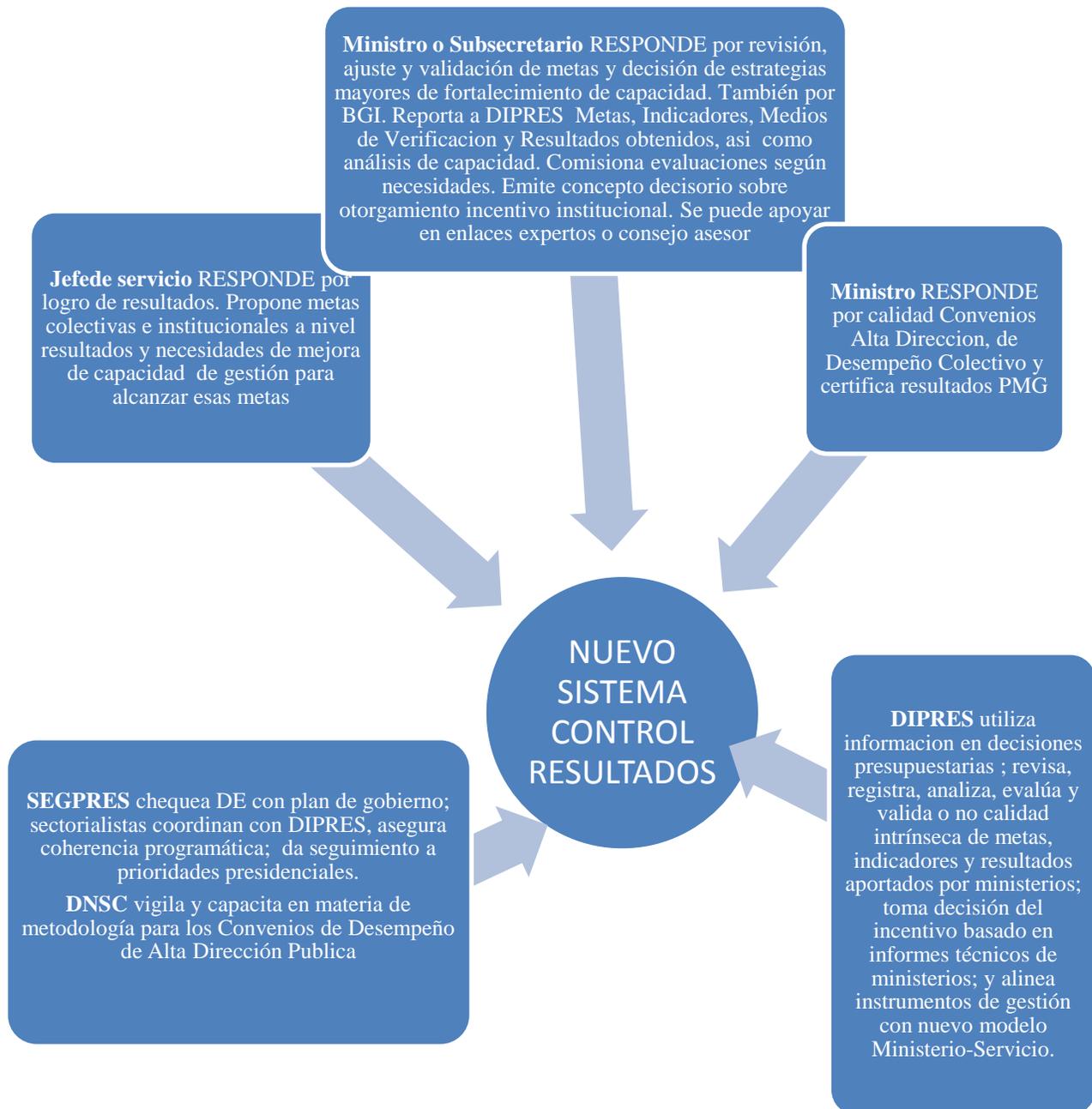
- Asegurar metas de calidad, vigilarlas y ajustarlas cuando fuera el caso;
- Vigilar también la coherencia de las acciones de la administración; e
- Identificar debilidades y asegurar el mejoramiento de la capacidad del Servicio cuando ésta fuera insuficiente para las metas que se propone la administración.

183. **Este estudio no propone desvincular el incentivo monetario, tanto el Institucional como el Colectivo, de la obtención (o no) de las metas precisas comprometidas por los Servicios.** Se propone, en el afán de hacerlos más efectivos, focalizar la condicionalidad de los incentivos no sólo en el cumplimiento mismo de las metas sino para 2012 en el *mejoramiento* del diseño de las mismas, en lograr una mejor *objetividad* de las mediciones, los reportes de resultados y el análisis de los factores que llevan a un resultado distinto a la meta. Este último deberá venir acompañado de un plan de mejoramiento de metas y de elevación de capacidad.

184. **El estudio también propone utilizar el vínculo directo Ministerio-Servicio como palanca para asegurar la *calidad* y el *logro* de las metas relacionadas a la consecución de incentivos salariales.** Este vínculo se plasma, en primer lugar, en la relación del Ministro o el Subsecretario con el Jefe de Servicio a través de los convenios de Alta Dirección. En segundo lugar, en la intervención del Ministerio en el incentivo institucional que acompaña el PMG y, tercero, en los Convenios Colectivos de Desempeño. Cuando la jerarquía se activa adecuadamente, haciendo a cada funcionario responsable de su mandato, los controles jerárquicos funcionan como incentivos que llaman a la gestión coordinada de resultados prioritarios, con responsabilidades individuales de planeación, aprobación, financiación, ejecución, control y evaluación del desempeño de cada agencia. De manera que la revitalización de la relación ministerio-servicio está llamada a convertirse en pivote institucional en el camino de la administración pública chilena hacia una gestión informada por resultados (ver Figura no. 12).

⁵⁷ Ver capítulo 3 de este informe.

Figura No. 12. Los Principales Responsables de Producción de Control de Resultados



Fuente: Autores

185. Como se esbozó anteriormente, y se refleja en la Figura No. 12, la DIPRES desempeñará cuatro funciones fundamentales en el modelo de Control de Gestión y Coordinación de Resultados aquí propuesto:

186. (i) **Como responsable de la calidad del gasto, la DIPRES revisará los resultados alcanzados a la luz de las metas y los indicadores comprometidos; y a la luz de las evaluaciones y los programas de fortalecimiento de capacidad y los utilizará en las decisiones presupuestarias.**

Esta información le será aportada anualmente por Ministro o Subsecretario, y por el Jefe de Servicio junto con los pliegos de propuestas de presupuesto para el año siguiente. De manera que el responsable de derivar propuestas de asignaciones presupuestarias del control de resultados será el propio sector, que es el que tiene la especialización técnica y la responsabilidad de asegurar la producción de metas de calidad. La DIPRES, a través de sus analistas presupuestarios sectoriales, calificará y ajustará esas iniciativas siguiendo sus criterios presupuestales y sus pautas y prioridades de financiación, tanto generales como sectoriales o por Servicio, para cada período fiscal.

187. **(ii) Como responsable del PMG, incluido el otorgamiento del incentivo institucional y del Programa de Evaluación de Gasto de la propia DIPRES, revisará y validará o no la calidad intrínseca de las Metas, los Indicadores y los Resultados reportados por el Ministerio y los Medios de Verificación empleados por el mismo.** Podrá regresar al Ministro y al Jefe de Servicio los informes recibidos, con recomendaciones para mejorar la calidad intrínseca de los instrumentos empleados y los resultados reportados. Pero no discutiría el contenido técnico-sustantivo de esos reportes o de esas propuestas; esa discusión ha de darse dentro de los límites sectoriales, teniendo en cuenta la especialidad del sector, y con la Presidencia, teniendo en cuenta las necesidades de las metas prioritarias de Gobierno
188. **(iii) Tomará, con base en el reporte técnico del Ministerio, las decisiones presupuestarias sobre el volumen del incentivo institucional que habrá de otorgarse anualmente.** Y lo hará dentro de los términos del ciclo presupuestario. Mediante el desempeño de esta responsabilidad, la DIPRES continuará fortaleciendo la institucionalización y la cultura de la gestión por resultados.
189. **(iv) Alineará los demás instrumentos de control de gestión de que actualmente dispone con el nuevo modelo de control de resultados de los servicios basado en el vínculo Ministerio-Servicio.** Como se dijo en el Capítulo 2 de este estudio, quizás el mayor logro de todo el Sistema de Control de Gestión desarrollado por la DIPRES consiste en haber desarrollado unos procedimientos y una cultura de medición, evaluación y reporte de resultados. Además, la DIPRES asegura, con su jerarquía y su eficacia, que dichos reportes y evaluaciones se produzcan oportunamente, dentro de los términos inamovibles del ciclo presupuestario. Esos procedimientos y rutinas son un activo que ha costado tiempo y recursos construir y que no debiera perderse.
190. **Además del desempeño institucional medido por el PMG, la evaluación del desempeño del Servicio se apoyará a su vez en la evaluación del desempeño según el convenio de Alta Dirección.** Es necesario restablecer la focalización de los convenios de Alta Dirección en metas de calidad (para mejorar también el incentivo monetario relacionado a estos Convenios), condicionadas a su vez a la capacidad potencial de la organización si se hiciera de ella una buena gestión. Estos son los estímulos que más mueven al personal directivo que dedica parte de su carrera al Servicio público. Y habrá que regular mejor su utilización como herramienta de reconocimientos, reputación o prestigio profesional y estímulos similares. Básicamente, recuperar todo el potencial de incentivo que brinda la relación Principal-Agente y alinear este potencial con los instrumentos de Alta Dirección. Porque si no se alinearen se debilitará nuevamente la posibilidad de control externo efectivo de los resultados de las agencias.

Naturalmente, lo anterior supone que el ministro o el subsecretario reciben a su vez, en este caso del Presidente y su entorno inmediato, los estímulos para hacer del control de calidad de las metas y de sus resultados un objetivo principalísimo por el cual se evaluará su gestión. Es decir, la evaluación de Ministro o Subsecretario no es ajena a la evaluación del Servicio. Esto se podría lograr a través de la introducción de rendiciones de cuenta pública por sector y/o Servicio sector al menos anualmente.

191. **Adicionalmente, será necesario ligar también las metas de los Convenios Colectivos de Desempeño con las metas del Servicio comprometidas por los Jefes de Servicio y consagradas en las Definiciones Estratégicas y los Indicadores de Desempeño del actual Sistema de Control de Gestión.** Para ello se requerirá: (i) que el Jefe de Servicio acuerde con las unidades de la organización metas de los CCD que contribuyan a las metas globales del Servicio; (ii) que el Jefe de Servicio de fe y sea responsable de esa contribución, como parte de sus compromisos con el Ministro o Subsecretario; (iii) que el Ministro o Subsecretario ya sea directamente o a través de consejeros sean responsables y capaces de constatar ese mismo vínculo de contribución y hacer de los resultados comprometidos en los CCD objetivo regular de su vigilancia del desempeño del Servicio; y (iv) una alianza de alto nivel entre Ministerio, DIPRES y SEGPRES para asegurar la alineación de estas metas, verificar su relevancia y constatar su cumplimiento.
192. **El nuevo modelo espera revitalizar de forma políticamente razonable el efecto de la condicionalidad del incentivo monetario.** Lo primero será hacer recaer en el Jefe de Servicio, primeramente, y en el Ministro/Subsecretario en última instancia, el riesgo de que la institución, los grupos de trabajo o el Jefe de Servicio mismo no consigan las metas comprometidas a cada nivel. De manera que si, por ejemplo, un Servicio no alcanzare las metas comprometidas, a pesar que los grupos de trabajo de empleados sí obtuvieron el incentivo, el Jefe del Servicio, asumirá la responsabilidad por haber elevado artificialmente los resultados. O, cuando menos, tendrá la carga de la demostración de la discrepancia entre los resultados institucionales y los de los colectivos individualmente considerados. Así también, se presumirá la responsabilidad del Ministro o Subsecretario que hubiera dejado constancia infundada de los resultados de los colectivos o hubiera aprobado metas institucionales que no guardan relación con las metas de los colectivos. Todo lo cual será objeto de análisis y de responsabilidades en el Balance de Gestión Integral y, cuando las hubiere, en las Evaluaciones Comprensivas del Gasto. Si el nuevo modelo consigue acentuar la responsabilidad del Jefe de Servicio y del Ministro/Subsecretario en el sentido indicado, ellos mismos se encargarán de acentuar también, en un segundo momento, la condicionalidad de los incentivos que a que podrían hacerse acreedores los demás funcionarios del Servicio.⁵⁸
193. **Será importante responsabilizar a los Ministros o Subsecretarios de la estimación regular de la capacidad de las organizaciones adscritas y de asegurar el mejoramiento de la**

⁵⁸ No todas las agencias del gobierno de Chile están en posición de recibir potencialmente los mismos incentivos: el estudio recomienda mantener los regímenes especiales, sin pretender uniformarlos. Cerca de 30 Servicios no suscriben el PMG ni son beneficiarios del incentivo institucional propio del PMG. Es el caso, por ejemplo, del Servicio de Impuestos Internos, que ha desarrollado de tiempo atrás su propio sistema de incentivos y tanto el Servicio como el Ministerio de Hacienda, como el gobierno y los usuarios parecen estar satisfechos con los resultados alcanzados. En otros casos, algunos Servicios son acreedores a incentivos especiales.

capacidad del Servicio cuando ésta fuera insuficiente para las metas que se propone la administración (o de ajustar las metas a la capacidad alcanzable). De esta manera se conseguirá una opinión externa al propio Servicio sobre la prioridad de fortalecer o no la capacidad de la organización y la manera más eficiente de hacerlo. Para lo cual el Ministro o Subsecretario asegurarán que los compromisos del Director de Servicio incluyan las propias evaluaciones y percepciones que éste tiene de las limitaciones de la organización como también sus estrategias para fortalecerla. Adicionalmente, como no todos los Ministros o Subsecretarios son expertos en fortalecimiento organizacional, ni todos tienen en todo momento un conocimiento profundo de los Servicios a su cargo, el Ministro o Subsecretario buscará suplementar, cuando fuera necesario, la opinión del Director del Servicio y la suya propia con opiniones gerenciales externas especializadas en esa organización o con capacidad de producir un diagnóstico fundamentado de las principales falencias de capacidad. (Ver Recuadro No. 8)

Recuadro No. 8. Lineamientos para el Diseño y Validación de Metas e Indicadores de Calidad

La DIPRES ha desarrollado muy buenas guías de lo que constituye una buena meta, un buen indicador y un buen reporte de resultados. Sus requerimientos técnicos para el sistema de planificación contienen adecuadas pautas para la planeación estratégica de los Servicios. Estos materiales de la DIPRES se refieren la calidad intrínseca de las metas o los indicadores. El nuevo modelo requiere, adicionalmente, la introducción e implantación de pautas que ligan las metas y los indicadores con el negocio del Servicio y que proveen la materia sobre la cual se dará el diálogo especializado entre el Ministerio y el Servicio:

Pautas suplementarias de planeación estratégica bajo algunos de los modelos más frecuentemente empleados, como lo es el *Balance Scorecard*. Estas pautas enfatizarán el objetivo de identificación de los productos estratégicos, sus metas y sus indicadores. Y, dentro de productos estratégicos distinguirán entre (i) los productos propios del mandato acotado de la Agencia, (ii) aquellos productos estratégicos con los cuales la Agencia contribuye al logro de metas superiores del Gobierno o del Sector y (iii) los productos indispensables para elevar la calidad de las metas, esto es, productos de consumo intermedio consistentes en el fortalecimiento de capacidad en función de resultados.

Por razón de la necesidad de reconocer también el último grupo de metas, el nuevo modelo admite la existencia de metas de procesos, en términos de reorganización o reingeniería de procedimientos; o metas de mejoramiento en el manejo financiero o en el manejo de personal, o de cambios de tecnología y producción de la información, o de toma de decisiones y reorganización de la estructura de gobierno, o de consultas con los usuarios finales, o de transparencia y elevación de la calidad de la demanda de estos usuarios, etc. Lo importante es que estas metas de consumo intermedio, internas a la organización, hubieran sido identificadas como necesarias para la producción de resultados por parte de la evaluación de capacidad de la organización (*Common Assessment Framework* u otro modelo de evaluación de capacidad).

Además, cabrán metas e indicadores no cuantitativos, como aquellos que ligan causalmente la contribución del Servicio a las metas superiores de Gobierno y que pueden estar basadas en una relación teórica, quizás demostrada por experiencia internacional pero aún no experimentada en Chile.

Ya se ha mencionado cómo puede el Ministro o Subsecretario nivelar, por sí mismo o con apoyo de directorios, enlaces, expertos externos, etc., la asimetría de conocimiento que existe entre el Jefe del Servicio y el Ministerio. Adicionalmente, el nuevo modelo requerirá entrenamiento breve y puntual del Ministro o Subsecretario, Jefes de Servicio y quizás otros funcionarios del nivel directivo, en el manejo gerencial de metas, indicadores, resultados y modelos de elevación de la capacidad de gestión.

Fuente: Autores

194. **La evaluación de la capacidad del Servicio puede ser uno de los roles que puedan cumplir los consejos consultivos y/o firmas y universidades especializadas en evaluaciones rápidas bajo pautas como las de los diagnósticos de los modelos simplificados de excelencia de la organización.** Además, la práctica frecuente de estos últimos modelos se facilita por el hecho de que son ya conocidos en Chile, por los sectores público y privado, amén de que han sido discutidos como posible opción de reorientación del PMG por parte de la División de Control de Gestión de la DIPRES.
195. **La Dirección Nacional del Servicio Civil debe supervisar la calidad de los convenios de Alta Dirección más activamente.** Si bien su rol ha sido esencialmente pasivo, la DNSC debería utilizar la oportunidad de sus responsabilidades para opinar sobre la calidad de las metas y de los indicadores propuestos en el convenio de alta dirección pública para la aprobación de Ministro o Subsecretario. El juicio de la DNSC no versará sobre los contenidos sustantivos de las metas o indicadores sino sobre su metodología, asegurando que los tres elementos clave del convenio estén presentes: (i) producción de bienes y Servicios en un marco de eficiencia; (ii) el elemento político de apropiación de los compromisos de programa; y (iii) el elemento estratégico asociado al despliegue de capacidades gerenciales para liderar a la organización al logro de sus objetivos superiores. Esto requerirá fortalecer el rol de asesor técnico de la DNSC en la elaboración, suscripción y modificación de los Convenios de Alta Dirección Pública. Y se valdrá de esta experiencia el Servicio Civil para robustecer sus programas de entrenamiento, especialmente para los funcionarios de Alta Dirección.
196. **La DNSC también debe apoyar a los Servicios en la construcción de capacidades en gestión de recursos humanos.** La DNSC cuenta con la capacidad necesaria para asesorar a los Servicios en áreas como la gestión por competencias, la identificación de perfiles y brechas a distintos niveles de la organización así como otras temas relacionados a gestión de recursos humanos, que si bien abandona al PMG como área reviste una importancia mayúscula para el logro de resultados por cualquier institución del sector público.

5.4 La Operacionalización del Nuevo Modelo

197. **Las características del nuevo modelo corrigen las debilidades del control de gestión por resultados que se vienen aplicando en Chile, según fueron documentadas en el Capítulo 2.** Reconoce la especialización, por una parte, y, por la otra, la necesidad de control jerárquico y alineación de resultados, para evitar la atomización de propósitos, la falta de líneas prioritarias y el consiguiente debilitamiento del control. Persigue un doble balance entre especialización-autonomía y jerarquía-control adecuado a las necesidades prioritarias del fortalecimiento de la administración. Para ello, respeta la autonomía gerencial para la implementación de metas y las iniciativas de las agencias para fortalecer capacidad; al mismo tiempo, responsabiliza al Ministerio o Subsecretaría del control de calidad de metas y resultados y de la validación de los planes de fortalecimiento de la capacidad de gestión.
198. **La manera como se podría materializar el vínculo de control Ministro/Subsecretario y Jefe de Servicio sería un acta anual de las metas comprometidas por el Jefe de Servicio con el Ministerio.** El acta se llevaría a consideración de la DIPRES por parte del Ministerio en el

momento de negociación de los pliegos presupuestarios y podría ser un anexo de los compromisos sectoriales del Ministro con el Presidente de la República. Las metas serían de conocimiento público y, cuando fuere el caso, se podrían consultar con los clientes del respectivo Servicio. Esa acta o minuta podrá ser revisada durante el año y será plasmada en nueva minuta de conocimiento público, reportada igualmente a la DIPRES y a la Presidencia.

199. **Con el nuevo modelo se adecúan los planes de mejoramiento de gestión a las necesidades individuales de cada agencia, como función y dependiente de los resultados que se esperan de las mismas –no del fortalecimiento de capacidad por fortalecer la capacidad.** Para ello se realizarían evaluaciones externas regulares de capacidad de gestión, siguiendo uno o más de los modelos de control de calidad utilizados en el sector público (y también en el privado) de otros países OCDE, orientando esos modelos hacia los resultados esperados de la agencia y apoyándose en los mismos como insumo esencial para: (i) la planeación estratégica de las metas de cada agencia y (ii) el criterio determinante de las propuestas de planes de fortalecimiento de gestión por parte del Jefe de Servicio y de la validación de los mismos por parte del Ministro o Subsecretario.
200. **Las metas se concentrarán en los productos estratégicos propios de cada agencia y en su contribución a las metas superiores de gobierno.** Para ello, el nuevo modelo propone reforzar la calidad de la planeación estratégica y su apropiación y utilización dentro de la agencia mediante ejercicios participativos, asistidos por el Ministro/Subsecretario o por expertos externos de la confianza de éste, siguiendo metodologías conocidas como la del cuadro de mando integral o *Balance Scorecard (BSC)*. Este ejercicio de planeación estratégica arrojará las metas que se llevan inicialmente a consideración del Ministro/Subsecretario y que éstos, junto al Jefe de Servicio, traerán a consideración de la DIPRES y SEGPRES. El ejercicio de planeación estratégica debería realizarse de manera completa cuando menos una vez al comienzo de cada administración, debería estar ajustado a la evaluación de capacidad de la agencia de que habla el punto anterior y debería revisarse y actualizarse de manera ágil una vez por año.
201. **Así, se unifican y simplifican los indicadores de resultados de cada Servicio.** El mismo ejercicio de planeación estratégica del punto anterior produce las metas y los indicadores de desempeño que propone el Servicio al Ministro o Subsecretario, que son los que se monitorean a través del BSC que comparten Subsecretario y Jefe de Servicio. Son también los mismos que se plasman en los formularios A-1 (Definiciones Estratégicas), y H (indicadores de productos estratégicos) y los mismos alrededor de los cuales se estructura el Balance de Gestión Integral, o rendición de cuenta pública de naturaleza estratégica que prepara y envía anualmente al Congreso cada Servicio.
202. **La memoria conjunta del ejercicio de planeación estratégica (por ejemplo bajo el modelo BSC) y de la evaluación de capacidad de la agencia (por ejemplo, bajo el modelo CAF), sumada a las actas de compromiso entre Jefe de Servicio y Ministro/Subsecretario, será la base de las Evaluaciones Comprensivas del Gasto.** Los focos y los contenidos de las nuevas Evaluaciones Comprensivas del Gasto serán precisamente la calidad de las metas alcanzables, los resultados obtenidos y la capacidad para lograr esas mismas metas. Estas ECG se ordenarán por la DIPRES, siguiendo iniciativas propias o del Congreso, la Presidencia, el Ministro o el propio Jefe de Servicio. No tendrán periodicidad fija; pero conviene realizar cuando menos una

de cada Servicio hacia el final de cada administración, de manera que sirva como elemento de juicio para la evaluación de capacidad y la planeación estratégica que se harán al comienzo de cada administración

203. **Para continuar con la alineación de incentivos e indicadores y la simplificación de información e instrumentos, el nuevo modelo propone que el Ministro o Subsecretario produzca una evaluación anual de la gestión del Jefe de Servicio y la reportarán a la Presidencia de la República y a la Dirección del Servicio Civil.** Esta evaluación se focalizará en los Convenios de Alta Dirección, en los resultados efectivamente alcanzados por el Servicio y en la implementación de las acciones o programas de fortalecimiento de gestión convenidos. Para ello, los convenios de Alta Dirección se ajustarán cada vez que el Jefe de Servicio acuerde con el Ministerio nuevas metas y nuevos indicadores o nuevos programas de fortalecimiento de capacidad. Y ésta será la evaluación contra la cual se otorgarán o no, total o parcialmente, los incentivos monetarios previstos en dichos convenios.
204. **El incentivo institucional del PMG se continuaría otorgando contra el cumplimiento de metas PMG, pero éstas se reducirán ahora al cumplimiento de los pilares sustantivos sobre los cuales reposa el nuevo sistema.** Estos son: (i) el acta del ejercicio de planeación estratégica, realizado con la participación externa del Ministro, el Subsecretario o los miembros del directorio, los enlaces u otros agentes externos especializados; (ii) el ejercicio de evaluación de capacidad, igualmente convalidado por el Ministro o Subsecretario; (iii) los resultados del plan de fortalecimiento de capacidad estratégica, evaluados externamente y suscritos por Ministro o Subsecretario; (iv) la certificación de los resultados alcanzados, de entre los comprometidos por el Servicio y suscritos por Jefe de Servicio y Ministro o Subsecretario, con recomendación de éste del cumplimiento de las metas y el porcentaje del incentivo institucional aplicable anualmente al Servicio. Los demás sistemas y áreas del PMG que ya fueron reducidos para el 2011 se pueden descartar o quedan subsumidos implícitamente dentro de los reportes y los controles anteriormente enumerados.
205. **Se propone conciliar el calendario propio del modelo de Control de Gestión con el calendario de intervenciones de la DIPRES propuestas más arriba, pero al mismo tiempo enfatizar la multianualidad y la duración cuatrienal de las metas principales para así alinearlos con el mandato presidencial.** Es necesario desarrollar un calendario, compatible con el calendario de la DIPRES, que atienda las necesidades propias del modelo propuesto. Este es un modelo de Control de Gestión focalizado en Resultados; no es un modelo de ciclo presupuestario. En cuanto tal, tiene su propio calendario, determinado por los períodos y las fechas en las cuales es posible y es indicado fijar metas e indicadores, producir informes sobre el mayor o menor logro de tales metas y evaluar la gestión que condujo a esos resultados. Dada la conexión con las metas prioritarias de gobierno, lo indicado es optar por un calendario cuatrienal. Los principales hitos de este calendario, además del calendario de intervenciones de la DIPRES, se detallan en Tabla No. 4 en la página siguiente. El Recuadro No. 9 detalla un posible diseño del programa piloto y recomienda criterios para la selección de los Ministerios y Servicios que podrían ser incluidos en la primera fase, de acuerdo con lo recogido en las entrevistas del estudio. El Recuadro No. 10 propone pasos concretos con respecto al diseño e implementación de los pilotos.

206. **El factor crucial del nuevo modelo será el rigor con el que se desarrolle el monitoreo de los Servicios.** Por ello, será necesario que Ministro y Presidente pidan cuentas al Subsecretario sobre la frecuencia, y la adecuación de la frecuencia, de reuniones y discusiones con el Jefe del Servicio y de las revisiones de información y demás documentación recibidas del Jefe de Servicio o de los enlaces, directorios o expertos, según el tipo de vínculo inicialmente concebido como idóneo para esa pareja Ministerio-Servicio. Por ello mismo, hará falta registrar, monitorear y evaluar la eficacia de los varios tipos de vínculos y ajustarlos cada vez que fuera necesario.

Tabla No. 4. Calendario del Nuevo Modelo para la Mejora del Desempeño Institucional

Actividad	Momento y Frecuencia
Definiciones Estratégicas	Cada cuatro años, ajustables a lo largo del período y reportadas anualmente a la DIPRES y SEGPRES por Ministerio y Jefe de Servicio, según calendario actual
Evaluación de Capacidad y Planeación Estratégica iniciales	Comienzo del período de gobierno, ajustables a lo largo del período presidencial. Preparadas por Ministerio/Servicio y reportadas a DIPRES
Metas multianuales	Evaluables por el Ministerio, según el calendario que traiga la planificación estratégica para los resultados intermedios y finales. La DIPRES evaluará la calidad intrínseca de las Metas, los Indicadores y, cuando fuera el caso, propondrá al Ministerio observaciones puntuales para mejorar dicha calidad intrínseca. Las observaciones de la DIPRES deberán ser tenidas en cuenta durante el mismo año fiscal y las Metas, los Indicadores y los Medios de Verificación, revisados por Ministerio y Servicio, serán reenviados también a la DIPRES dentro del mismo ejercicio presupuestario. De manera que la validación de Metas, Indicadores y Medios de Verificación será fruto de la Alianza técnica entre el Ministerio (en lo sectorial) y la DIPRES (en lo referente al manejo del instrumento de control de gestión y utilización en las decisiones presupuestarias).
Indicadores de Desempeño Presupuestario y Reportes de Cumplimiento PMG y CCD	Anuales, según calendario actual. En CCD, Ministerio controla que metas contribuyan a objetivos del sector, verifica cumplimiento y responde por ellas. Informa a SEGPRES y DIPRES sobre cumplimiento, y DIPRES vigila calidad intrínseca de metas, indicadores y medios de verificación en alianza con Ministerio.
Cuenta Pública del Ministro o Subsecretario sobre el Desempeño del Servicio	Anualmente
Rendición de cuentas al Presidente sobre progreso de metas prioritarias	A definir por Unidad de Cumplimiento de la Presidencia – <i>Delivery Unit</i> (SEGPRES)
Monitoreo del Progreso de los Servicios por el Ministro, Subsecretario o modalidad de vínculo elegida y Jefe de Servicio	Actividad constante lo largo de período presupuestario y de gobierno. Incluye revisión de progreso de resultados en base a BSC; actualización de resultados; iniciativas para refuerzo de capacidad de gestión; seguimiento a planes de fortalecimiento de capacidad de gestión, etc.

Fuente: Autores

Recuadro No. 9. Guías para el Diseño del Programa Piloto

La hipótesis de trabajo. Como se desprende de la Tabla No. 3, se propone que la calidad de los resultados dependerá de la eficacia del vínculo entre Ministerio y Servicio. Dicha eficacia depende a su vez del ajuste del vínculo a: (i) los factores contextuales que restringen o empoderan al Servicio; (ii) la naturaleza y las características del Servicio; (iii) el rol que cumplen en la práctica el Servicio y el Ministerio en la definición de metas, indicadores y medios de verificación; (iv) el grado de autonomía en la gestión del Servicio y (v) los incentivos para calidad de metas y logro de resultados.

Se propone, además, que dentro del análisis de las características del Servicio se analice su estructura de gobierno, en la práctica, con especial atención a los enlaces, consejeros o directorios consultivos de un Servicio – o *modalidad de vínculo* entre Ministerio y Servicio. Esta documentación permitirá decantar experiencia sobre un tema respecto del cual no existe hoy suficiente evaluación en el plano internacional. La información recogida habrá de incluir también el apoyo o no en herramientas de seguimiento y análisis de resultados, como el BSC, o de análisis y fortalecimiento de la organización para la producción de resultados, como lo son el CAF, el CSE o los Reportes de Capacidad.

Finalmente se sugiere que cuando se recoja la información sobre la naturaleza del Servicio se analice también su vigencia como función especializada, susceptible de continuar desagregada del Ministerio y se evalúe si algunos de los servicios que provee hoy directamente el Ministerio serían mejor prestados mediante agencia independiente, o si algunos programas que operan de manera independiente deben ser institucionalizados como Servicios. De esta manera, el ejercicio servirá, al mismo tiempo, para recuperar la razón de ser de la especialización de las agencias y su autonomía de gestión.

Coordinación de los Pilotos. Se propone que los ejercicios piloto estén dirigidos, controlados y evaluados por un equipo mixto de la Comisión de Modernización del Ministerio de Hacienda, que ha impulsado la revitalización del vínculo Ministerio-Servicio, y de la DIPRES, que tiene la experiencia sobre calidad intrínseca de Metas, Indicadores y Medios de Verificación y que tendrá a su cargo la alineación de los demás instrumentos de Control de Gestión con el modelo aquí propuesto.

Periodicidad de los Pilotos. Los pilotos se realizarían anualmente, siguiendo el ciclo del sistema actual, y se construirían series históricas que permitan mayor profundidad en los análisis y en los ajustes a los modelos iniciales de vínculo Ministerio-Servicio y permitan una mejor comparación con otros países de la OCDE. Es fundamental que los primeros pilotos sean seleccionados, acordados y lanzados durante los primeros meses del 2011. El equipo mixto Hacienda-DIPRES prepararía Términos de Referencia de los Pilotos e indicadores o formas de medición de resultados de los mismos, seleccionaría y convocaría a los ministerios y servicios escogidos.

Cobertura de los Pilotos. Podría comenzarse en tres o cuatro sectores o Ministerios, con un número entre 10 y 15 Servicios, y cada año se podrían agregar más. Una vez ajustados los diseños según los resultados de los pilotos, se adelantaría la institucionalización de vínculos y procedimientos. Los informes de evaluación anual de los pilotos deberán ser objeto de discusión con los ministerios y los servicios involucrados y presentados al conjunto de la administración.

Selección de Pilotos. La selección de los casos piloto debería obedecer a alguno de los siguientes criterios o a combinaciones de entre ellos: (i) naturaleza del Servicio, desde los más complejos tecnológicamente hasta los más simples; (ii) antigüedad y número de personal, para distinguir entre servicios con mayor y con menor inercia burocrática; (iii) casos de mayor injerencia y control y casos de muy limitada vigilancia por parte del Ministerio; (iv) casos de mayor visibilidad pública del director del Servicio y/o de contacto más directo entre el Director y el Presidente o la oficina de Presidencia y casos de menor incidencia de estas variables; (v) Servicios que proveen atención directa a la ciudadanía; (vi) distintos perfiles técnico-políticos de ministros y directores de servicio; (vii) con/sin enlaces, consejeros o directorios. Naturalmente, criterio determinante es la voluntad y el compromiso del ministerio y el servicio para participar en el piloto.

Fuente: Autores

Recuadro No. 10. Ejemplo de Planificación e Implementación de Pilotos

Siguiendo los lineamientos especificados en el Recuadro no. 9, la secuencia en la planificación e implementación de pilotos podría ser la descripta a continuación.

Paso 1. Identificación de los sectores y servicios para los pilotos siguiendo la metodología de la Tabla No. 3. *Responsables: Ministerio de Hacienda y DIPRES*

Paso 2. Preparación o Actualización de Plan Estratégico del Servicio piloto en base a las prioridades del ministerio o sector, a los cuales deben alinearse las Definiciones Estratégicas.

Paso 3. Evaluación de Capacidad del Servicio, utilizando metodologías ya descriptas, y preparación de plan de fortalecimiento de la capacidad del servicio.

Paso 4. Definición de metas de resultado y de gestión, que pueden ya haber sido identificadas en el proceso de definición de metas para 2011, y alineación de metas entre Convenio de Alta Dirección, CCD y PMG. En caso de metas multianuales desagregación de metas por año y objetivos de progreso para el alcance de las metas por mes u otro período que se juzgue razonable por el sector.

Paso 5. Implementación de *BSC* o tablero de control similar para el seguimiento de estas metas de resultado y de gestión, previamente identificadas por el Ministerio y Servicio en los pasos anteriores, con reuniones al menos mensuales de seguimiento y supervisión.

Paso 6. Certificación de los resultados alcanzados, de entre los comprometidos por el Servicio y suscritos por Jefe de Servicio y Ministro o Subsecretario, con recomendación de éste del cumplimiento de las metas y el porcentaje del incentivo institucional aplicable anualmente al Servicio a la DIPRES.

Responsables Pasos 2 a 6: Ministerio (Ministro o Subsecretario y figura elegida como vínculo) y Servicio, con validación de sectorialistas de SEGPRES (Definiciones Estratégicas y validación de resultados alcanzados para aquellos servicios con metas consideradas prioritarias en Presidencia); y de la DIPRES (plan de fortalecimiento de capacidad en caso requiera asignación presupuestaria adicional, coordinación con metas ya identificadas para presupuesto 2011, comparación con metas del servicio en años anteriores, validación de resultados alcanzados).

Mientras este sería una secuencia lógica siguiendo el modelo recomendado, se entiende que durante la fase de transición de 2011 pueda abreviarse o alterarse esta secuencia, dado que ejercicios como la planificación estratégica o la implementación de *BSC* pueden llevar tiempo y requerir recursos que pueden no haber sido previstos en la formulación presupuestaria para 2011. Lo mismo aplicaría en el caso de los consejeros o figuras de vínculo entre Ministerio y Servicio.

Fuente: Autores

Conclusiones

- 207. **El modelo propuesto es más incluyente y descentralizado que el existente a marzo de 2010**, en el sentido que integra en la función de control de resultados actores e incentivos que no se hallaban vinculados, o no lo estaban de manera explícita o con igual intensidad por el modelo desarrollado por la División de Control de Gestión. Es también más descentralizado, por cuanto incorpora ministerios, Servicios y otros actores con un rol proactivo y efectivo que no tenían en el anterior modelo.
- 208. **Es más simple y eficiente.** Las principales tareas de observación de resultados y de capacidades de las agencias reposan en la relación cotidiana entre el Ministerio y el Servicio. Es decir, lo que se observa y se reporta no requiere una actividad enteramente ad-hoc. Tiene menores costos de

producción de información y reportes para los Servicios. También es menos demandante y menos costoso del lado de quien controla, por cuanto las tareas de la División de Control de Gestión de la DIPRES en el control de calidad de las metas y en la vigilancia de los resultados alcanzados se trasladan en inmensa proporción a la relación permanente Ministerio-Servicio.

209. **Es más flexible en cuanto al entendimiento de la autonomía en la vida real de las agencias.** Diversos grados de autonomía real caben en la amplia zona gris que existe entre las prioridades centrales de la política pública y la autonomía de la gerencia para alcanzar creativamente los mejores resultados posibles de un Servicio. Y el modelo propuesto permite moverse pendularmente entre uno y otro extremo de la zona gris, sin asfixiar la creatividad gerencial ni desatender la obligación del Servicio de contribuir a las metas superiores de gobierno. La flexibilidad del nuevo modelo lo hace maleable a las necesidades particulares de control de cada Servicio y permite medir lo que es realmente relevante para el negocio de cada Servicio en su aporte a las metas globales del sector.
210. **Es más flexible también en cuanto a los instrumentos y los apoyos del control.** En algunos casos Ministro/Subsecretario y Jefe de Servicio podrán confiar en la certificación de procedimientos, por ejemplo bajo las normas ISO, en otros podrán descansar en la opinión fundamentada de un consejo consultivo o directorio que reúna profundo conocimiento de las capacidades de la organización y de los riesgos de incumplimiento de las metas, o en un equipo de enlaces de la exclusiva confianza de la autoridad política que conozca el Servicio por dentro y pueda alertar aspectos que el Ministro o Subsecretario no conocen por no contar con el tiempo suficiente. Todavía en otros podrá apoyarse en la evaluación de resultados de programas o proyectos o en la Evaluación Comprensiva del Gasto. Y en otros podrá recurrir, según la necesidad, a modelos simplificados, a modelos focalizados o a modelos más complejos de control de calidad.
211. **Finalmente, es más transparente y más contestable,** en el sentido del conocimiento público de las metas, los resultados, los análisis de capacidad y las estrategias de fortalecimiento de capacidad.

Bibliografía

- Arenas, A. y Berner, H. (2010), *Presupuesto por Resultados y la Consolidación del Sistema de Evaluación y Control de Gestión del Gobierno Central*, Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda, Gobierno de Chile, Santiago, Chile.
- Banco Mundial (2005), *Chile: Estudio de Evaluación de Impacto del Programa de Evaluación de Programas. Evaluaciones de Impacto y Evaluaciones de los Programas del Gobierno. Volumen I – Informe Principal*. Unidad de Reducción de la Pobreza y Gestión Económica para América Latina y el Caribe. Informe N° 34589-CL
- Banco Mundial (2008), *Evaluación del Programa de Mejoramiento de la Gestión*, Unidad de Gestión Pública para América Latina y el Caribe, Washington, DC.
- Banco Mundial (2010), *Postfacio – Propuestas para la Continuación del PMG Chileno mediante la Profundización en la gestión orientada a usuarios*, Unidad de Gestión Pública para América Latina y el Caribe, Programa Anual de Estudios 2009 entre el Gobierno de Chile y el Banco Mundial, Washington, DC.
- Banco Mundial (2010b), *The Practice of Policy-Making in the OECD: Ideas for Latin America*, Unidad de Gestión Pública para América Latina y el Caribe (en proceso de publicación)
- Bouckaert, G., B. Guy Peters y Koen Verhoest (2010), *The Coordination of Public Sector Organizations – Shifting Patterns of Public Management*, Palgrave-McMillan, Hampshire, UK
- Dirección de Presupuestos del Gobierno de Chile (2009), *Programa de Mejoramiento de la Gestión. Año 2010. Programa Marco Avanzado, Documento técnico*.
- Fehr, E. y S. Gächter (2001), *Do Incentive Contracts Crowd Out Voluntary Cooperation?*, Research Paper C01-3, Center for Law, Economics and Organization Research Paper Series, School of Law, University of Southern California.
- Fey, B. and R. Jegen (2001), *Motivation Crowding Theory*, in *Journal of Economic Surveys* Volume 15, Number 5, Blackwell Publishers Ltd, Oxford, UK
- Fey, B. (2008), *Motivation Crowding Theory – A new approach to behavior*, in *Behavioral Economics and Public Policy*, Roundtable proceedings, Melbourne, 8-9 August 2007, Australian Government Productivity Commission, 2008: 37-54.
- Gobierno de Chile (2005), *Estudio sobre Convenios de Desempeño Colectivo: Estado de Situación al 2005*, Dirección de Presupuestos, Dirección Nacional del Servicio Civil y Ministerio de Hacienda, Santiago, Chile.
- House of Commons (2011), *Smaller Government: Shrinking the Quango State*, Public Administration Select Committee, Fifth Report of Session 2010-2011, London, UK.

- Institute for Governance (2010), *Read Before Burning: Arm's Length Government for a New Administration*, London, UK.
- Lambertini G., y E. Silva (2009), *Hacia un Perfeccionamiento del Sistema de Alta Dirección Pública*, en *Un Mejor Estado para Chile: Propuestas de Modernización y Reforma*, Consorcio para la Reforma del Estado, Santiago, Chile
- Minaeva, Y. y J. Bourgon (2010), *Disentangling Performance Management Systems from Control Systems*, Discussion Paper # 5, NS6 A New Synthesis for Public Administration, Ottawa, Canada
- OECD (2005), *Performance Related Pay for Government Employees*, Public Governance and Territorial Development Directorate, Paris, France
- OECD (2008), *The State of the Public Service*, Public Governance and Territorial Development Directorate, Paris, France
- Pollitt C., y K. Bathgate, J. Caulfield, A. Smullen, A. y C. Talbot. (2001) "Agency fever? Analysis of an international Policy Fashion" en *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*.
- Pollitt, C., y C. Talbot, J. Caulfield y A. Smullen (2004), *Agencies: How Governments Do Things Through Semi Autonomous Organizations*, Palgrave-McMillan, Hampshire, UK
- Portales, C. y Raineri A. (2002), *Un Sistema de Directorios para la Gestión de los Servicios Públicos en Chile*, Comisión de Reforma del Estado, Centro de Estudios Públicos, Santiago, Chile.
- Portales, C. (2009), *Estudio sobre Estatuto Administrativo, remuneraciones y calificaciones en el personal del gobierno central de Chile*, en *Un Mejor Estado para Chile: Propuestas de Modernización y Reforma*, Consorcio para la Reforma del Estado, Santiago, Chile
- Verhoest, K., P. Ronnes, B. Verschuere, K. Rubecksen, M. MacCarthaigh (2010), *Autonomy and Control of State Agencies: Comparing States and Agencies*, Palgrave-McMillan, Hampshire, UK
- Wilks, S. (2007), *Boardization and Corporate Governance in the UK as a Response to Depoliticization and Failing Accountability*, *Public Policy and Administration*, 22, 443-460
- Wilks, S. (2008), *Board Management of Performance in British Central Government*. In Herhalt, J. (Ed.) *Holy Grail or Achievable Quest*. Zurich, KPMG. 125-138.

Anexo 1. Lista de Entrevistados

1. Rodrigo Álvarez, Subsecretario de Hacienda, Ministerio de Hacienda
2. Fernando Rojas, Subsecretario de Educación, Ministerio de Educación
3. Augusto Iglesias, Subsecretario de Previsión Social, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
4. Pablo Wagner, Subsecretario de Minería, Ministerio de Minería
5. Alvaro Cruzat, Subsecretario de Agricultura, Ministerio de Agricultura
6. Liliana Jádue, Subsecretaria de Salud Pública, Ministerio de Salud
7. Tomás Flores, Subsecretario de Economía, Ministerio de Economía
8. Loreto Silva, Subsecretaria de Obras Públicas, Ministerio de Obras Públicas
9. Patricia Pérez Goldberg, Subsecretaria de Justicia, Ministerio de Justicia
10. Rosanna Costa, Directora de Presupuestos, DIPRES
11. Hernán Cheyre, Vice-Presidente Ejecutivo, CORFO
12. Ricardo Ariztía, Director, INDAP
13. Felipe Irrarázabal, Director, Fiscalía Nacional Económica
14. Magdalena Krebs, Directora, DIBAM
15. Pamela Cuzmar, Tesorera, Tesorería General de la República
16. Carlos Williamson, Director Nacional del Servicio Civil y Presidente del Consejo de Alta Dirección Pública, DNSC
17. Cristián Behm Sepúlveda, Director, Registro Civil
18. María Teresa Valenzuela, Directora, Instituto de Salud Pública
19. José Huepe, Director, Dirección General de Aeronáutica Civil
20. Andrés Mac Lean Vega, Vice-Presidente Ejecutivo, Comisión Chilena del Cobre
21. Hermann von Gersdorff, Subdirector de Racionalización y Función Pública, DIPRES
22. Salvador Valdés, Asesor, Ministerio de Hacienda
23. José Pablo Gómez, Asesor, DIPRES
24. Claudio Seebach Speiser, Jefe de División Coordinación Interministerial, SEGPRES
25. Cristián Valenzuela, Jefe de Gabinete, Subsecretaría de Hacienda, Ministerio de Hacienda
26. Josefina Soto, Asesora Jurídica, Ministerio de Hacienda
27. Carlos Pardo, Asesor Legal, DIPRES
28. Paula Darville, Jefa de División, Unidad de Control de Gestión, DIPRES
29. Mauricio Villena, Jefe del Departamento de Estudios, DIPRES
30. Amaya Fraile, Asesora, Ministerio de Hacienda
31. Víctor Dumas, Asesor, Unidad de Modernización del Estado, Ministerio del Interior
32. Hugo Zúñiga, Analista Presupuestario, DIPRES
33. Matías Lira A., Jefe de División de Planificación y Presupuesto, Ministerio de Educación
34. Milenko Skoknik, Jefe de Gabinete del Subsecretario, Ministerio de Relaciones Exteriores

35. Jaime Lira, Jefe Unidad de Atención Ciudadana, Subdirección de Operaciones, Servicio de Registro Civil e Identificación
36. Juan Carlos Domínguez, Subdirector, INDAP
37. Arturo Vergara, Unidad de Planificación, INDAP
38. Leslie Faure, Unidad de Recursos Humanos, INDAP
39. Pedro Pubill, Secretaría Ejecutiva, Chile Solidario, MIDEPLAN
40. Cristian Maturana, Director Administrativo, DIRECON
41. Eric Heindl, Dirección General de Obras Públicas, Ministerio de Obras Públicas
42. Daniela Devoto, Jefa de Unidad de Gestión Estratégica Ministerial, Dirección General de Obras Públicas, MOP
43. Pamela Fredes, Programa de Modernización, Dirección General de Obras Públicas, MOP
44. María José Vega, Jefa de Unidad e Control de Gestión, Ministerio de Salud
45. Maria Teresa Hamuy, Unidad de Control de Gestión, DIPRES
46. Luna Israel, Unidad de Control de Gestión, DIPRES
47. Lorena Pérez, Subdirectora de Desarrollo de las Personas, DNSC
48. Rodrigo Núñez, Asesor, JUNAEB
49. Ignacio Irrázaval, Centro de Estudios de Políticas Públicas, Universidad Católica
50. Rafael Rodríguez, Seminarium (headhunter)
51. Juan Carlos Cabezas, ex Director Nacional, JUNAEB
52. Cristian Martínez, ex Subsecretario de Educación y ex Director Nacional de JUNAEB
53. Heidi Berner, ex Jefe de División de la Unidad de Control de Gestión, DIPRES
54. Julio Valladares, ex Subdirector de Racionalización y Función Pública, DIPRES
55. Marcela Guzmán, ex Jefe de División de la Unidad de Control de Gestión, DIPRES

Anexo 2. Mapa del Estado Chileno ⁵⁹

Ministerio	Servicio
Ministerio de Agricultura	Subsecretaría de Agricultura
	Comisión Nacional de Riego
	Corporación Nacional Forestal
	Instituto de Desarrollo Agropecuario
	Oficina de estudios y Políticas Agrarias
	Servicio Agrícola y Ganadero
Ministerio de Bienes Nacionales	Subsecretaría de Bienes Nacionales
Ministerio de Defensa Nacional	Estado Mayor Conjunto
	Dir. Administrativa del Min. de Defensa Nacional
	Subsecretaria de Carabineros
	Subsecretaria de Investigaciones
	Subsecretaria para las Fuerzas Armadas
	Caja de Previsión de la Defensa Nacional
	Dirección general de Movilización nacional
	Defensa Civil de Chile
Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción	Subsecretaría de Economía
	Servicio Nacional del Consumidor
	Comité de Inversiones Extranjeras
	Comité Innova Chile
	Corporación de Fomento de la Producción
	Fiscalía Nacional Económica
	Instituto Nacional de Estadísticas
	Instituto Nacional de Propiedad Industrial
	Servicio de Cooperación Técnica
	Servicio Nacional de Turismo
	Subsecretaría de Pesca
	Servicio Nacional de Pesca
Ministerio de Educación	Subsecretaria de Educación
	Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica
	Consejo Nacional de Educación
	Consejo Nacional de la Cultura y de las Artes ^a
	Dirección de Bibliotecas Archivos y Museos
	Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas
	Junta Nacional de Jardines Infantiles

⁵⁹ Información provista por el Ministerio de Hacienda en Diciembre de 2010. En **negrita** se indica la subsecretaría o institución de la cual dependen los servicios listados abajo.

Ministerio	Servicio
Ministerio de Hacienda	Secretaría y Administración General Ministerio de Hacienda
	Dirección de Compras y Contratación Pública
	Dirección de Presupuestos
	Dirección Nacional del Servicio Civil
	Servicio de Impuestos Internos
	Servicio de Tesorerías
	Servicio Nacional de Aduanas
	Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras
	Superintendencia de Casinos de Juego
	Superintendencia de Valores y Seguros
	Unidad Administradora de los Tribunales Tributarios y Aduaneros.
	Unidad de Análisis Financiero
	Ministerio de Justicia
Defensoría Penal Pública	
Gendarmería de Chile	
Servicio de Registro Civil e Identificación	
Servicio Médico Legal	
Superintendencia de Quiebras	
Ministerio de Minería	Secr. y Adm. General Ministerio de Minería
	Comisión Chilena del Cobre
	Servicio Nacional de Geología y Minería
Ministerio de Obras Públicas	Secretaría y Administración General Ministerio de Obras Públicas
	Instituto Nacional de Hidráulica
	Superintendencia de Servicios Sanitarios
	Dirección general de Obras Públicas
	Dirección de Aeropuertos
	Dirección de Arquitectura
	Dirección de Contabilidad y Finanzas
	Dirección de Obras Hidráulicas
	Dirección de Obras Portuarias
	Dirección de Planeamiento
	Dirección de Vialidad
	Administración Sistemas de Concesiones
	Fiscalía de Obras Públicas
Dirección General de Aguas	

Ministerio	Servicio
Ministerio de Planificación	Subsecretaría de planificación
	Corporación Nacional de Desarrollo Indígena
	Fondo de Solidaridad e Inversión Social
	Fondo Nacional de Discapacidad
	Instituto Nacional de la Juventud
	Servicio Nacional de la Mujer ^a
Ministerio de Relaciones Exteriores	Secretaría y Administración General y Servicio Exterior
	Agencia de Cooperación Internacional
	Dirección de Fronteras y Límites del Estado
	Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales
	Instituto Antártico Chileno
Ministerio de Salud	Subsecretaría de Redes
	Instituto de Salud Pública de Chile
	Central de Abastecimientos del S.N.S.S.
	Subsecretaría de Salud Pública
	Fondo Nacional de Salud
	Superintendencia de Salud (autónomo)
Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones	Secretaría y Administración General de Transportes
	Junta de Aeronáutica Civil
	Subsecretaría de Telecomunicaciones
Ministerio de Vivienda y Urbanismo	Subsecretaría de Vivienda y Urbanismo
	Parque Metropolitano
	Servicios Regionales de Vivienda y Urbanización ^b
	Servicios de Vivienda y urbanización ^c
Ministerio del Interior	Secretaría y Administración General Ministerio del Interior
	Consejo Nacional para el Control de Estupefacientes
	Departamento de Extranjería y Migración
	División de Seguridad Pública
	Oficina Nacional de Emergencia
	Servicio de Gobierno Interior
	Intendencias Regionales ^d
	Gobernaciones Provinciales ^d
	Subsecretaría de desarrollo regional y administrativo ^e

Ministerio	Servicio
Ministerio del Trabajo y Previsión Social	Subsecretaría del Trabajo
	Dirección General de Crédito Prendario
	Servicio Nacional de Capacitación y Empleo
	Dirección del Trabajo
	Subsecretaría de Previsión Social
	Instituto de Seguridad Laboral
	Instituto de Previsión Social
	Superintendencia de Pensiones
Superintendencia de Seguridad Social	
Ministerio Secretaría General de Gobierno	Secretaría General de Gobierno
	Consejo Nacional de Televisión
	Instituto Nacional del Deporte
Ministerio del Medio Ambiente	Subsecretaría del Medio Ambiente
	Superintendencia Medio Ambiental
	Servicio de Evaluación Ambiental
	Servicios Regionales Ministeriales ^b
Ministerio Secretaría General de la Presidencia	Secretaría General de la Presidencia de la República
	Servicio Nacional del Adulto Mayor
Ministerio de Energía	Superintendencia de Electricidad y Combustibles
	Departamento de Energías Renovables No Convencionales
	Comisión Nacional de Energía

Referencias

- ^a La máxima autoridad de estos servicios se los denomina Ministros, aunque el servicio no tiene rango de ministerio
- ^b Son 15, uno por región (SEREMIS), son desconcentrados territorialmente
- ^c Son 15, uno por región (SERVIU), son descentralizados
- ^d No son servicios, pero dependen de esta subsecretaría
- ^e No tiene servicios, pero tiene a su cargo los 345 municipios

Anexo 3. Experiencias Internacionales en el Uso de Directorios en el Sector Público para Mejorar el Desempeño Institucional

Introducción⁶⁰

3.1 El sector público es un ambiente complejo, con diferentes tipos de organizaciones. Este fenómeno no es algo reciente, sino que ya luego de la segunda guerra mundial, en el Reino Unido se hizo un ejercicio de clasificación en el cual ministerios, departamentos y gobiernos locales convivían con una categoría llamada “resto”, que incluía una enorme cantidad de entidades (Chester, 1951). Quizás una de las clasificaciones más aceptadas de instituciones del sector público es la de Gill (2002):

Figura No. 1. Tipología de instituciones del Sector Público

Directamente Controladas		Indirectamente Controladas			
Ministerios	Agencias Departamentales	Otras org. de derecho público	Org. Sin fines de lucro del gobierno	Empresas Públicas	Otras org. de derecho privado
Indivisibles del Estado		Parcialmente separadas del Estado	Legalmente Separadas del Estado		
Creadas bajo el derecho público			Creadas bajo el derecho privado		
Cliente: Ministro	Cliente: público y empresas privadas	Cliente: Empresas privadas e individuos			
Empleo público – Servicio Civil		Servicio Civil y otros	Código del Trabajo o Derecho Privado		
Financiadas por Impuestos		Tarifas, Ventas impuestos	Ventas		

Fuente: Gill (2002)

3.2 Dejando de lado las diferencias entre sistemas presidencialistas y parlamentarios, los ministros suelen tener un portafolio diverso, donde se incluyen tanto departamentos o subsecretarías, como organizaciones de derecho público. Algunos de los problemas que suelen enfrentar los ministros incluyen: una bajo nivel de presión para mejorar el desempeño del ministerio; no aviso temprano de problemas; un limitado direccionamiento estratégico y una duplicación de Servicios en común. Al nivel de agencia se observa la falta de una cultura de desempeño y un bajo nivel de transparencia en sus operaciones.

⁶⁰ Resumen de la presentación preparada por Nick Manning, Fernando Rojas y Mariano Lafuente de la Unidad de Gestión Pública del Banco Mundial para el seminario: Mejorando la Calidad de Políticas Públicas: Experiencias de la OCDE, Universidad Católica de Chile, Santiago, Julio 2010

Directorios en el Sector Público – Definición y Referencias históricas

3.3 Los Directorios del Sector Público se pueden definir como “Directorios que, dentro de un marco estratégico definido por un ministro, gestionan departamentos y agencias y apoyan a la máxima autoridad del departamento a través de proveer consejo a los ministros y asumiendo la responsabilidad del desempeño de la institución” (Professor Sir Andrew Likierman, 2005)

3.4 Es importante no confundir este tipo de directorios con entidades que, debido a que tienen un directorio, se llaman “directorios”. Por ejemplo, directorios relacionados a fondos de pensión. Tampoco se deben confundir con comisiones de carácter temporal, a veces llamadas de esta forma, comités de apelaciones o directorios de matriculación.

3.5 Los directorios colectivos han sido muy comunes en el sector público como un instrumento de gestión. En el siglo XIX, el Reino Unido tenía una gran cantidad de directorios (Schaffer, 1956, citado en Wettenhall, 2006). Sin embargo, la revolución administrativa del Reino Unido en el siglo XIX convirtió a la mayoría de las organizaciones que eran lideradas por directorios en departamentos y autoridades locales. Esto se hizo bajo la doctrina emergente de rendición de cuentas a nivel ministerial. En Estados Unidos tampoco existía una tendencia a usar directorios, prefiriéndose la figura de una única autoridad en los departamentos del ejecutivo (Fairlie, 1930, citado en Wettenhall, 2006).

3.6 En el siglo XX se reincorporó el uso de directorios en Estados Unidos. “El sentimiento era que grupos de ciudadanos nombrados por un tiempo fijo al frente de organizaciones podrían representar mejor el interés público que oficiales electos por elecciones (quienes en ese tiempo eran visto como muy allegados a las maquinarias políticas) o administradores individuales (que podían ser contratados y despedidos de acuerdo a la voluntad de la maquinaria política)” (Mitchell, 1997).

Tres Tipos de Directorios en el Sector Público

3.7 De acuerdo a la experiencia en el Reino Unido y Australia, los directorios de las organizaciones del sector público tienen tres tipos de funciones:

- (1) Gestionar la estrategia y las operaciones de la organización, similar a las compañías que cotizan en bolsa y con una mayoría de directores externos;
- (2) Gestionar operaciones, para lo cual cuentan con una mayoría de directores ejecutivos o internos de la organización y un presidente del directorio menos independiente; y
- (3) Asesoramiento, operando más como un comité que como un directorio, con un rol crucial aportando perspectivas de grupos de interés de peso.

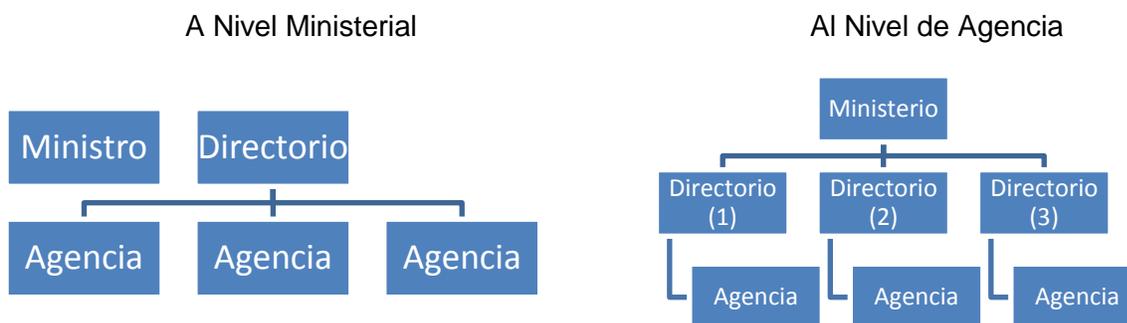
Contestabilidad o Diversidad de Opinión: el rol clave de los Directores Externos

3.8 La función de contestabilidad del directorio es clave. La experiencia del Reino Unido destaca el rol de los directores externos (*non-executive directors*) en los directorios en los ministerios del gobierno central. Se requieren como mínimo dos directores externos, e idealmente se piden más. Estos directores deberían poder ofrecer una crítica constructiva al negocio del directorio con una visión de asegurar que todos los aspectos de la estrategia y de la política de entrega de Servicios sean escrutinizados para lograr la mayor efectividad y eficiencia. En particular, estos directores deberían estar involucrados en: (i) el monitoreo del desempeño y el progreso del departamento,

incluyendo el uso de recursos humanos y financieros; (ii) mantener una perspectiva crítica sobre los controles financieros y procedimientos de control interno para medir y manejar el riesgo; y (iii) dependiendo en las responsabilidades del departamento, cuestionar la calidad del proceso de formulación de políticas. (Professor Sir Andrew Likierman, 2005, p. 11)

3.9 En el Reino Unido, la Oficina de Comercio Justo supervisa el marco regulatorio de comercio y competencia. El presidente del directorio de esta unidad es externo. El nuevo gobierno de coalición en el Reino Unido que asumió en 2010 anunció en junio de 2010 que aseguraría el nombramiento de directores externos en todos los directorios del sector público.

Figura No. 2. Posibles Niveles para la Creación de Directorios en Instituciones Directamente Controladas

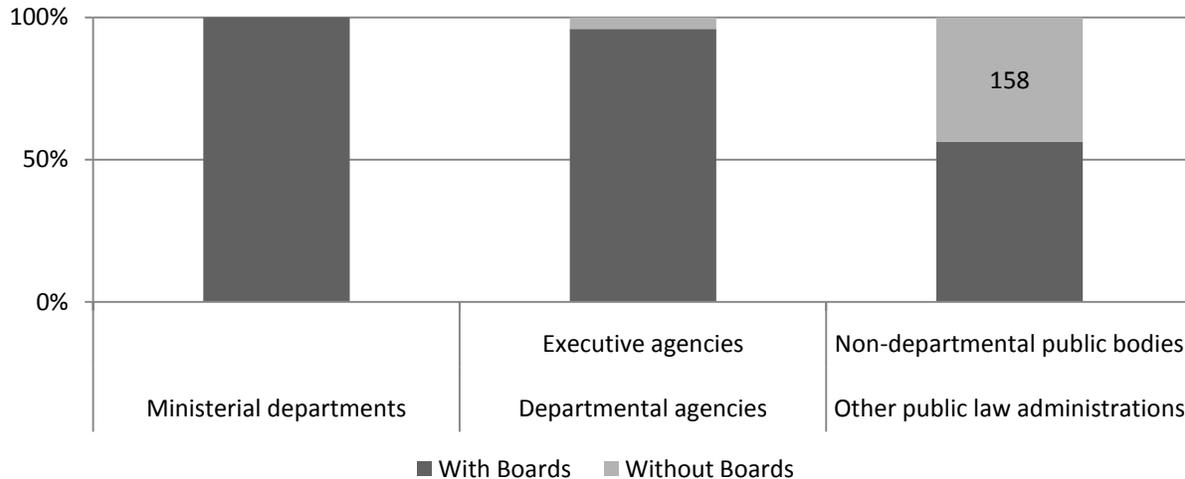


El Uso de Directorios en el Sector Público del Reino Unido

3.10 En el Reino Unido la llegada del gobierno laborista en 1997 llevó a una *directorización* del sector público, con el ejemplo más extremo de la reconstitución del Banco de Inglaterra bajo un directorio gerencial. El uso de directorios fue voluntario (aunque con presión para incorporarlos) hasta la publicación de lineamientos por el Tesoro en Julio de 2005 que obligó al uso de directorios. Esto fue influenciado por una reforma del sistema contable del sector público enfocada en recursos, que obligó a las agencias a tener balances, informes sobre operaciones, flujo de caja, auditoría, controles internos y riesgo, y contabilidad *accrual*, mostrando activos y pasivos de forma multianual. El uso de directorios era el próximo paso en un proceso en que “los gerentes del sector público interpreten su mundo y le den sentido y valor a sus actividades utilizando medidas comparables a las de los mercados de capitales (Wilks, 2007, p. 456). Siguiendo estos lineamientos, el número de directorios ha aumentado significativamente. Se espera que el rol de los directorios sea fortalecido por el nuevo gobierno. Los ministros serán los presidentes de los directorios y los directorios deben incluir a otros ministros en caso sea necesario.

3.11 Los directorios en el Reino Unido suelen ser del tipo (3) o asesoramiento; o del tipo (2) o de gestión de operaciones. Todos los directorios son presididos por el Secretario Permanente, y suelen tener entre 6 y 14 miembros. Los directores externos representan, como mínimo, un tercio de todos los miembros (Parker et al., 2009). La totalidad de los ministerios o instituciones públicas directamente controladas tienen directorios, así como también aproximadamente el 96 por ciento de las agencias ejecutivas o departamentales. En cuanto a las otras organizaciones de derecho público indirectamente controladas, el 56 por ciento tienen directorios (ver gráfico 1).

Grafico 1. Porcentaje de Instituciones con Directorios en RU – Según tipo de Institución (Ministerios; Agencias Ejecutivas o Departamentales; e instituciones no departamentales y otras organizaciones de derecho público – con directorio en azul, sin directorio en rojo)



Fuente: (Wilks, 2008) y (Cabinet Office, 2009) excluyendo a las instituciones de asesoramiento (estimado)

3.12 La introducción de directorios fue hecha con un alto perfil político, y por su intención de incrementar la rendición de cuentas del sector público ha sido una iniciativa a la cual es difícil oponerse públicamente. Esto ha llevado a un entusiasmo aparente de los Secretarios Permanentes, que han destacado el uso de directorios para dar fuerza a procesos de transformación en el sector público. Remarcan que el tener 9 o 10 personas que comparten una visión y valores para una organización hace la diferencia (Jackson, 2007).

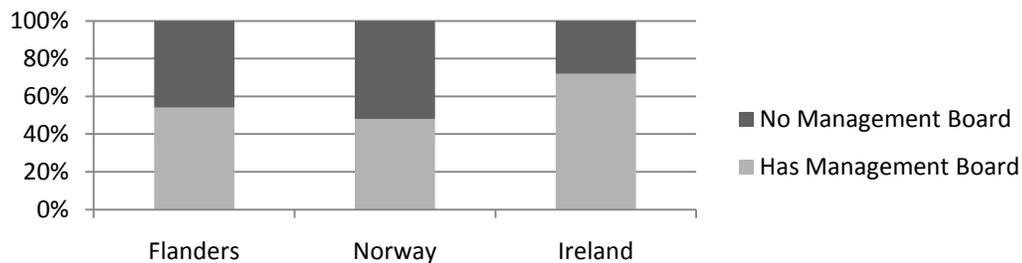
3.13 El directorio del Departamento para el Desarrollo Internacional, uno de los directorios más efectivos de acuerdo al gobierno, ha reducido su tamaño al mínimo número de miembros (6), con dos directores externos, dándole un mayor poder a los directores externos. En palabras del Secretario Permanente del departamento, Suma Chakrabarti, “Un directorio más pequeño ayuda a promover un sentido de cohesión... También permite un diálogo más productivo. Los directores externos pueden jugar un rol importante en traer cuestionamientos y un pensamiento más fresco. Nuestros directores externos, en particular, traen una serie de habilidades diferentes y han hecho importantes contribuciones para la mejora de nuestra agenda organizacional” (Jackson, 2007).

3.14 En general, su valor agregado ha sido principalmente clarificar las expectativas de desempeño y el dar seguimiento a los resultados de la organización. Hay poca evidencia que indique que han establecido una relación más cercana a sus ministerios y las agencias que dependen de su órbita. Ciertamente no hay señal que los directores han tenido responsabilidad de dar seguimiento o asesorar agencias a nivel individual.

Otras Experiencias Internacionales

3.15 Países como Noruega, Irlanda y Flandes tienen una larga tradición del uso de directorios en agencias ejecutivas. Un estudio reciente reporta que alrededor del 50 por ciento de las agencias tienen directorios. Investigación cuantitativa (Verhoest et al, 2010) muestra que la existencia de un directorio gerencial está fuertemente relacionada a una autonomía adicional para la agencia en gestión de recursos humanos y gestión financiera. La causalidad sin embargo no es clara. La existencia de un directorio gerencial no parece tener relación con el tipo de instrumentos de gestión utilizadas en las agencias.

Gráfico No 2. Uso de Directorios en Agencias en Flandes, Noruega e Irlanda



Fuente: (Verhoest et al., 2010)

3.16 En Australia, los directorios parecen haber diluido la responsabilidad ministerial, y han permitido un crecimiento no deseado en el nivel de actividad gubernamental. El Informe Uhrig (2005) parece sugerir una marcha atrás del uso de directorios cuando dice: “Autoridades de empresas públicas con actividades de naturaleza comercial estarán mejor predisuestas para operar bajo un directorio. Para ser efectivos, estos directorios tienen que tener poderes similares a los de empresas que cotizan en la bolsa” (Uhrig, 2003, p. 8). El resultado de este informe fue que la mayoría de las organizaciones del sector público con directorios no tendrían más directorios bajo el nuevo modelo. Si bien esto no ha sucedido en gran escala aún, es coherente con la nueva tendencia de recentralización y estandarización del sector público en Australia.

Nombramiento de los Directores y la Percepción de su Rol

3.17 Es importante analizar el impacto de cómo se nombran los directores y como perciben su rol. Si bien el conocimiento sobre este tema es muy limitado, en Estados Unidos, por ejemplo, el 80 por ciento de los miembros de directorios en el sector público son nombrados por el ejecutivo con acuerdo del poder legislativo. Esto se contrasta fuertemente con el sistema del Reino Unido, en el cual los ministros eligen los casi 30 mil⁶¹ miembros de los directorios, siguiendo la tradición de poco involucramiento del Parlamento.

3.18 Esto claramente afecta la percepción del rol del director. Según la literatura, la mayoría de los miembros de los directorios en Estados Unidos perciben su rol como guardianes del interés público, mientras que en el Reino Unido lo consideran asesorar al Secretario Permanente, que es quien preside el directorio (Mitchell, 2007 y Parker et al, 2009).

⁶¹ McTavish and Pyper, 2007

Tendencia Incierta y Preguntas a Futuro

3.19 No existe una tendencia marcada de hacia dónde va la experiencia en el uso de directorios en países de la OCDE y cuál es el balance de su utilización. Se han dado en varios países y se han dado tanto de forma exitosa como problemática. Con respecto a directorios a nivel ministerial (ver figura 2 anteriormente), el Reino Unido es el único país que mantiene la determinación de usar directorios en las estructuras gerenciales de los ministerios, pero el entusiasmo multipartidario al respecto sugiere que se continuará con esta práctica pese al cambio de gobierno. En este sentido, se han registrado algunos casos de éxito según los primeros análisis realizados, pero hay poca evidencia.

3.20 Con respecto a los directorios al nivel de agencia, parecen estar más firmes, con algún retroceso en su uso como el marcado en el caso de Australia, pero con crecimiento en algunos países. En este caso parece ser un modelo más flexible y duradero.

3.21 El uso de directorios en el sector público aleja al Servicio civil del ministro, cambiando los varios tipos de negociaciones en uso. Quizás el modelo de directorio sobreviva y se desarrolle, y pruebe ser una forma estable de intermediar entre políticos y servidores públicos. Sin embargo, hay cinco preguntas que es importante hacerse:

- (1) ¿Se revelarán los políticos? Los directorios representan una barrera para la intervención de los políticos en un ministerio (una cosa es tener control sobre sus servidores públicos y otra es hacerlo a través de un directorio) y quizás no toleren en el largo plazo esta restricción a sus acciones.
- (2) ¿Se revelarán los Congresos? El auge de los directorios en el Reino Unido cuestiona una piedra fundamental en el gobierno de ese país (desarrollada por William Gladstone, Ministro de Finanzas entre 1859-1866) que es la identificación de una persona individual responsable por certificar las cuentas de los departamentos gubernamentales y quien reporta al Comité de la Cuenta Pública en la Cámara de Comunes. El hecho que reporte un cuerpo colegiado puede no ser satisfactoriamente desde lo político comparado con un individuo.
- (3) ¿Se revelarán los servidores públicos? Para ellos, el directorio representa un límite a sus aspiraciones de carrera. Los niveles más altos de la organización ahora dejan su rol a personas externas. ¿Sabotearán las órdenes que provengan del directorio?
- (4) ¿Encontraremos otras formas de establecer esta función de cuestionamiento o contestabilidad? Existen otras maneras de crear la función de cuestionamiento, por ejemplo los paneles planeados en las reformas anunciadas al Servicio civil australiano en Mayo de 2010 (Advisory Group on Reform of Australian Government Administration, 2010).
- (5) ¿Cómo van a ser regulados los directorios y quién será el regulador? El modelo británico ha sido modelado conscientemente sobre aspectos del código de gobierno corporativo del Reino Unido, esto es, las reglas por las que se rigen las compañías del sector privado, supervisadas por el Consejo de Reportes Financieros (Financial Reporting Council, 2010). ¿Es este el futuro rol de los instrumentos de mejora del desempeño institucional, como el PMG en Chile?

3.22 La sostenibilidad de los directorios como una herramienta del sector público es probable pero no del todo confirmada. Como todas las preguntas referidas a sostenibilidad, el tiempo dirá.

Bibliografía

- Advisory Group on Reform of Australian Government Administration (2010) Ahead of the Game: Blueprint for the Reform of Australian Government Administration. Canberra, Australian Government Department of the Prime Minister and Cabinet http://www.dpmc.gov.au/publications/aga_reform/aga_reform_blueprint/docs/cover_exec_summary.pdf.
- Bartos, S. (2005) The Uhrig Report: Damp Squib or Ticking Time Bomb. *Australian Journal of Public Management*, 64, 95-99
- Cabinet Office (2009) Public Bodies 2009. London, UK Cabinet Office http://www.civilservice.gov.uk/Assets/PublicBodies2009_tcm6-35808.pdf.
- Cabinet Office (2010) Enhanced Departmental Boards: Protocol. London, UK Cabinet Office http://www.cabinetoffice.gov.uk/newsroom/news_releases/2010/100630-browne/protocol.aspx.
- Chester, D. N. (1951) Public Corporations and the Classification of Administrative Bodies. *Political Studies*, 1, 34-52
- Fairlie, J. A. (1930) Boards, Administrative. *Encyclopaedia of the Social Sciences*. London, MacMillan. 607-609.
- Financial Reporting Council (2010) *UK Corporate Governance Code*, London, Financial Reporting Council.
- Gill, D. (2002) Signposting the Zoo – from Agencification to a More Principled Choice of Government Organisational Forms. *OECD Journal on Budgeting*, 2, 27-80 <http://www.oecd.org/dataoecd/12/34/33657633.pdf>.
- Jackson, A. (2007) Getting the Most from Departmental Boards. London, Capgemini UK Plc.
- Mctavish, D. & Pyper, R. (2007) Monitoring the Public Appointments Process in the UK. *Public Management Review*, 9, 145-153
- Mitchell, J. (1997) Representation in Government Boards and Commissions. *Public Administration Review*, 57, 160-167
- OECD (2009) OECD Efficiency Study. Paris, Working Party of Senior Budget Officials, OECD.
- Parker, S., Paun, A., Mcclory, J. & Blatchford, K. (2009) *Shaping Up*, London, Institute for Government.
- Pollitt, C., Talbot, C., Caulfield, J. & Smullen, A. (2004) *Agencies: How Governments Do Things through Semi-Autonomous Organizations*, Hampshire, UK, Palgrave MacMillan.

- Professor Sir Andrew Likierman (2005) *Corporate Governance in Central Government Departments: Code of Good Practice*. London, H.H.Treasury.
- Schaffer, B. B. (1956) *A Consideration of the Use of Non-Ministerial Organisation in the Administrative and Executive Work of Central Government, with Special Reference to the Period 1832-1919* (Unpublished Phd Thesis). University of London.
- Uhrig, J. (2003) *Review of the Corporate Governance of Statutory Authorities and Office Holders*. Canberra, Commonwealth of Australia <http://www.finance.gov.au/financial-framework/governance/docs/Uhrig-Report.pdf>.
- Verhoest, K., Roness, P. G., Verschuere, B., Rubecksen, K. & Maccarthaigh, M. (2010) *Autonomy and Control of State Agencies*, Hampshire, UK, Palgrave Macmillan.
- Wettenhall, R. (2006) *The Problem of Defending Agencies for Public Accountability That Are Sometimes in Conflict with Their Funding Governments*. *IIAS 3rd International Conference of Administrative Sciences - Transparency for Better Governance*. Monterrey, Mexico.
- Wilks, S. (2007) *Boardization and Corporate Governance in the UK as a Response to Depoliticization and Failing Accountability*. *Public Policy and Administration*, 22, 443-460
- Wilks, S. (2008) *Board Management of Performance in British Central Government*. In Herhalt, J. (Ed.) *Holy Grail or Achievable Quest*. Zurich, KPMG. 125-138.

Anexo 4. Resumen del Postfacio del Banco Mundial a la Evaluación del PMG⁶²

Propuestas para la continuación del PMG mediante la profundización en la gestión orientada a usuarios

4.1 *Objetivo de este Postfacio.* Una vez desarrolladas las fases iniciales del PMG, desde la creación del programa con metas basadas en indicadores de desempeño, seguida de la implantación del Marco Básico (primera fase) en 2001, el programa de Marco Avanzado en 2005 (segunda fase) y la certificación ISO 9001 de servicios y productos ya en la etapa del programa Marco de Calidad (tercera fase), el Gobierno de Chile busca mayor profundización en el mismo. Más concretamente, busca avanzar hacia un programa de demanda y satisfacción del cliente, a partir de los logros alcanzados en materia de insumos de fortalecimiento de capacidad (sistemas básicos de gestión). El desafío actual consiste en actualizar el enfoque y las metas del PMG.

4.2 La re-focalización del PMG en la atención al cliente toca directamente con la modernización de la gestión. E inevitablemente afecta, aunque sólo indirectamente, las otras dimensiones del PMG: el incentivo a la productividad laboral y el presupuesto informado por resultados.

4.3 Este Postfacio ofrece recomendaciones derivadas de la experiencia de los países de la OCDE sobre posibles próximos pasos para continuar con la senda iniciada por el Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG) en el año 1998. Se analizaron programas nacionales de mejora de la gestión de la calidad de la OCDE.

4.4 En atención a las características de la administración pública chilena se ha tomado preferentemente la experiencia del Reino Unido por las semejanzas que se dan entre los dos sistemas: sistemas políticos-administrativos centralizados, introducción de cuasi-mercados en la prestación de algunos servicios públicos, utilización de los incentivos económicos individuales o institucionales, centralización de los programas de reforma con un énfasis inicial en la gestión por objetivos y existencia de una organización del nivel central (Cabinet Office en el Reino Unido, DIPRES en Chile) a cargo del diseño, implantación y monitoreo de los planes globales de reforma.

4.5 *Los modelos de control de calidad.* En una primera aproximación, el gobierno chileno le había encomendado al Banco Mundial que indagara sobre la utilidad de los modelos de excelencia (modelo Baldrige – Estados Unidos o EFQM (modelo europeo) para mejorar la calidad de los servicios públicos chilenos. Este Postfacio sintetiza la respuesta a aquellas inquietudes del 2009 con el siguiente argumento: Se reconoce que los modelos de excelencia son útiles en la mejora de la calidad de los servicios públicos, como lo demuestra la cantidad de organizaciones públicas que lo han utilizado en los países de la OCDE. Sin embargo, muchos de estos modelos de excelencia no son recomendables como continuación del PMG por su

⁶² Este anexo resume de forma selectiva el informe: Banco Mundial (2010), *Postfacio – Propuestas para la Continuación del PMG Chileno mediante la Profundización en la gestión orientada a usuarios*, Unidad de Gestión Pública para América Latina y el Caribe, Programa Anual de Estudios 2009 entre el Gobierno de Chile y el Banco Mundial, Washington, DC.

exhaustividad, un énfasis no exclusivo en los usuarios y su alto costo de implantación. Con base en esta consideración, el equipo del BM descartó muchos de los modelos que podrían ser interesantes para otros propósitos o para otro contexto.

4.6 En cambio, los modelos que se centran de forma casi exclusiva en la mejora de los servicios entregados a los usuarios son más simples de administrar, se focalizan más en la entrega de servicios al usuario y son menos costosos en recursos, por lo que pueden ser de utilidad en la continuación del PMG. Dentro de estos últimos, este Postfacio recomienda en particular el modelo de Excelencia en el Servicio al Cliente (*Customer Service Excellence, CSE*). Además, el estudio propone que Chile considere también modelos simples que presuponen mayor delegación del análisis del problema y de la estrategia de solución en las propias unidades de gobierno interesadas en su mejoramiento. Entre estos últimos, el BM recomienda la consideración del modelo *Common Assessment Framework, CAF*, y el de los *Capacity Reviews* que se practican en el Reino Unido. Estos dos últimos ya habían sido presentados y sugeridos en el informe de evaluación 2008-2009 del BM. Todos estos modelos podrían convivir y reforzarse entre sí bajo la condición de que se relaje el grado de centralismo y de estandarización que requiere actualmente el PMG.

El camino a seguir, ¿modelos de excelencia o modelos centrados en los usuarios?

4.7 *La gama de modelos de mejoramiento de las rutinas o los métodos de trabajo.* Son muchos los modelos que buscan una promoción de mejores técnicas de gestión a través de sistemas que requieren de las agencias del gobierno la adopción de nuevas y mejores rutinas o métodos. La gran mayoría de los sistemas existentes en la OCDE difieren en mayor o menor medida en cuanto al objetivo del sistema, el método de implementación, y el agente.

4.8 *El objetivo.* Cuando preguntamos qué es lo que busca mejorar el sistema, podemos obtener entre otras respuesta: la mejora de los procesos, la calidad del producto, el nivel de satisfacción del cliente, o la capacidad de los gestores. Con base en lo discutido en la sección anterior, este Postfacio se concentra en la relación entre calidad y elección o satisfacción del cliente.

4.9 El método utilizado para implementar las mejoras suele venir dado por un conjunto de instrucciones encaminadas a resolver un problema, realizar un diagnóstico para descubrir un problema, o para descubrirlo y solventarlo. Las agencias también pueden aprender de las experiencias ajenas implementando sistemas de otras agencias mediante el *benchmarking* y *benchlearning*.

4.10 Las instrucciones y las rutinas pueden cambiar de sistema a sistema en su nivel de detalle y los asuntos que cubren: Un conjunto de instrucciones tiende a abordar problemas más concretos, mientras que la estrategia aborda temas más generales. Por otro lado, los pasos específicos para el diagnóstico pueden ser muy específicos e inflexibles, o más generales y flexibles. Esta sección y la sección siguiente propondrán la adopción de modelos con preguntas focalizadas en la calidad de la atención al usuario.

4.11 Respecto del agente del sistema, se ha de prestar atención a quién es el encargado de la implementación y el diagnóstico, y si éste es un actor externo o por el contrario es la propia

agencia evaluada. Se ha de determinar también si las acciones correctivas están contempladas en el sistema, y de ser así, hay que ver si la agencia externa dirige a la unidad, negocia, aconseja o le da libertad a la agencia para actuar. Por último, se ha tener en cuenta cuáles son los incentivos de las agencias para llevar a cabo dichas acciones correctivas. Es por esto, que los programas de mejoramiento de la gestión pueden y deben ser variados. De hecho, el amplio rango de instrumentos existentes y la preocupación continuada por mejorar su adaptabilidad sugiere que los sistemas actuales responden de manera muy específica a las necesidades contextuales de los países, e incluso a las de las diferentes regiones y agencias dentro de cada país. Debido a esta heterogeneidad, se ha dado una baja convergencia en una norma que se convierta en el estándar internacional indiscutible. Por lo tanto, los referentes internacionales en lugar de ser analizados como un cánón, han de ser estudiados para obtener información parcial que ha de ser interpretada a la luz de las necesidades locales.

4.12 Un *modelo de excelencia* permite a una organización pública o privada autoevaluarse y comprobar en qué medida es capaz de movilizar sus factores de potenciación (liderazgo, recursos humanos, alianzas con terceros, elaboración de estrategias y gestión de procesos) para obtener resultados organizativos (en términos de servicios al usuario e impacto en la sociedad). Muchos de estos modelos hacen un chequeo de la “salud” de toda la organización. La aplicación de tales modelos sigue unas preguntas y una metodología rigurosa y sistemática, conducente a valorar el estadio de desarrollo organizativo y dónde falla la organización.

4.13 La preferencia de este Postfacio por los modelos centrados en los usuarios se debe a varias razones. En primer lugar, los modelos de excelencia obligan a concentrarse en muchas dimensiones (típicamente entre 8 y 9 según los modelos), que abarcan todos o casi todos los aspectos de la organización, desde la calidad del liderazgo hasta el desarrollo de los recursos humanos. La experiencia de las primeras autoevaluaciones de una organización suelen ser frustrantes puesto que el equipo de autoevaluación (empleados propios de la institución) suele encontrar problemas en todas las dimensiones de la evaluación y no siempre está en capacidad de priorizar las soluciones. Si el examen de varias dimensiones evidencia problemas, por ejemplo en la calidad del liderazgo, en las alianzas establecidas con terceros o en los procesos subyacentes a la prestación de servicios, ¿cuál de estas dimensiones es prioritaria para resolver los problemas de la organización? Además, no existe garantía de que esa priorización, si pudiese llevarse a cabo, mejoraría la prestación del servicio al usuario. Los modelos de excelencia, por tanto, pueden llevar al bloqueo estratégico.

4.14 En cambio, un modelo centrado en los usuarios se concentra en un área particular, que además es de relevancia, pues es la conexión entre lo que presta la organización y lo que recibe el usuario (la razón de ser de la organización). Por lo demás, las unidades del Gobierno de Chile están acostumbradas a la identificación de sus prioridades de gasto y sus clientes y productos prioritarios, como que debe reportar regularmente sobre todos ellos cuando informan a la DIPRES sus *definiciones estratégicas* en el marco de la preparación del presupuesto basado en resultados.

4.15 En segundo lugar, los modelos de excelencia se encargan fundamentalmente de comprobar el estado de salud de la organización (además de ver cómo se satisface al usuario) mientras que los modelos centrados en los usuarios se encargan fundamentalmente de comprobar cómo es el

rendimiento de la organización y en qué medida este rendimiento se adapta a lo que el usuario espera de él.

4.16 Finalmente, pero no por ello menos importante, los costos de realización de una autoevaluación de toda la organización siguiendo los modelos de excelencia son bastante mayores a los de una autoevaluación bajo el enfoque centrado en los usuarios, según un informe del gobierno británico (Cabinet Office 2001).

4.17 El apoyo al empleo del modelo centrado en los usuarios no supone desaconsejar los modelos de excelencia para el sector público. Por ejemplo, el *Cabinet Office* ha fomentado la autoevaluación de los servicios siguiendo el modelo del *Charter Mark* primero y del *Customer Service Excellence* standard posteriormente, al tiempo que ha acogido favorablemente que las distintas organizaciones públicas empleen otros modelos adicionales para cumplir con las diversas exigencias de los servicios. Algunas organizaciones públicas en el Reino Unido han empleado modelos como EFQM, el ISO 9001, *Investors in People* (centrado en la calidad de los recursos humanos) entre otros. Por tanto, existe compatibilidad entre los distintos modelos y la utilización de uno o de otro dependerá fundamentalmente del tipo de servicio (función de producción, identificación del cliente final, etc), de los objetivos del servicio y de los propósitos prioritarios de mejoramiento de la administración —en este caso de Chile— en un momento dado de su desarrollo.

La experiencia OECD con los modelos centrados en los usuarios

4.18 Esta sección profundiza en el sistema de *Customer Service Excellence*, CSE. En cuanto sistema idóneo para focalizar la gestión en el usuario, y de relativamente bajo costo, el CSE ofrece una atractiva alternativa para la evolución futura del PMG.

4.19 *El Customer Service Excellence en el Reino Unido.* El gobierno británico ha estado fomentando de forma centralizada, pero aplicando el principio de la voluntariedad, el modelo subyacente a la *Charter Mark* y su continuación con el estándar de *Customer Service Excellence*. En este apartado no se da cuenta exhaustiva de las características de ambos modelos sino simplemente de los hitos y las características más importantes de la evolución del modelo.

4.20 El *Charter Mark* fue introducido en la Administración central británica a mediados de la década de los años noventa y, posteriormente, los criterios de autoevaluación fueron modificados. En el año 2006 se encargó una evaluación de la implantación a una comisión independiente encabezada por Sir Herdan cuyo informe junto con la respuesta del gobierno dieron lugar a la implantación de un nuevo modelo (*Customer Service Excellence*) en 2008.

4.21 El *Charter Mark* es un estándar de excelencia en la prestación del servicio a los usuarios. La consecución del estándar se materializa con la obtención de un sello, el sello de *Charter Mark*, que se concede en el caso en el que la agencia certificadora correspondiente acredite la idoneidad de la candidatura, elaborada a partir del informe de autoevaluación realizado por la propia organización. En una primera fase de la implantación del *Charter Mark*, los criterios para la obtención del sello eran los seis siguientes: ¿se establecen estándares y se cumplen bien?, ¿se implica activamente a usuarios, socios y personal?, ¿se es justo y accesible para todos y se

promueve la elección?, ¿se desarrolla la unidad continuamente y se mejora?, ¿se usan los recursos de una manera eficaz e imaginativa? y ¿se contribuye a mejorar las oportunidades y la calidad de vida de la comunidad a la que se sirve?

4.22 Tras la evaluación de la comisión independiente dirigida por Sir Herdan (2006), los hallazgos relatados a continuación dieron lugar a algunos cambios sustantivos en los contenidos del modelo.

4.23 La comisión no encontró evidencia sistemática de que existiera una conexión causal entre la obtención del sello de la *Charter Mark* y la mejora del servicio. De forma anecdótica se comprobó que los usuarios de los juzgados que habían obtenido el sello tenían una mayor satisfacción con el servicio que aquellos juzgados que no lo habían obtenido. Las entrevistas con los directivos que habían alcanzado el sello reflejaban que la calidad del servicio había aumentado tanto en los aspectos subjetivos como objetivos. Por tanto, la ausencia de conexión entre la obtención del sello y la mejora del servicio se debe fundamentalmente a la inexistencia de un sistema robusto de medición que permita la comparabilidad entre servicios (sobre esto se vuelve más abajo).

4.24 Según la comisión, la idea de que el sello suponía un estándar y no un mero diploma se había conseguido, pues no todas las organizaciones que se presentaban conseguían dicho sello. Los portadores del sello reconocieron que el sistema de autoevaluación y su validación posterior era riguroso y útil para determinar cómo debía mejorar la organización.

4.25 Los criterios de autoevaluación incluidos en la actualización de la *Charter Mark* como la obtención de estándares, el fomento de la elección, la flexibilidad en la prestación del servicio y la devolución-transferencia (en su caso) del servicio eran demasiado diversos de acuerdo con el informe de la comisión. Los directivos públicos se quejaban de que esta diversidad (más bien disparidad) no les permitía centrar sus esfuerzos en una dirección determinada al mismo tiempo que se sentían un poco confundidos con respecto a los verdaderos objetivos subyacentes al modelo de la *Charter Mark*.

4.26 Según la comisión, la *Charter Mark* no fue empleada como un instrumento para imponer estándares desde el centro, sino que los estándares de servicio estaban establecidos por las propias unidades en consonancia con las preferencias de los usuarios. Esto fue considerado positivo por la comisión puesto que de otra forma se hubieran generado incentivos perversos para que los servicios hubieran cumplido con el estándar o hubieran maquillado las cifras por no poder o no querer cumplir con los estándares centralizados. Un argumento adicional para no imponer estándares centralizados es que la realidad local va más allá y es más diversa que lo que se puede capturar en los estándares centralizados.

4.27 En un contexto como el británico en el que la obtención del sello de la *Charter Mark* no supone la compensación económica a la organización ni tampoco el pago de incentivos económicos individuales, el hecho de obtener este sello era un elemento de motivación y de compensación (no económica) de los directivos y el personal de la organización, especialmente de aquel que trabaja de cara al público.

4.28 No se encontró evidencia de que los ciudadanos, y especialmente los usuarios del servicio, conocieran que una organización pública particular tuviera el sello de la *Charter Mark*. Adicionalmente, en los grupos focales de discusión se descubrió que los ciudadanos eran en general escépticos del valor añadido de los modelos de calidad y los premios a la calidad de los servicios. Sin embargo, los usuarios creen que haber recibido algún tipo de reconocimiento o premio puede influir en la elección de proveedor en los casos en los que hay elección.

4.29 La supresión de las ceremonias de entrega del sello se percibió como negativo, pues éstas constituían un acto de reconocimiento así como de celebración posterior de los empleados que habían contribuido a la obtención del sello.

4.30 Como resultado de este informe, y de la respuesta posterior del gobierno se acometió una transición del sello de la *Charter Mark* hacia el nuevo modelo, denominado *Customer Service Excellence* (CSE) recogiendo la mayoría de las recomendaciones planteadas por la comisión encabezada por Sir Herdan.

4.31 Al igual que la *Charter Mark*, el CSE es un modelo basado en la autoevaluación a través de una página web y en la validación externa. Este modelo, a diferencia del anterior, se centra más en el usuario y no en la multiplicidad de criterios que caracterizaba a la *Charter Mark*. Los criterios de autoevaluación del CSE son la opinión del usuario, la cultura de la organización, la información proporcionada, la accesibilidad del servicio, la prestación del servicio, el tiempo de respuesta y la calidad del servicio.

4.32 Este modelo, adaptado al caso chileno, puede ser de gran utilidad. El aval del modelo se encuentra en el hecho de que el gobierno británico lo lleva empleando más de 15 años y se han obtenido resultados interesantes con él. Si bien aún existe margen de mejora para que la obtención del estándar refleje automáticamente que se ha conseguido una mejora del servicio, el gobierno británico ha apostado por la profundización y renovación del modelo. La evaluación de la comisión Herdan arrojó resultados positivos y negativos de la implantación del modelo, pero, en cualquier caso, recomendó al gobierno la continuación del instrumento, aunque con características diferentes. En la sección siguiente se muestran las características que otorgan robustez al modelo y en qué medida éste se puede adaptar al contexto chileno.

La adaptación del modelo centrado en los usuarios al caso chileno

4.33 Esta sección discute sumariamente cómo el *Customer Service Excellence*, en cuanto sistema concentrado en la atención del cliente, y el CAF y los *Capacity Reviews*, en cuanto sistemas ágiles y de bajo costo que buscan soluciones adecuadas a cada agencia, podría ser introducidos en Chile.

4.34 La implantación de un modelo centrado en los usuarios y su adaptación al contexto chileno requiere de varias características que se relatan a continuación teniendo en cuenta la experiencia del Reino Unido, las recomendaciones del informe Harden (2006) así como el nuevo modelo *Customer Service Excellence* implantado en ese país.

4.35 El modelo debería constituirse en un instrumento que sirva para la mejora continua del servicio relevante para el usuario. Por tanto, el modelo no supone simplemente conocer el grado de satisfacción de los usuarios con un estándar o el grado de cumplimiento de unos indicadores de procesos o resultados definidos según las preferencias de los usuarios sino que debe ayudar a mejorar el servicio. Mediante la consulta a usuarios y la consideración del grado de diversidad presente, este modelo debería ayudar a la organización a diseñar e implantar planes de mejora. Por tanto, el modelo debería ser concebido en primer lugar como un instrumento de diagnóstico de los problemas surgidos en la prestación del servicio.

4.36 Se deberían conocer las dimensiones de la calidad en la prestación del servicio que interesan más a los usuarios chilenos en general, para definir el modelo en función de estas características principales. Por ejemplo, la empresa de encuestas MORI del Reino Unido constató a través de una investigación empírica que la satisfacción de los usuarios con un servicio determinado se explica en un 67 por ciento de los casos a partir de las siguientes dimensiones: Prestación (La unidad presta el servicio prometido y trata adecuadamente los problemas surgidos), Tiempo adecuado de respuesta (Espera inicial, tiempo que se tarda en dar una respuesta en total, número de veces que se ha debido contactar a la unidad para que se preste el servicio), Información (Precisión y exhaustividad de la información así como información suministrada a lo largo del proceso), Profesionalidad (Personal competente que trata justamente al usuario) y Actitud de los empleados (Educada, amistosa y empática con las necesidades de los usuarios)

4.37 Estas dimensiones varían según los países. Por ejemplo, en Canadá, los usuarios privilegian lo siguiente: competencia y precisión, comunicación, satisfacción del usuario, tiempo de respuesta y acceso. Por ello, un ejercicio similar debería hacerse en Chile en su caso para elegir las características fundamentales del estándar generalizables para todos los servicios. No obstante, cada tipo de servicio tendría probablemente una constelación diferente de dimensiones de la calidad, por lo que la existencia de un estándar centralizado no impide cierta flexibilidad en la configuración de las dimensiones más relevantes para cada servicio. Por ejemplo, los usuarios pueden considerar en unos casos que se dé más importancia a la calidad de la información ofrecida que a la amabilidad del trato y en otros casos podrían demandare lo contrario.

4.38 Adicionalmente, en la adopción del modelo se podrían incluir criterios distintos a la satisfacción de usuarios. La calidad se compone de datos objetivos y subjetivos. Por ello, el modelo puede estar compuesto tanto por los criterios vinculados a la satisfacción de usuarios como por los criterios adicionales más objetivables. Por ejemplo, el Reino Unido ha incluido criterios de evaluación del modelo CSE, como la cultura organizativa, que no se ciñe estrictamente a la dimensión de la satisfacción de usuarios.

4.39 En las encuestas a usuarios deberían incluirse instrumentos para medir la brecha entre las expectativas de los clientes sobre un servicio y la satisfacción con el mismo. En muchas ocasiones, la clave de la satisfacción con el servicio se encuentra precisamente en la gestión de las expectativas. En los países de la OCDE es común observar que los ciudadanos *senior* tienen expectativas más bajas que los jóvenes, por lo que las personas de la tercera edad suelen quedar más satisfechos con la prestación de los servicios públicos. Por ejemplo, las clases medias suelen tener las expectativas más altas que otras clases de estrato social más bajo. O, para citar otro ejemplo, puede pensarse que los gerentes de la reforma colaboraron sustancialmente con la

estructuración de las expectativas del cliente en el caso de la reciente reforma pensional de Chile, Estas son simples ilustraciones de cómo varían las expectativas entre grupos de población. En cualquier caso, lo importante es procurar que los servicios den respuesta a aquellas dimensiones priorizadas en el contraste entre las expectativas de los usuarios y la satisfacción con el servicio. Se debería desarrollar un instrumento estándar de medición de la satisfacción para promover la comparabilidad de los servicios. Esto implicaría incorporar ciertas preguntas con formulación similar en las encuestas de satisfacción para poder comparar servicios diferentes, pero con prestaciones cuya comparación tenga sentido. Este instrumento debería elaborarse desde una instancia centralizada, aunque también debería permitirse que cada servicio añadiera módulos de preguntas específicas y relevantes para el servicio en particular.

4.40 La opción alternativa consiste en realizar una encuesta centralizada para todos los servicios. Esta opción se desaconseja por dos razones. Por un lado, la encuesta, de extensión breve si ha de ser respondida por los usuarios, se conformaría en un instrumento rígido que satisfaría el mínimo común denominador de todos los servicios, pero no necesariamente las necesidades específicas de medición que cada uno de éstos tiene tanto referidas a las particulares dimensiones de la satisfacción de la calidad como en relación a los tipos de mejora que son relevantes para los usuarios de ese servicio específico. Por otro lado, cuando se hacen encuestas centralizadas, los tiempos manejados no son necesariamente los más adecuados para los servicios individuales y los resultados de esta encuesta, derivados del tipo de análisis realizado no se adaptan a los ciclos de gestión y mejora continua de los servicios individuales.

4.41 Se requeriría formar a los directivos de los servicios en la medición de la satisfacción y en la gestión de la brecha entre expectativas y satisfacción con la prestación del servicio. En muchas organizaciones públicas se suele cometer el error de ofrecer formación en la gestión de la calidad para los departamentos horizontales de calidad o para las unidades transversales de planificación que brindan el apoyo para implantar un programa de calidad. Esto supone que aquellos que no prestan el servicio están formados en calidad y los que lo prestan carecen de esta formación necesaria. Por tanto, el papel de una unidad transversal se centra fundamentalmente en prestar apoyo a otras unidades, pero son los empleados de estas unidades quienes deben conocer las implicaciones de la gestión de la calidad.

4.42 Sería recomendable que la aplicación del modelo se base en la autoevaluación y en la validación externa de los resultados obtenidos. La experiencia de los países de la OCDE en los modelos de reconocimiento para alcanzar estándares determinados se basa en la autoevaluación por los propios empleados de la organización y posteriormente en la validación de la autoevaluación por una agencia certificadora.

4.43 Después del proceso de validación y una vez que se certifique la consecución del estándar, la organización podría conseguir un sello de calidad o sello ciudadano o cualquier otro nombre que sea apropiado en el contexto chileno. Al igual que con otros modelos, el estándar debería tener una duración limitada que puede cifrarse en 2 ó 3 años, período después del cual debe existir una re-certificación si se quiere mantener el sello. El estudio de la comisión Harden recomendó graduar el otorgamiento del premio para aquellas organizaciones que no lo consigan en una primera aplicación. De esta forma, los empleados de la organización no pierden la motivación.

4.44 El proceso de gradación en la obtención del sello puede entenderse de dos maneras diferentes. Una primera lógica consiste en establecer la gradación en fases similares a las siguientes: primer año – realización de la encuesta; segundo año establecimiento de índices y dimensiones para medición de la calidad, tercer año – aplicación del índice y obtención de mejoras, y cuarto año- obtención del sello. Una programación de este tipo o similar es más bien una programación procedimental, cuyo mérito consiste en que la organización da los pasos necesarios para la aplicación del modelo. Sin embargo, esta lógica no lleva aparejada una mejora de la satisfacción de los usuarios con el servicio ni de una mejora de la calidad del servicio. Esta lógica se incardina bien en la filosofía de las mejoras del PMG. Aunque esta filosofía podría ser útil para las fases precedentes, no parece lo más adecuado para la nueva fase del PMG en la que importa no tanto el desarrollo organizativo como la calidad de la prestación del servicio. Una segunda lógica de la gradación, más aconsejable para el desarrollo próximo del PMG chileno, supone que las organizaciones se autoevalúen desde el primer momento para ver su cercanía respecto a la consecución del sello y en función del puntaje recibido en las distintas dimensiones se podría ofrecer una certificación parcial siempre que las organizaciones puntuaran *muy bien* en 2 dimensiones de 6, por ejemplo, y *bien* en 1 dimensión. En esta lógica, la organización se centra en el servicio entregado al usuario desde el primer momento, y no en los trabajos preparatorios para mejorar la experiencia del usuario, como se sugiere en la primera lógica.

4.45 Los costos de la consecución del sello o acreditación, tal como ha ido ocurriendo hasta ahora con las certificaciones ISO en el caso chileno, deberían ser sufragados por los Servicios que solicitan las certificaciones. Esta es la práctica común en los países de la OCDE que tienen acreditaciones similares.

4.46 Un aspecto importante se refiere al tipo de organización que debe encargarse de promocionar el modelo. En el gobierno británico se plantearon las siguientes alternativas:

- Todo lo hace el sector público;
- El sector público planifica y la gestión se subcontrata;
- El liderazgo lo lleva una agencia independiente y no un ministerio;
- Contratando con una ONG o empresa privada o realizando una *joint venture* con ella.

4.47 El informe realizado por la comisión independiente, una vez realizadas las entrevistas con los directivos que habían conseguido el sello de la *Charter Mark*, consideraron que lo ideal era dejar la organización y la promoción del modelo a un ministerio o equivalente de la Administración central. Estas funciones recaen en el Cabinet Office. Las certificaciones podrían ser realizadas por empresas privadas, una vez éstas sean acreditadas por UKAS (United Kingdom Accreditation Service - Servicio de Acreditación del Reino Unido). En los países de la OCDE, la promoción de estos modelos puede estar ubicada en distintos ministerios. Típicamente, los ministerios transversales encargados de promocionar estrategias de reforma en general y de calidad en particular son presidencia, interior y economía y hacienda.

4.48 Una de las razones más importantes para elegir el ministerio sede de la iniciativa depende de la medida en la que el modelo es voluntario u obligatorio y tiene consecuencias económicas sobre los servicios que alcanzan el sello o no (ya sea a modo de incentivo económico individual por el concepto de productividad o ya sea como recursos adicionales para el servicio que ha obtenido el sello). En el caso de que haya obligatoriedad e incentivos económicos no parece muy

adecuado que la unidad promotora del modelo orientado a usuarios se ubique en presidencia o interior, porque los costos de transacción que suponen la vinculación presupuestaria desde una unidad ajena a economía y hacienda son altos. Sin embargo, si los incentivos económicos (organizativos y/o individuales) se enmarcan en el cumplimiento de objetivos generales de gestión y los objetivos procedentes del modelo de calidad centrado en usuarios solamente forman un porcentaje pequeño de los objetivos del servicio que tienen consecuencias económicas, entonces la unidad promotora del modelo puede ubicarse en cualquiera de los tres ministerios señalados anteriormente.

4.49 Se aconseja la voluntariedad de la aplicación del modelo y la no vinculación económica *strictu sensu* de la obtención del sello o acreditación de la calidad. Los incentivos económicos podrían pagarse anualmente sobre la base de la obtención de resultados. Dichos resultados podrían derivarse del empleo de indicadores objetivos de gestión y de calidad y subjetivos de satisfacción de los usuarios. En teoría, aquellos servicios que obtengan el sello completo o parcial del modelo implantado deberían ser capaces de conseguir los objetivos negociados de calidad y satisfacción de usuarios. En definitiva, la aplicación voluntaria del modelo (u otro modelo incluso de excelencia) debería servir a la organización para alcanzar mejoras sustantivas y relevantes para los usuarios. Por tanto, el reconocimiento de incentivos económicos no se derivaría directamente de la obtención del sello sino que solamente se emplearían algunos indicadores relevantes como parte de la cesta de indicadores a partir de la cual se paga el incentivo.

4.50 En consecuencia del punto anterior, la obtención de este sello de calidad tiene una doble función. Por una parte, sirve de elemento motivador (no económico) para los empleados de la organización, como ha demostrado el informe Herdan (2006) que ocurre en el Reino Unido. En este caso, la motivación sigue la filosofía de quienes promueven que ésta no depende fundamentalmente de incentivos económicos sino del trabajo bien realizado. Al mismo tiempo, la obtención del sello debería suponer la mejora de ciertos parámetros de calidad y de satisfacción de usuarios, pues algunos de estos indicadores podrían ser empleados para el pago de los incentivos económicos señalados en el punto anterior.

4.51 En relación a la voluntariedad u obligatoriedad del modelo, aquí se propone que el modelo sea de aplicación voluntaria. Por regla general, en los países de la OCDE la implantación de modelos de usuarios o modelos de excelencia son voluntarios. Así ocurre también con la *Charter Mark* y el *Customer Service Excellence* en el Reino Unido. Adicionalmente, la prestación voluntaria del servicio debería tener como foco de atención aquellos servicios que tienen usuarios. Por ejemplo, en el sector público chileno se hace una distinción entre los servicios que están incluidos en el Sistema Integral de Atención Ciudadana (SIAC) y el SAIP (Sistema de Acceso a la Información Pública). La distinción estriba en el hecho de que el SIAC tiene registrados fundamentalmente a las organizaciones con usuarios directos mientras que el SAIP tiene organizaciones en los que la naturaleza de los usuarios no hace recomendable la aplicación de un modelo de calidad, como por ejemplo la Secretaría General de la Presidencia de la República, SEGPRES, o la dirección administrativa de la Presidencia de la República.

Recuadro No. 1 – Las recomendaciones de ajuste y aplicación del *Customer Service Excellence, CSE*

En síntesis, este estudio recomienda la aplicación de un modelo del tipo CSE para vincular directamente el mejoramiento de la gestión con la satisfacción del cliente-ciudadano. Las particularidades de este modelo serían:

Objetivo: mejora continua del servicio relevante al usuario

Método: diagnóstico de problemas centrado en la brecha entre las dimensiones de calidad que más interesan al usuario y la satisfacción del mismo. Desarrollar un instrument de medición de satisfacción comparable entre servicios afines.

Agente: autoevaluación voluntaria, seguida de validación externa. Sello externo a quien consiga el standard (con posibilidad de certificación parcial)

Costos: sufragados por el mismo Servicio que solicita la certificación

Promoción del modelo: por parte de una agencia central de alcance transversal

Estímulo: principalmente la satisfacción del trabajo bien realizado. El sello podría tenerse en cuenta entre otros factores que repercuten en un beneficio presupuestal para la organización o un beneficio salarial para los trabajadores.

Bibliografía

Cabinet Office (2001) Getting it Together. A Guide to Quality Schemes and the Delivery of Public Services

Herdan, Bernard (2006) The Customer Voice in Transforming Public Services. Independent Report from the Review of the *Charter Mark* Scheme and Measurement of Customer Satisfaction with Public Services.

PASC (Public Administration Select Committee of the House of Commons) (2005) *Choice, Voice and Public Services*. Fourth Report of Session 2004-05.