

**Programas de Mejoramiento de la Gestión PMG:
Evolución en 2011-14 y desafíos futuros**

Paula Darville¹
División de Control de Gestión

¹ Agradezco los valiosos aportes y comentarios de Salvador Valdés.

1. Antecedentes

Los Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG) en las instituciones y servicios públicos tienen su origen en la Ley N°19.553 de 1998 y asocian el cumplimiento de objetivos anuales de gestión a un incentivo de carácter monetario para los funcionarios en general.

A partir de 2010 el incentivo monetario del PMG, formalmente denominado “componente variable de la asignación de modernización”, corresponde a un 7,6% de las remuneraciones base anuales, si la institución alcanza un grado de cumplimiento anual igual o superior al 90% de los objetivos anuales comprometidos. Este incentivo cae a la mitad (3,8% de la remuneración base anual) si dicho cumplimiento es inferior a 90% y cae a cero si el cumplimiento es menor a 75%. El pago se realiza trimestralmente, dado su carácter de remuneración variable, reduciendo así marginalmente su incorporación a la percepción de ingreso permanente de sus receptores.

En 2014, los PMG cubrirán un total de 194 instituciones y más de 87 mil funcionarios, formando parte de uno de los mecanismos de incentivo de remuneraciones de tipo institucional más importante aplicado en la administración pública de nuestro país. Otro importante número de instituciones y funcionarios accede a incentivos similares regidos por otras leyes, como las Metas de Eficiencia Institucional MEI, el Convenio de Gestión Institucional del Ministerio Público, las Metas de Eficiencia Institucional y Desempeño Colectivo del Poder Judicial, y la Ley Médica de los Servicios de Salud; entre los más importantes.

Para aprobar y evaluar los compromisos, metas y objetivos concretos con las que se mide el cumplimiento, la ley define un Comité Triministerial - integrado por los ministros de Interior, Hacienda y Secretaría General de la Presidencia, que tiene como funciones principales aprobar y evaluar los compromisos de los servicios. La Dirección de Presupuestos cumple la función de Secretaría Técnica.

El PMG coexiste con un segundo incentivo de carácter monetario para los funcionarios, también asociado al cumplimiento de objetivos anuales de gestión. Se trata de los “Convenios de Desempeño Colectivo” (CDC), que también tienen su origen en la Ley N°19.553 de 1998. Este incentivo corresponde al 8% de la remuneración base anual, superando levemente la magnitud del incentivo PMG. Las diferencias más importantes entre ambos son, entre otras, el nivel de centralismo en su administración (en el caso del CDC la contraparte de la institución pública no es centralizada, sino que es el ministro del ramo); los grados de flexibilidad en la modificación de compromisos en el año en curso (para el CDC la ley no impide que sus metas sean modificadas durante el año de trabajo, incluso en fechas cercanas al término del año) y la cobertura (desde 2003 las metas del CDC se establecen para “equipos de trabajo” definidos por el jefe superior de la institución pública con un mínimo de 5 miembros, aunque en la práctica el promedio de miembros de los equipos es cercano a 40 y en algunos casos supera las 500 personas²).

También ha existido un sistema de control más antiguo, cuyo fin es vigilar el cumplimiento de las metas programáticas del gobierno de turno. A diferencia del PMG y el CDC, el control de las metas programáticas no se hace por medio de incentivos para los funcionarios, sino para las *jefaturas y autoridades*. Es a ellas a quienes se exige avanzar en sus metas, como condición para ser

² Entre 1998 y 2002, el incentivo del CDC fue *individual*. A cada funcionario se le pagaba en función de la calificación de su desempeño, determinada según establece el Estatuto Administrativo (ley 18.834).

reconocidos y, a veces, para permanecer en el cargo. El control del avance en las metas programáticas tiende a ser mensual y a veces semanal. Esta función estuvo radicada en ODEPLAN por varias décadas y pasó a la Secretaría General de la Presidencia cuando esta fue creada. En 2010-13, esta función estuvo radicada en la Unidad de Cumplimiento, parte de la División de Coordinación Interministerial de Segpres.

Desde 2011, también existe el Programa de Reforma de la Gestión, que tomó el nombre de “ChileGestiona” a partir de marzo de 2012. A semejanza del sistema de control de metas programáticas, este sistema de control es a *nivel jerárquico superior* porque responsabiliza al subsecretario de cada sector por supervigilar de modo integral la gestión que realizan los altos directivos de cada institución y establece un sistema central de información continua a la Presidencia sobre el desempeño de los subsecretarios en esta labor. Sus instancias de seguimiento tienen frecuencia mensual o bimensual, en vez de anual.

Así, el PMG es uno de los 4 sistemas de control de gestión que existen en la administración central del Estado chileno, cada uno con atributos diferentes.

2. El PMG y la modernización de la gestión pública

El PMG, al igual que otros instrumentos de modernización de la gestión, tiene sus raíces en una ola de reformas que comienzan a ponerse en práctica en diversos países avanzados de la OECD³. Éstas buscan dar respuesta a la crisis de desempeño del sector público (los ciudadanos demandan mejores servicios) y de legitimidad (los ciudadanos tienen menor confianza en sus gobiernos) que se ha gestado en estos durante las dos o tres década previas. En este contexto surge la necesidad de implementar una gestión orientada por el desempeño que atienda estas demandas.

Si bien es posible diferenciar, al menos en el plano teórico, un menú amplio de métodos y objetivos para una gestión orientada a resultados, es posible distinguir dos corrientes principales en esta nueva visión de la gestión pública. El denominado New Public Management busca, a groso modo, imitar o simular los mecanismos del sector privado y por este camino elevar la competencia de los servicios públicos. Por otra parte, se observa la vertiente managerialist que persigue proveer mejores herramientas burocráticas en el sector público.

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

Desde 1990, con distintos matices, todos los gobiernos han realizado importantes esfuerzos por modernizar el Estado chileno, en particular, uno de sus pilares fundamentales: la administración pública. Así, se han desarrollado acciones hacia la mejora de la capacidad del estado para ejecutar programas y políticas eficaces; importantes negociaciones sobre incremento de las remuneraciones del sector público como la Asociación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF),

³ Para mayor detalle ver Estudio de “Evaluación en Profundidad del Programa de Mejoramiento de la Gestión”. Banco Mundial (2008).

para lo cual se introducen más decididamente en el quehacer público los conceptos de gestión estratégica por resultados y de medición, a través de indicadores del grado de eficiencia y eficacia en la gestión; entre otros.

Desde el 2010 el eje de esta Reforma a la Gestión del Estado ha estado centrado en impulsar e incentivar a los subsecretarios a supervigilar la gestión que hacen los jefes de los organismos de su sector. Lo anterior, basado en un diagnóstico del Banco Mundial⁴, en donde se evidenciaba que muchos Altos Directivos de primer nivel limitaban su contacto con sus superiores jerárquicos a estrategia comunicacional y legislativa y a diseño de política pública, omitiendo temas propios de la gestión regular de los servicios no priorizada por los subsecretarios.

El Programa de Reforma de la Gestión, tomó el nombre de “ChileGestiona”⁵ a partir de marzo de 2012. Es un sistema orientado a un *nivel jerárquico superior* porque responsabiliza al subsecretario de cada sector por supervigilar de modo integral la gestión que realizan los altos directivos de cada institución de su sector y establece un sistema central de información continua a la Presidencia sobre el desempeño de los subsecretarios en esta labor.

3. Evolución de los Programas de Mejoramiento de la Gestión en 1998-2010⁶

Los PMG han evolucionado de modo importante a lo largo de los últimos 4 gobiernos. Esta sección presenta los principales hitos de esa evolución en los 12 años transcurridos hasta 2010.

3.1 Programas de Mejoramiento de la Gestión en el período 1998-2000

Durante esos primeros años, el Programa de Mejoramiento de la Gestión PMG funcionaba a través de objetivos de gestión medidos por medio de indicadores. Sin embargo, un alto porcentaje de éstos se refería a actividades rutinarias de las instituciones públicas, recogido en indicadores de procesos que medían solamente la realización de actividades y la presencia de insumos, sin medir las prestaciones a los ciudadanos o los productos que recibían usuarios o beneficiarios.

3.2 Programas de Mejoramiento de la Gestión en el período 2000-2006

Debido al diagnóstico anterior, se rediseñó el PMG en el año 2000. Los compromisos y metas de gestión se definieron a partir de un “Programa Marco” de aplicación general en todo el sector público, que consistió en definición de objetivos y metas en un conjunto de sistemas de gestión, en áreas declaradas como prioritarias. Estos sistemas se aplicaron de modo uniforme y común a todas las instituciones del sector público.

⁴ Ver “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”, Washington D.C., Febrero 2011. Unidad de Gestión Pública y Gobernanza, Departamento de Reducción de la Pobreza y Gestión Económica, Región de América Latina y el Caribe. Programa Anual de Estudios entre el Gobierno de Chile y el Banco Mundial.

⁵ Estado de la Hacienda Pública 2013, Ministerio de Hacienda.

⁶ Para mayor detalle ver Arenas, A.; Berner, H. 2010 “Presupuesto por Resultados y la Consolidación del Sistema de Evaluación y Control de Gestión del Gobierno Central”. División de Control de Gestión. Dirección de Presupuestos. Febrero 2010.

Aquellas instituciones públicas con conocimiento especializado en dichos sistemas, conocidas como “Red de Expertos”, estuvieron a cargo de la validación técnica de los objetivos propuestos para el respectivo sistema, es decir la aprobación de indicadores y metas, fueron, además, encargadas de proporcionar asistencia técnica a las instituciones públicas, y participaron en la verificación de los resultados.

Así, por ejemplo, en el año 2001 el PMG consideró la implementación de 10 sistemas, agrupados en cuatro áreas de gestión. Esos 10 sistemas fueron: Capacitación, Higiene, Seguridad y Mejoramiento de Ambientes de Trabajo, Evaluación de Desempeño, Oficinas de Información, Reclamos y Sugerencias (OIRS), Simplificación de Trámites, Planificación/Control de Gestión, Auditoría Interna, Compromisos de Desconcentración 2000-2002 y Compromisos Adicionales, Sistema de Compras y Contrataciones del Sector Público y Administración Financiero-Contable.

Los sistemas y áreas fueron cambiando en el tiempo. Para 2005 las áreas y sistemas habían aumentado a 5 y 11, respectivamente, como muestra el Cuadro N° 1.

Cuadro N°1
Programa de Mejoramiento de la Gestión
Programa Marco Básico 2005

Áreas	Sistemas	Red de expertos para el sistema
Recursos Humanos	1. Capacitación 2. Higiene-Seguridad y Mejoramiento de Ambientes de Trabajo 3. Evaluación de Desempeño	1. Dirección Nacional del Servicio Civil 2. Superintendencia de Seguridad Social 3. Dirección Nacional del Servicio Civil
Calidad de Atención a Usuarios	4. Oficinas de Información, Reclamos y Sugerencias (OIRS) 5. Gobierno Electrónico	4. Secretaría General de Gobierno 5. Subsecretaría de Economía
Planificación / Control / Gestión Territorial	6. Planificación / Control de Gestión 7. Auditoría Interna 8. Gestión Territorial	6. Dirección de Presupuestos 7. Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno 8. Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo
Administración Financiera	9. Sistema de Compras y Contrataciones del Sector Público 10. Administración Financiero-Contable	9. Dirección de Compras y Contratación Pública 10. Dirección de Presupuestos - Contraloría General de la República
Enfoque de Género	11. Enfoque de Género	11. Servicio Nacional de la Mujer

Fuente: Elaboración Propia

Adicionalmente, cada uno de los sistemas consideraba etapas de desarrollo. Éstas tenían un ordenamiento lógico basado en el ciclo de la gestión: diagnóstico, diseño, implementación y evaluación. Dependiendo del sistema, el número de etapas variaba entre 4 y 6. Cada una de éstas definía contenidos específicos y exigencias, llamados también “requisitos técnicos”, cuyo número podía variar entre 2 y 10.

3.3 Programas de Mejoramiento de la Gestión en el período 2006 -2010

Durante este período el PMG experimentó importantes cambios. Por un lado, aumentó el tamaño del incentivo, en términos de porcentaje de las remuneraciones y, por otro, se incorporaron nuevos elementos en el diseño del instrumento.

Cuadro N°2
Evolución Incentivos PMG, según Tramos de Cumplimiento
1998 -2010

	Tramo Cumplimiento	1998-2003	2004	2007	2008	2009	2010
PMG	90% -100%	3,0%	5,0%	5,7%	6,3%	7,0%	7,6%
	75% -89%	1,5%	2,5%	2,9%	3,2%	3,5%	3,8%
	< 75%	0%	0%	0%	0%	0%	0%

Fuente: Ley N°19.553; Ley N°20.212

En efecto, con la Ley N°20.212 de 2007 el porcentaje de incremento para el tramo superior de cumplimiento aumentó desde un 5% en 2004 hasta un 7,6% en 2010.

Respecto al diseño del instrumento, destaca el fortalecimiento de los procesos de certificación bajo la norma ISO 9001 a través del Programa Marco Avanzado PMA y el Programa Marco de la Calidad PMC, este último creado en 2009.

El PMA fue el inicio de la incorporación de los procesos de certificación para los sistemas del PMG. Esto se realizó en forma gradual y sólo fue posible para aquellas instituciones y servicios públicos que habían cumplido las etapas finales de los sistemas del Programa Marco Básico y que estuvieran en condiciones de certificar, en un inicio, al menos dos sistemas al año. Si bien la certificación partió en 2005, a partir de 2006 su implementación contó con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), a través del programa PRODEV, lo cual fortaleció el proceso.

Por su parte, el Programa Marco de la Calidad contempló 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 en las siguientes 4 áreas: (i) Estratégicas, (ii) Soporte Institucional, (iii) Atención Ciudadana y (iv) Calidad de Gestión. Este programa estuvo destinado sólo a aquellos servicios públicos que hubiesen certificado bajo Norma ISO 9001 todos los sistemas del PMG y fue voluntario para aquellos que habían certificado al menos el sistema de Planificación y Control de Gestión, el SIAC y un sistema del área de soporte institucional.

En este período también se introdujeron modificaciones al Programa Marco Básico. En primer lugar, se incorporaron dos nuevos sistemas (Sistema de Acceso a la Información Pública, y Sistema de Seguridad de la Información). También se introdujeron modificaciones a algunos de los sistemas existentes. Por ejemplo, el Sistema de Oficinas de Información, Reclamos y Sugerencias fue integrado al nuevo "Sistema Integral de Atención a Cliente, Usuario y Beneficiario" (SIAC). También se perfeccionó el Sistema Gobierno Electrónico-Tecnologías de la Información, el Sistema de Compras y Contrataciones del Sector Público y el Sistema Integral de Información y Atención Ciudadana.

3.4 La situación en 2010

Al 2010 el PMG estaba constituido por tres programas marcos: Básico, Avanzado y de la Calidad. Entre ellos cubrían 6 áreas de gestión y 13 sistemas (Cuadro N°3). La mayor parte de los servicios (53%) estaba en el Programa Marco Básico PMB, seguido por el 26% en el Programa Marco Avanzado PMA y el 21% en el Programa Marco de la Calidad PMC.

Para los PMB y PMA, 12 de los 13 sistemas estaban centrados principalmente en procesos internos o insumos. El “Sistema de Planificación y Control de Gestión” era el único sistema vinculado con la producción de bienes y servicios dirigidos a ciudadanos. En efecto, a través de este sistema se daba cuenta del cumplimiento de metas asociadas a las definiciones estratégicas e indicadores de cada institución, permitiendo orientar los esfuerzos de los distintos equipos de trabajo hacia los objetivos institucionales, sin embargo, el ponderador asignado a este sistema crucial era, en promedio entre las distintas instituciones públicas, sólo el 10% del PMG.

Cuadro N°3
Programa Marco Básico /Avanzado
Áreas y Sistemas de Gestión

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)

Fuente: Documento Técnico PMG, 2010.

Para aquellos Servicios que estaban en el PMC, dicho programa marco constaba de cuatro áreas y cuatro sistemas, dichos sistemas incluyen siete del Marco Avanzado (sistema de Planificación y Control de Gestión, Sistema de Auditoría Interna, Sistema de Capacitación, Sistema de Evaluación del Desempeño, sistema de Higiene - Seguridad y Mejoramiento de Ambientes de Trabajo, Sistema de Compras y Contrataciones del Sector Público, y Sistema Integral de Información y Atención Ciudadana) y dos sistemas del Programa Marco Básico Gestión Territorial y Enfoque de Género más, el nuevo sistema de Gestión de la Calidad como se presenta en el cuadro N°4.

Cuadro N°4
Programa Marco de la Calidad
Áreas y Sistemas de Gestión

Área	Sistemas
Estratégicas	Procesos de gestión estratégicos - Planificación y Control de Gestión - Auditoría Interna
Soporte	Procesos de soporte institucional - Capacitación - Evaluación del Desempeño - Higiene - Seguridad y Mejoramiento de Ambientes de Trabajo - Compras y Contrataciones Públicas
Atención Ciudadana	Sistema Integral de Información y Atención Ciudadana SIAC - Sistema Integral de Información y Atención Ciudadana
Calidad de Gestión	Sistema de Gestión de la Calidad - Proceso de Provisión de Bienes y Servicios - Enfoque de Género - Gestión Territorial

Fuente: Documento Técnico PMG, 2010.

4. Evolución reciente de los PMG, en el período 2010-2014

4.1 Diagnóstico

Una evaluación del Banco Mundial (2008) concluyó que el PMG fue en sus inicios una importante contribución a la mejora de la gestión pública en Chile, a través de la incorporación de estándares generales de calidad en el diseño de sistemas de gestión transversales y en la implementación y administración de dichos sistemas. No obstante, este mismo estudio, constataba algunos problemas o debilidades. Entre las más importantes destacan⁷:

- El PMG estaba principalmente **orientado al desarrollo de procesos**, centrado en el cumplimiento de rutinas de procesos preestablecidos.
- Existía un **diseño homogéneo para sistemas heterogéneos**. La lógica de implementación del PMG daba cuenta de un diseño homogéneo para necesidades y sistemas heterogéneos, situación que introducía excesiva rigidez.
- Complejidades en el diseño inherentes al alcance del Programa. De manera semejante a lo que sucede cuando existe “sobre-regulación”, la complejidad y la acumulación de los requisitos y de los medios de verificación del PMG puede acarrear el **riesgo** de elevados costos de transacción y llevar a un **cumplimiento meramente formal de los requisitos**.

⁷ Más detalles en: Estudio de Evaluación en Profundidad del Programa de Mejoramiento de la Gestión”. Banco Mundial (2008); Postfascio – 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.

- Necesidad de fortalecer la participación de algunos de los actores en la gestión del PMG. Si bien el rol del Ministerio de Hacienda y de la DIPRES ha sido en la implementación y gestión del programa, parece relevante reforzar la participación de los servicios en distintas etapas.
- Existía una relativamente **limitada focalización en el cliente**.
- **Limitación en el compromiso institucional.** El cumplimiento formal de las pautas del PMG llevaba a plantear la hipótesis de falta de (o cuando menos de debilidad en algunos casos) conocimiento acabado de los objetivos del Programa e insuficientes incentivos para un mayor involucramiento de los jefes de servicio. Esto podía disminuir el efecto real del PMG en la mejora de la gestión.
- Dada la complejidad del sistema el PMG, podría estar implicando una **elevada carga de trabajo** adicional para los actores involucrados.

A partir de 2010, tomando como base, principalmente, este diagnóstico⁸ y siguiendo algunas de las recomendaciones del Banco Mundial, se introdujeron importantes modificaciones al PMG, tanto en el diseño como en los mecanismos de evaluación. Estos cambios tenían como propósito general avanzar hacia un marco de gestión orientada a resultados y atención al usuario, introduciendo, a su vez, mayor flexibilidad, de tal forma de que el instrumento pudiese dar cuenta de las necesidades particulares de gestión de cada institución o servicio público.

4.2 Egreso de los sistemas y la prioridad para el monitoreo de resultados

El primero de estos lineamientos se basó en los avances logrados por las instituciones en las fases anteriores del PMG, gracias a los cuales se observaban sistemas de gestión ya instalados en muchos servicios públicos. La interpretación de que una vez alcanzada la última etapa se entendía que el sistema había conseguido un desarrollo completo, permitió a las instituciones “egresar” de todos aquellos sistemas en que hubiesen completado la etapa final de éstos. El egreso tiene la ventaja de trasladar el foco de la gestión hacia desafíos mayores, evitando incentivar el cumplimiento de rutinas de procesos que ya estaban cumplidas. Los sistemas de gestión egresados debían continuar desarrollándose, ya no como parte del incentivo.

Para el Programa Marco del año 2011 se establecieron nuevas orientaciones que permitieron el masivo egreso de sistemas, que continuó en 2012. Un resultado de este proceso fue que, para el año 2012, el 67% de las instituciones y servicios tenía un PMG con 4 sistemas o menos. Uno de los efectos fue reducir el número de indicadores y el número de redes de expertos.

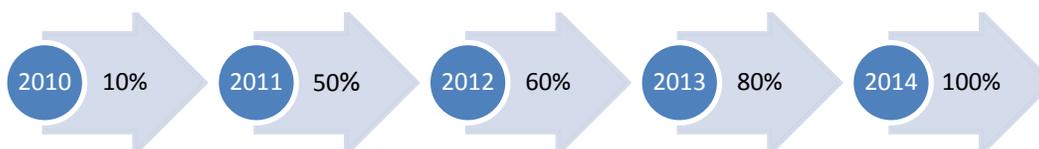
En segundo lugar se creó un nuevo sistema, llamado “Sistema de Monitoreo del Desempeño Institucional”, que es en parte el sucesor directo del antiguo sistema de Planificación y Control de Gestión, cuyo objetivo era instalar procesos de planificación y diseño de sistemas de información.

⁸ También se tomó como base aspectos planteados en el libro editado por el “Consortio para la Modernización del Estado” en su capítulo “Evaluación y propuesta del sistema de control estratégico y operacional de Chile”.

El “Sistema de Monitoreo del Desempeño Institucional” tiene por objetivo realizar el monitoreo de los indicadores de resultado y producto cuya entrega constituye la tarea permanente de la institución.⁹

El Programa Marco 2011 dotó a este nuevo sistema de una ponderación igual a 50% del PMG, que se compara con el 10% de ponderación promedio que tuvo su antecesor en el año 2010.

Figura N°1
Evolución de la Ponderación del Sistema de Monitoreo del Desempeño Institucional
(para el promedio de las instituciones y servicios públicos con PMG)*



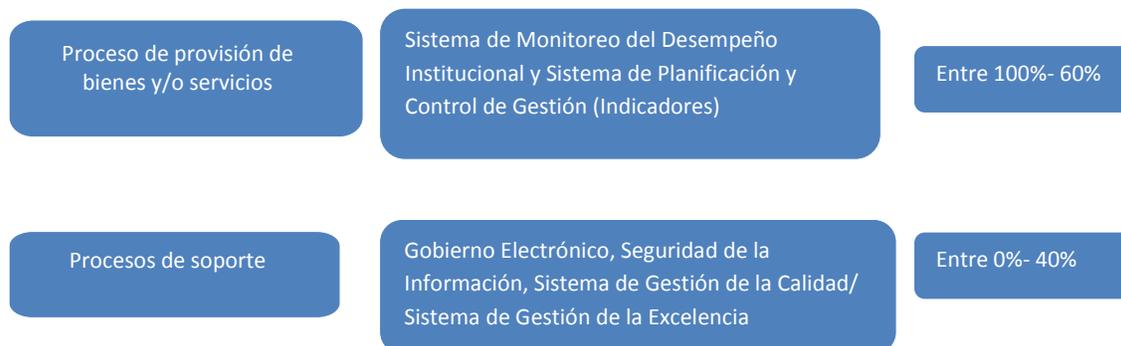
*: Para 2010, y 2011 corresponde a la ponderación del antiguo Sistema de Planificación y Control de Gestión.

En tercer lugar, para ganar flexibilidad, se permitió que la incorporación al sistema de gestión de la calidad (ISO 9001) fuese voluntaria para la institución o servicio público. Una ventaja de esto fue recoger la diversidad en términos de la naturaleza de las instituciones y servicios públicos. Y ello sin cerrar la posibilidad a que aquellos servicios más ligados a usuarios finales de comprometer dichos sistemas si lo estimaban pertinente.

Todos estos cambios se profundizaron en el período 2012 – 2014. Así, se mantuvieron los criterios de egreso para los distintos sistemas y la voluntariedad para los temas relativos a calidad y certificación, y se avanzó en aumentar la ponderación del Sistema de Monitoreo. Para el año 2014, el 80% de las instituciones y servicios contará sólo con un sistema, el de Monitoreo de Indicadores para el Desempeño Institucional.

⁹ Desde 2011, sólo se permitió a servicios públicos nuevos tener un Sistema de Planificación y Control de Gestión. Esto se explica porque los Servicios nuevos requieren instalar procesos de planificación y diseño de sistemas de información en forma previa a iniciar el monitoreo de indicadores, que es la actividad básica del nuevo Sistema de Monitoreo del Desempeño Institucional.

Figura N°2
Programa Marco 2014



4.3 Reformas que complementan el PMG con otros sistemas de control de gestión

El Sistema de Monitoreo fue modificado gradualmente desde 2012, en direcciones que facilitarían su coexistencia con otros sistemas de control de gestión. En primer lugar, a partir del Programa Marco para el año 2012 se permitió que los indicadores comprometidos en el marco de la formulación presupuestaria (formulario H) no necesariamente quedaran comprometidos en el marco del incentivo. De esta forma, el resultado de estos indicadores no afecta la magnitud del incentivo PMG.

Esto se hizo con el fin de poder sumar al PMG, en cuanto se asemeja a un tablero de control, aquellos indicadores que presentan resultados no necesariamente atribuibles al Servicio por efecto de factores externos ajenos al manejo de la institución. Lo anterior, tuvo como objeto, por un lado, no tener un sistema de monitoreo paralelo fuera del PMG y con alguna duplicación y, por otro, no imponer un riesgo excesivo sobre el incentivo. Esta modificación permitió que aquellos subsecretarios y altos directivos que habían creado indicadores nuevos no vinculados a remuneraciones, pudieran incluirlos en el PMG.

En segundo lugar, a partir del 2013 también se permitió a las instituciones públicas incorporar indicadores que, a pesar de ser de proceso, fueran atractivos para la gestión debido a su transversalidad, es decir, que fuesen comunes a todas las instituciones públicas. Esto último ya había sido utilizado en 2011 y 2012 por ChileGestiona, pues sus siete indicadores de gestión interna permitieron elaborar referencias (benchmarks) que facilitaron a muchos altos directivos motivar a sus colaboradores para enfocarse en su mejoramiento, logrando avances que fueron comunicados a la ciudadanía.

En el Programa Marco para 2013 se estableció una lista pre definida (centralmente) de indicadores de gestión interna, y permitió a cada institución o servicio seleccionar algunos de ellos para incorporar al Sistema de Monitoreo, con un tope máximo a la ponderación asignada. Los indicadores en esta situación están enumerados en la Figura N°3¹⁰.

¹⁰ En el Programa Marco 2014 se incorporan a esta lista dos indicadores que ChileGestiona desarrolló entre 2011 y 2013. Ellos son porcentaje de licencias médicas atrasadas entre 6 y 24 meses, pendientes de recuperar, y porcentaje de licitaciones sin oferente alguno.

Para el 2014, el tope máximo a la ponderación combinada de los indicadores de gestión interna en conjunto fue elevada hasta 40%, aunque este tope máximo se aplica sólo en aquellas instituciones que sólo cuentan con Sistema de Monitoreo.

Figura N°3
Indicadores de gestión interna Sistema de Monitoreo, para el año 2014

Recursos Humanos (Capacitación)	<ul style="list-style-type: none"> 1. Porcentaje de actividades de capacitación con evaluación de transferencia realizada en el año
Recursos Humanos (Higiene y Seguridad)	<ul style="list-style-type: none"> 2. Tasa de siniestralidad por incapacidades temporales en el año 3. Tasa de accidentabilidad por accidentes del trabajo en el año
Administración Financiera (Financiero Contable)	<ul style="list-style-type: none"> 4. Porcentaje del gasto total en obras terminadas sobre el contrato inicial en el año 5. Porcentaje de licencias médicas atrasadas entre 6 y 24 meses, pendientes de recuperar al 31 de diciembre del año
Administración Financiera (Compras y Contrataciones del Sector Público)	<ul style="list-style-type: none"> 6. Porcentaje de licitaciones sin oferente alguno, en el año 7. Porcentaje de gasto en órdenes de compra por tratos directos en el año
Planificación / Control de Gestión (Auditoría Interna)	<ul style="list-style-type: none"> 8. Porcentaje de compromisos implementados del Plan de seguimiento de auditorías
Planificación y Control de Gestión (Equidad de Género)	<ul style="list-style-type: none"> 9. Porcentaje de iniciativas para la igualdad de género implementadas en el año 10. Porcentaje de funcionarios/as capacitados en temas de género en el año
Planificación y Control de Gestión (Descentralización)	<ul style="list-style-type: none"> 11. Porcentaje de las iniciativas de inversión ejecutadas bajo la modalidad de Convenios de Programación en el año 12. Porcentaje de ejecución a nivel de municipalidades, del presupuesto de inversión del gobierno regional (programa 02) en el año 13. Porcentaje del gasto anual informado en la plataforma Chileindica en el año
Calidad de Atención a Usuarios (Gobierno Electrónico)	<ul style="list-style-type: none"> 14. Porcentaje de trámites digitalizados al año 15. Porcentaje de horas disponibles de todos los sitios web del servicio en el año 16. Porcentaje de cumplimiento en el año de los estándares establecidos en el DS 100 sobre sitios web de gobierno 17. Porcentaje de trámites que requieren información de otras instituciones, que están interoperando en el año
Calidad de Atención a Usuarios (Seguridad de la Información)	<ul style="list-style-type: none"> 18. Porcentaje de contratos informáticos firmados con acuerdo de confidencialidad en el año 19. Porcentaje de incidentes de seguridad reportados y resueltos en el año
Calidad de Atención a Usuarios (Sistema Integral de Información y Atención Ciudadana)	<ul style="list-style-type: none"> 20. Porcentaje de usuarios(as) satisfechos (as) con la atención recibida en espacios presenciales, telefónicos y virtuales de la Institución en el año
Calidad de Atención a Usuarios (Sistema de Acceso a Información Pública)	<ul style="list-style-type: none"> 21. Porcentaje de solicitudes de acceso a la información pública respondidas en un plazo menor o igual a 15 días hábiles en el año

Fuente: Dipres.

4.4 Reformas a las redes de expertos

En su origen, el rol de las redes de expertos consistía en apoyar el desarrollo de las definiciones técnicas del Programa, revisar la formulación en los servicios públicos, asistirlos técnicamente en el desarrollo de los sistemas de su responsabilidad y validar el cumplimiento de los requisitos técnicos definidos respecto de cada uno de los objetivos comprometidos. Sin embargo, la red que acepta y mide el cumplimiento de los compromisos adquiere gran influencia sobre la institución, en su área de experticia. Eso conlleva el riesgo de que la institución o servicio deje de considerar al PMG como un instrumento de gestión propio. Un programa de mejora de gestión adecuado debería hacer que las buenas prácticas de gestión sean responsabilidad de las instituciones y servicios, empoderando a la organización y aprovechando las ventajas de la descentralización de la gestión entre las instituciones públicas.

Con el fin de reducir el riesgo de captura de las redes, se tomaron dos medidas adicionales: primero, desde el año 2011 se definió una red adicional para el proceso de formulación y para la evaluación. Lo anterior con el objeto de incorporar un tercero que pudiera ser un contrapeso tanto al momento de definir los compromisos por parte de las instituciones, como al momento de la evaluación en donde la probabilidad de dar por cumplido un compromiso puede ser más alta si se ha sido parte de la definición de éstos. Segundo, desde fines de 2011 se ha externalizado la revisión del grado de cumplimiento de los compromisos, quitando esa responsabilidad a la red de expertos que estableció tales acuerdos. Esto elimina el conflicto de interés que puede sufrir el evaluador, cuando también ha sido responsable, en una etapa previa, de establecer los compromisos. Así, desde 2011 un tercero independiente revisa y entrega una opinión fundamentada respecto al cumplimiento de las metas PMG. Dichos expertos son contratados a través de una licitación pública, con el objeto de resguardar la independencia y transparencia del proceso.

4.5. Modernización de las fórmulas que vinculan los resultados con el incentivo

Todo incentivo remuneratorio necesita de fórmulas que vinculen la magnitud del incentivo, con el conjunto de los resultados numéricos de los distintos indicadores. Las fórmulas vigentes desde 1998 y hasta 2010 eran dicotómicas (“todo o nada”), es decir, si el resultado o cumplimiento superaba cierto umbral predefinido, acreditaban el 100% de la ponderación del respectivo indicador y si la institución cumplía un 0,1% menos que ese umbral, o si cumplía menos, acreditaban cero.

La alternativa a la fórmula dicotómica es la fórmula proporcional, es decir, lo acreditado corresponde a la misma proporción en que el resultado se acerca a la meta y, si se excede la meta, se obtiene 100%.

Las modificaciones descritas anteriormente impusieron nuevos desafíos a los mecanismos de evaluación vigentes hasta ese momento. Sumado al creciente porcentaje de remuneración en juego, que subió 153% entre 2003 y 2010 (desde 3,0% hasta 7,6% de la remuneración base), la fórmula dicotómica (“todo o nada”) restaba grados de libertad para diseñar indicadores pertinentes y adoptar metas desafiantes. Con el fin de mitigar este efecto, se fue modificando el sistema de evaluación, en concordancia con los cambios introducidos al Sistema de Monitoreo.

A partir del Programa Marco 2011 (y que también operó en 2012) se modificó la fórmula para dar por cumplido el Sistema de Monitoreo (cuya ponderación había sido elevada a 50% de todo el PMG para 2011). Hasta 2010, el umbral estaba en 90%, y en caso de no cumplirse, la ponderación acreditada era cero. Para 2011, se flexibilizó este umbral aumentando a 4 el número de escalones para acreditar la ponderación del Sistema de Monitoreo: (i) 90% de cumplimiento o más, acredita el 100% del ponderador del sistema, (ii) 80% de cumplimiento o más (hasta 89,9%) acredita el 75% del ponderador del sistema, (iii) 75% de cumplimiento o más (hasta 74,9%) acredita el 50% del ponderador del sistema y (iv) 74,9% de cumplimiento menos, acredita cero para todo el sistema de Monitoreo.

Respecto a la acreditación de los indicadores para 2011 y 2012 se mantuvo la fórmula dicotómica, es decir, cumplimiento por sobre el 95% de la meta acreditaban el 100% del ponderador y niveles inferiores acreditaban 0%.

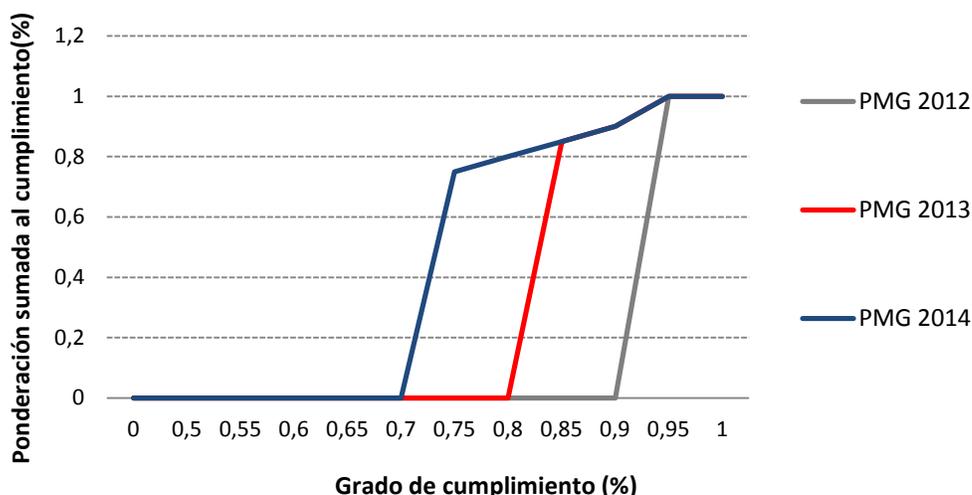
A partir del Programa Marco 2013 se avanzó en esta dirección, adoptando una fórmula con una importante región de proporcionalidad. Al suavizar el carácter dicotómico (de todo o nada), se entregó mayor flexibilidad en los niveles de cumplimiento y se mejoraron los incentivos que genera el instrumento PMG, hacia una gestión más eficiente. En esta ocasión se modificaron dos fórmulas, la que se aplica al Sistema en su conjunto y la que se aplica a cada indicador individual del Sistema de Monitoreo.

En el caso del Sistema de Monitoreo, se optó por la *proporcionalidad total*, pues se definió que el ponderador acreditado sería igual al grado de cumplimiento del sistema, cualquiera fuera su valor (el grado de logro de un sistema corresponde a la suma de las ponderaciones de los indicadores cumplidos, del mismo sistema). Por ejemplo, una institución cuyo Sistema de Monitoreo obtuvo un 88% como resultado de la suma de las ponderaciones de sus indicadores cumplidos, obtiene una acreditación de 88% de la ponderación del Sistema de Monitoreo. Si esta última ponderación es 80% del PMG (como en 2013), entonces acredita $88\% \times 80\% = 70,4\%$. Si además esa institución cumple el 100% de los Requisitos Técnicos de los demás sistemas, cuya ponderación combinada es 20% del PMG, entonces su grado de cumplimiento combinado del PMG alcanza a $70,4\% + 20\% \times 100\% = 90,4\%$.

La mayor gradualidad facilita asumir más riesgo de parte de las instituciones y definir indicadores más desafiantes y pertinentes a las mejoras organizacionales buscadas en la institución.

En cuanto a la fórmula de los indicadores del Sistema de Monitoreo, se procedió en dos etapas. En 2013 se redujo el umbral de cumplimiento desde 95% a 85% y se creó una zona de proporcionalidad para grados de cumplimiento entre 85% y 95%. Luego, en 2014 se reduce el umbral a 75%. Por lo tanto, se acreditan valores positivos a resultados que están entre 75% y 95% de la meta comprometida. Esta amplia zona de proporcionalidad entre resultados y grados de cumplimiento suaviza el carácter dicotómico que tenía el instrumento.

Figura N°4
Proporcionalidad Sistema de Monitoreo, 2012-2014



Fuente: Elaboración propia.

Los cambios anteriormente mencionados tuvieron como objeto evitar que un servicio perdiera su remuneración sólo por no cumplir o haber fallado en un objetivo o indicador, quizá por errores menores o formales; manteniendo a la vez el espíritu general de que los incentivos estimulen resultados y cumplimiento de metas. Asimismo, los cambios indicados pretenden aminorar los incentivos a proliferar o aumentar el número de indicadores por Servicio con el sólo fin de reducir el riesgo de incumplimiento. Esto permitirá a las instituciones contar con un conjunto reducido y acotado de indicadores principales, aminorando el costo administrativo del seguimiento y monitoreo de éstos. Se busca así compatibilizar mejor un instrumento que afecta a remuneraciones en un porcentaje significativo, desestimulando por tanto el uso de indicadores de mayor pertinencia y exigencia.

Finalmente, el aumento de la ponderación de los indicadores, trajo aparejado que las jefaturas de las instituciones y servicios públicos estuvieran cada vez más interesadas en participar en la definición de las metas, al igual que las asociaciones de funcionarios.

4.6 Fortalecimiento de la Institucionalidad de los PMG

En 2012 se aprobó un nuevo reglamento (N°334 del Ministerio de Hacienda del 14 de marzo de 2012, ex 475), el cual establecieron cambios para los procesos de formulación y de evaluación, entre otros.

En particular, las principales modificaciones dicen relación con:

- a. Aspectos conceptuales. El actual reglamento define conceptos y etapas del ciclo PMG, lo que permite homogeneizar elementos del diseño del instrumento.
- b. Aspectos relativos a los niveles de cumplimiento. Se precisa que el grado de cumplimiento de los objetivos de gestión tomará sólo valores de cien por ciento si cumple y cero por ciento si no cumple, excepto en aquellos casos que el Programa Marco establezca un sistema o fórmula con ponderaciones iguales o superiores a cincuenta por ciento y sólo respecto de aquel, lo que ha permitido flexibilizar el instrumento.
- c. Aspectos jurídicos. Se ordena que la aprobación del Programa Marco ocurra a través de decreto, “por orden del Presidente de la República”.
- d. Aspectos relativos al proceso de evaluación. Se formaliza un sistema de reclamaciones, a través de la instancia de “observaciones” y eventualmente una segunda instancia de “reclamo” sobre los resultados de la propuesta de evaluación. Se asigna rol a la Secretaría Técnica como fallador en primera instancia, reservándose al Comité Triministerial la segunda instancia. Se modifican algunos plazos y se incorporan plazos intermedios para administrar los reclamos. Lo anterior ha permitido incorporar instancias de resolución de observaciones de tal manera de resguardar un debido proceso a para todos los servicios.

Asimismo, se incorporan formalmente los expertos externos o internos para las distintas etapas del proceso, detallando sus funciones. Se da relevancia a la validación técnica del grado de cumplimiento de los objetivos de gestión por parte de expertos en áreas prioritarias.

- e. Aspectos relativos al funcionamiento del Comité. En efecto, y tal cual como se establece en el actual reglamento, se define una primera sesión anual en donde se definen directrices para el funcionamiento del Comité durante el año, incluyendo mecanismos para llegar a acuerdos. Esto ha implicado definir quórum, asistencia, calendarización de reuniones e involucrar a sus integrantes en forma activa, lo que ha posibilitado incorporar una visión más amplia e involucrar al gobierno de manera más integral en los desafíos de gestión, alineando la mirada de eficiencia en la gestión del Estado.

Asimismo, se ha definido un Comité Asesor representado por profesionales de las mismas instituciones que conforman el Comité Técnico. Este Comité Asesor se ha constituido en un actor relevante para facilitar el proceso de toma de decisiones, que revisa y formula propuestas a lo largo del proceso anual. Ha permitido una mayor profundización en las distintas materias, en forma previa a las decisiones que recomiende el Comité Técnico al Comité Triministerial.

Finalmente, se ha realizado un esfuerzo por definir y transparentar para la aplicación de justificaciones válidas en casos de incumplimientos. Estas causas externas se refieren a: (i) reducciones de presupuesto externas al ministerio del cual depende por el servicio o con el cual se relaciona, (ii) hechos fortuitos comprobables, (iii) catástrofes o (iv) cambios en la legislación vigente.

5. Resultados obtenidos en 2011-2014

Como instrumento, el PMG ha posibilitado la instalación de una serie de sistemas y procesos relevantes en las instituciones como sistemas contables, de auditoría, perfiles de cargo y determinación de brechas, entre otros. Sin embargo, el PMG adolecía de problemas de diseño y se había convertido en un instrumento altamente complejo, centrado en procesos e inflexible a las particularidades de cada institución.

En particular, los cambios introducidos en el período 2011 -2014 han permitido:

Simplificación y focalización del instrumento. Las reformas descritas con anterioridad han implicado que en 2014 cerca del 80% de los servicios tendrá sólo un sistema (el de monitoreo), lo que por una parte ha conllevado a disminuir los costos de administración y, por otra, refleja que el foco principal del incentivo está asociado al seguimiento y monitoreo de aquellos indicadores más relevantes.

Cuadro N°5
Número de Sistemas por Servicio, 2014

N° Sistemas	N° Servicios	% Participación
1	153	79%
2	39	20%
3	2	1%
Total	194	100%

Fuente: Dipres

Esto también se ha visto reflejado en que el número de sistemas comprometidos y, por lo tanto, evaluados ha disminuido drásticamente durante los últimos años. Así, el 2010 habían comprometidos más de 2.200 sistemas cifra que para el 2014 es de cerca de 200.

Cuadro N°6
Número de Sistemas por año,
2007 - 2014

Año	Total Sistemas **
2014*	232
2013	672
2012	836
2011	1.234
2010	2.232
2009	1.976
2008	1.915
2007	1.822

Fuente: Dipres
 *: 2014 estimado
 **: Incluye PMG/MEI

Disminución del riesgo de duplicación del PMG con otros sistemas de control. La flexibilidad introducida a partir de 2012 que permitió la posibilidad de elegir indicadores a comprometer como parte del incentivo del set de indicadores definidos en el marco de la formulación presupuestaria, ha posibilitado que entre el 5% y el 3% de los indicadores puedan seguir monitoreándose sin ser parte del incentivo.

Cuadro N°7
Número de Indicadores fuera del incentivo por Servicio,
2012 - 2014

Año	Total Indicadores*	Indicadores en PMG	Indicadores fuera del PMG	%
2012	996	948	48	5%
2013	836	817	19	2%
2014	811	784	27	3%

Fuente: Dipres
 *: Corresponde sólo a servicios con PMG.

Aumento en la probabilidad de tener metas más desafiantes. La creación de una “región de proporcionalidad” entre los cumplimientos de 75% y 95% permite reducir el riesgo de errores involuntarios tanto en la medición como en la formulación¹¹ de los indicadores. Las modificaciones a las fórmulas de cumplimiento afectan la disposición a ponerse metas más desafiantes, impacta en el clima laboral y permite a las jefaturas apuntar a una mejor gestión. La encuesta anual

¹¹ Cabe recordar que durante el año no es posible modificar los compromisos salvo que exista una causa externa justificada (definida por reglamento) cualquier error en la formulación no es posible de corregir durante la ejecución del PMG.

desarrollada por Dipres respecto a diseño y formulación, muestra que en 2013 aumentó la participación de los servicios en la definición de los objetivos de gestión, su priorización y ponderación, de acuerdo a lo declarado por el Jefe de Servicio, desde 93% en 2012 a 96% en 2013. Esto evidencia signos de mayor empoderamiento al interior de las instituciones.

Además, esta “región de proporcionalidad”, reduce los incentivos a proliferar el número de indicadores en el Sistema de Monitoreo de Indicadores del Desempeño Institucional, lo que a su vez también contribuye a disminuir los costos asociados al monitoreo y seguimiento de los indicadores. Para 2014 el número de estos se redujo a aproximadamente seis por institución.

Cuadro N°8
Indicadores Promedio por Servicio*
2001 - 2014

Año	N° de Servicios**	N° de Indicadores	Promedio indicadores por servicio	% indicadores de producto, resultado
2001	72	275	3,8	
2002	109	537	4,9	
2003	111	1.039	9,4	
2004	132	1.684	12,8	70%
2005	133	1.588	11,9	75%
2006	136	1.552	11,4	81%
2007	139	1.445	10,4	89%
2008	142	1.443	10,2	89%
2009	150	1.504	10	84%
2010	150	1.274	8,6	90%
2011	153	1.197	7,8	90%
2012	154	1.221	7,9	91%
2013	155	1.035	6,7	93%
2014	157	1.001	6,4	93%

Fuente: Dipres

*: Corresponde a todos los Servicios (con distintos incentivos).

** : No incluye Gobernaciones, Intendencias y Servuis.

Independencia del proceso de evaluación. La incorporación de expertos externos al proceso de verificación del grado de cumplimiento de los compromisos ha permitido separar las funciones de formulación, seguimiento y evaluación; fortalecimiento de esta forma este último proceso. Lo anterior, debido a que ellos entregan un juicio independiente, evitando eventuales conflictos de interés y dándole transparencia al sistema.

6. Desafíos

Para una nueva etapa del desarrollo del PMG se plantean nuevos desafíos, dentro de los cuales se puede destacar:

- Los cambios introducidos en los mecanismos de cumplimiento tienen limitaciones. En efecto, cabe recordar que la ley establece un umbral de 90%, por lo que la proporcionalidad de la fórmula del Sistema de Monitoreo tiene una aplicación limitada¹².
- Fortalecimiento del Sistema de Monitoreo, en su formulación. Contar con un conjunto de indicadores que de cuenta de la labor del Servicio es una tarea que involucra al jefe de servicio, por lo cual es importante incentivar su participación.
- Perfeccionar la coordinación de los distintos sistemas de control del gobierno central.
- Avanzar en indicadores que aborden eficiencia y eficacia de las instituciones públicas.

¹² El proyecto de Ley que perfecciona la gestión del sector público mediante nuevas herramientas de gestión y el mejoramiento del Sistema de Alta Dirección Pública (Boletín N° 9084-05), ingresado el 02 de septiembre de 2013 y se tramita en la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados, avanza en esta línea con modificaciones introducidas al CDC.

Bibliografía

- Arenas, A.; Berner, H. 2010 *“Presupuesto por Resultados y la Consolidación del Sistema de Evaluación y Control de Gestión del Gobierno Central”*. División de Control de Gestión. Dirección de Presupuestos. Febrero 2010.
- Banco Mundial 2008. *“Evaluación en Profundidad del Programa de Mejoramiento de la Gestión”*.
- Banco Mundial 2009. *“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.
- Banco Mundial 2001. *“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”*, Washington D.C., Febrero 2011. Unidad de Gestión Pública y Gobernanza, Departamento de Reducción de la Pobreza y Gestión Económica, Región de América Latina y el Caribe. Programa Anual de Estudios entre el Gobierno de Chile y el Banco Mundial.
- Castro, R.; Cerda, L.; Neme, J.; Senerman, Y. *“Evaluación y propuesta del sistema de control estratégico y operacional de Chile”*. Consorcio para la Reforma del Estado, 2009;
- Proyecto de Ley que perfecciona la gestión del sector público mediante nuevas herramientas de gestión y el mejoramiento del Sistema de Alta Dirección Pública (Boletín N° 9084-05).
- Estado de la Hacienda Pública 2013, Ministerio de Hacienda.