

Evaluación y propuesta del sistema de control estratégico y operacional de Chile*

RODRIGO CASTRO

Ingeniero Comercial con mención en Economía de la Universidad Gabriela Mistral y Ph.D. (c) en Economía de la Universidad de Georgetown. Actualmente es investigador y director del Programa Social de Libertad y Desarrollo.

LORENZO CERDA

Ingeniero Civil Industrial Eléctrico de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Ha liderado proyectos de traducción e implementación de la estrategia en organizaciones públicas y privadas, entre las que pueden mencionarse BHP Billiton, Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad, Red Almarza y ministerio de Economía, entre otras. En la actualidad se desempeña como gerente de consultoría de Symnetics.

JULIO NEME

Ingeniero Civil Industrial, UNC, Argentina; MBA de IEDE. Ha sido consultor de planificación estratégica, rediseño de procesos y tecnologías de información. Actualmente es socio director de Symnetics.

Yael SENERMAN

Economista de la Universidad de Chile. Ha dirigido proyectos de planificación y gestión estratégica en diversas organizaciones estatales. Actualmente es gerente de consultoría y lidera el área de Sector Público de Symnetics.

Introducción

El aparato administrativo de un país ocupa un lugar central en la elaboración y la implementación de las políticas públicas y en la relación que se establece entre el Estado y los ciudadanos. De ahí que su buen funcionamiento y eficiencia sean un punto clave en el éxito o fracaso de todo proyecto de modernización del Estado, reforma institucional y lucha contra las desigualdades y la pobreza. Estrategias bien diseñadas pueden ver anulados sus resultados potenciales a causa de una deficiente organización y estructuración de las instituciones públicas. Una inadecuada gestión y regulación de los recursos humanos dentro de la Administración Pública puede dar lugar a prácticas de clientelismo, corrupción o amiguismo, o bien suponer un peso excesivo en términos de recursos sobre la economía de un país. En sentido contrario, una correcta organización del sector público facilita y agiliza la aplicación eficiente de las políticas públicas y puede servir de catalizador e incluso de multiplicador de los efectos de dichas políticas sobre la realidad económica, social y política de la nación. El presente documento se enfoca en la mejora del proceso de planificación y gestión de estas políticas, de tal forma de maximizar su impacto social.

* Agradecimientos a Renato Lepe y Daniel Eyheralde, de Symnetics, como colaboradores en la elaboración de este trabajo.

Diagnóstico

Para realizar una buena evaluación del sistema de control estratégico y operacional en Chile y con el objeto de realizar las posteriores propuestas y recomendaciones a la situación actual, se realizará una primera etapa de diagnóstico, la cual describe y analiza el funcionamiento del sistema vigente y revisa algunos casos de éxito internacional. Con esta información se identifican los principales desafíos que hay en materia de control estratégico y operacional en Chile.

Descripción del sistema vigente

La presente descripción del sistema vigente para el control estratégico y operacional que es utilizado por el gobierno central y los servicios relacionados, entrega un marco de análisis con el cual realizar las posteriores propuestas y recomendaciones a implementar.

Al interior de los diversos organismos de Gobierno, no existe un modelo de control estratégico y operacional homogéneo. Salvo los Convenios de Desempeño Colectivos y los Convenios de Desempeño del Directivo (para los directivos nombrados a través del Sistema de Alta Dirección Pública del Servicio Civil), cada institución posee internamente sistemas de control propios y diversos, con distintos niveles de desarrollo, por lo general (salvo buenas excepciones) orientados a asegurar el control financiero y presupuestario.

Sin embargo, el factor común entre estos son los requerimientos de la Dirección de Presupuesto (DIPRES) a todas las instituciones de Gobierno, que no garantizan un control de impacto, sino que se focalizan en los procesos.

Si bien existen algunos organismos del Estado que realizan seguimiento del resultado de las políticas implementadas (en forma particular) tales como la Secretaría General de la Presidencia, MIDEPLAN y algunos organismos sectoriales en temas específicos, como SERNAM, dichos organismos constituyen casos puntuales que no representan un modelo o tendencia global del Estado.

Por otro lado, el Sistema de Evaluación y Control de Gestión que desarrolla DIPRES sobre otras entidades del Estado, está asociado básicamente al ciclo presupuestario y sus cuatro etapas básicas (Formulación, Discusión/Aprobación, Ejecución y Evaluación), a las cuales se asocian diversos instrumentos de gestión.

Los instrumentos de evaluación y control de gestión más comunes entre las organizaciones son:

Instrumentos de Monitoreo y Seguimiento

- Indicadores de Desempeño
- Balance de Gestión Integral
- Definiciones Estratégicas
- Presentación de Programas al Presupuesto

Evaluación

- Evaluaciones de Impacto de Programas
- Evaluaciones de Programas Gubernamentales
- Evaluación de Programas Nuevos
- Evaluaciones Comprehensivas del Gasto

Mecanismos de Incentivo Institucional

- Programas de Mejoramiento de Gestión
- Ley Médica
- Metas de Eficiencia Institucional
- Fondo de Modernización de la Gestión Pública

Para mejorar la comprensión del problema que se requiere enfrentar, se realiza a continuación un cuadro esquemático con algunas distinciones básicas que apoyan al presente diagnóstico del sistema de Control Estratégico y Operacional Estatal vigente.

Para efectos de estructurar la información, se han segmentando los servicios gubernamentales del presente análisis, logrando identificar tres tipos de formas de gestión pública, según algunas características diferenciadoras básicas correspondientes al actual sistema de Gobierno y que influyen significativamente en su forma de hacer gestión. Estas características son:

- Tareas del Estado: Permanentes o Programáticas de cada gobierno.
- Entidades de Gobierno que definen o ejecutan políticas
- Sistemas de gestión nacional, regional y municipal.

Según estas tres características, segmentamos los modelos de gestión en tres grupos, para todos los actuales sistemas públicos en estudio, como se muestra en la siguiente tabla:

Segmento	Tareas del Estado		Entidades de Gobierno			Escala	
	Permanentes	Programáticas de cada Gobierno	Definen Políticas	Ejecutan Políticas	Nacional	Regional	Municipal
2	X			X	X		
2	X			X		X	
2	X			X			X
2	X		X		X		
2	X		X			X	
2	X		X				X
1		X		X	X		
1		X		X		X	
1		X		X			X
3		X	X		X		
3		X	X			X	
1		X	X				X

A continuación se describen brevemente cada una de ellas.

Segmento 1: Ejecución de programas políticamente independientes. Corresponden a sistemas de gestión que son programáticos de cada gobierno y que ejecutan políticas independientes del nivel de administración en el cual se clasifiquen (nacional, regional o municipal). Además, se incluyen en este segmento los sistemas de gestión que definen políticas a nivel municipal, ya que la línea de separación entre la ejecución y la definición en este caso agrupa a los municipios en instituciones que gestionan estos programas. La problemática de gestión de este tipo de instituciones es similar a las que se producen en la administración de proyectos: tienen un objetivo bien definido, productos concretos, tienen un hito final y una fecha de término identificado, un presupuesto establecido, etc.

Algunos ejemplos de instituciones y programas de gobierno que representan este segmento son el Programa FIC; Ejecución del proyecto Transantiago, e Iniciativas municipales.

Segmento 2: Sistemas de gestión estratégica. Corresponden a sistemas de gestión públicos que son permanentes, independientes del gobierno de turno, los cuales pueden definir o ejecutar políticas en todos los niveles de administración (nacional, regional o municipal). Estos diferentes organismos y programas tienen las facultades de realizar una planificación estratégica de mediano y largo plazo para lograr sus objetivos planteados por un gobierno en particular o por un mandato constitucional o de ley.

Algunos ejemplos de instituciones y programas de gobierno que representan este segmento son: ministerios; intendencias (programas regionales); municipios; servicios nacionales (Aduana, por ejemplo); gobiernos regionales; consultorios.

Segmento 3: Sistemas de gestión que responden a una planificación multisectorial. Este segmento corresponde a sistemas programáticos de cada gobierno que

tienen la facultad de definir políticas, tanto a nivel de gobierno central como regional. Estos son formados para organizar y gestionar a múltiples sectores del gobierno, así como para lograr objetivos comunes planteados por el gobierno central.

Algunos ejemplos de instituciones y programas de gobierno que representan este segmento son: Consejo Nacional de Innovación; equipo de definición del programa Transantiago; Comité de Ministros de Desarrollo Digital.

Análisis del modelo vigente

Para analizar la situación actual del sistema de control estratégico y operacional, se lleva a cabo un análisis del modelo vigente basado en la descripción realizada en el punto anterior, donde se indican las fortalezas del sistema y las principales brechas en relación a los desafíos de la Reforma del Estado.

Fortalezas

- El Sistema de Evaluación y Control de Gestión administrado por la DIPRES se encuentra profundamente arraigado en las instituciones.
- Lo anterior ha generado un lenguaje común respecto a los instrumentos de control y criterios de evaluación, transversal entre las organizaciones, produciendo el fortalecimiento del sistema mediante profesionales expertos, desarrollo de metodologías y tecnología ad hoc.
- El hecho de que los incentivos estén asociados al Sistema Evaluación y Control de Gestión ha permitido una consolidación de éste en las instituciones del Poder Ejecutivo.
- Si bien no es un proceso sencillo, hay espacio para integrar los requerimientos de control de gestión internos y externos (por ejemplo el SGAE con los Convenios de Desempeño Colectivos o PMG).

Principales brechas

Para identificar los desafíos e iniciativas que se requieren realizar para llegar a modelos de excelencia, es necesario identificar las brechas existentes entre la situación actual y la situación óptima deseada. Si bien no es un análisis exhaustivo, el siguiente listado permite plantear los focos de acción aplicables sobre el modelo vigente.

- Los instrumentos y los requerimientos de los distintos organismos que ejercen funciones de control, se replican parcialmente y no actúan sistemáticamente entre ellos. Hay carencias en la interrelación de estos, de manera que puedan integrarse en función de la eficiencia y del dar cuenta de objetivos comunes.
- El sistema no promueve la fijación de metas desafiantes, existiendo una creciente tendencia al cumplimiento formal. Por el contrario, el sistema tiene el incentivo perverso a plantearse metas fácilmente alcanzables.

- En la práctica, existe una baja asociación del control con los procesos de planificación y presupuestario.
- Falta profundizar la medición cualitativa de los resultados de los programas. Actualmente se hace uso excesivo de indicadores cuantitativos y verificables a nivel de acciones y no de los resultados que se esperan de dichos programas. No se está monitoreando el impacto en los objetivos estratégicos que dichos programas pretenden apalancar.
- Los indicadores que cada institución requiere medir para ejecutar su estrategia, no son necesariamente los solicitados por los organismos externos.
- Las instituciones tienen carencias en información fidedigna y disponible para un adecuado control estratégico y operacional.
- Al ser un ciclo anual, no permite visiones e iniciativas de mediano y largo plazo.
- Salvo excepciones, no hay control estratégico, sino solo operacional, midiéndose principalmente indicadores de tendencia (procesos), proliferación de instrumentos e indicadores que no consideran lo verdaderamente relevante.
- No existen sistemas formales de medición multisectorial.
- La buena opinión de los funcionarios públicos respecto a las definiciones estratégicas, y su mala opinión respecto a los sistemas de información, dan cuenta de que existe una gran brecha entre los lineamientos estratégicos y la operación cotidiana.
- Herramientas tales como el PMG, que bien utilizadas podrían entregar una adecuada información de desempeño y mejorar prácticas asociadas a la eficiencia en la asignación y uso de los recursos, se distorsionan en aquellas organizaciones con falta de claridad en su misión y objetivos de mediano y largo plazo, convirtiéndose en un instrumento puramente administrativo, sin impacto en la gestión.
- Se reconoce como fortaleza la “capacidad instalada” de coordinación e incentivos relacionados con la forma de operar del PMG, constituyendo una buena Plataforma.
- Se debe trabajar en fortalecer el vínculo entre el proceso presupuestario y la planificación de la ejecución de los PMG (hoy la disponibilidad de presupuesto determina qué se hace), considerando en la etapa de presupuesto exploratorio (primer semestre del año) los requerimientos de recursos derivados de la planificación realizada para alcanzar las metas del PMG del año siguiente.
- El PMG se encuentra diseñado para instituciones que ejecutan y tienen gran claridad sobre los productos que generan. Para instituciones con foco en la coordinación y el diseño de políticas es menos útil, lo que provoca un uso “forzado”.

- No existe una definición formal por parte de las autoridades respecto de las competencias de quienes deben ejecutar el PMG dentro de las organizaciones, lo que deriva en que sea asignado a quien tiene tiempo disponible.
- Los PMG no impactan en las remuneraciones de los funcionarios a honorarios, que en muchos casos tienen tareas clave para cumplir con las metas fijadas por estos.

Según el estudio realizado por el Banco Mundial en abril del 2008,¹ se identifican las siguientes debilidades con respecto a la gestión del PMG en Chile:

- Ausencia de un proceso pauteado de revisión estratégica del programa. En la actualidad no existe un proceso formal y pauteado de revisión estratégica del funcionamiento y de los logros alcanzados por el PMG, por lo tanto, no se cuenta con información para detectar posibles dificultades de gestión o desvíos con respecto al objetivo. Esta carencia podría, eventualmente, conllevar la adopción de decisiones no sustentadas suficientemente en una correcta evaluación de los beneficios de la implementación del programa.
- Necesidad de fortalecer la participación de todos los actores en la gestión del PMG. La actual estructura de gestión del proceso productivo asigna funciones muy relevantes de la gestión del programa en un solo actor: la DIPRES. La Dirección de Presupuesto no solo actúa como administrador financiero contable sino que preside el Comité Triministerial en nombre del Ministerio de Hacienda. Por sus funciones de Secretaría Técnica está activamente involucrada en la formulación, elaboración, implementación y evaluación del programa en forma global. Como Red de Expertos es contraparte de los servicios públicos adscritos a los sistemas de planificación y administración financiero contable. Cumple, simultáneamente, un doble rol como Secretaría Técnica y usuario principal de la información generada por el programa. Si bien esta situación tiene un aspecto positivo, al menos teórico, en el sentido de que las sinergias de la concentración en una sola unidad facilitan la conexión del programa con información relevante para mejorar las decisiones presupuestarias, puede provocar durante la ejecución del programa una concentración del proceso de toma de decisiones, lo que resulta en una rigidez en el diseño de las etapas de los sistemas del programa y genera el riesgo de que necesidades de otros actores, ya sea la Red de Expertos o los propios servicios, no sean suficientemente representadas.
- La instancia formal de decisión sobre el programa es el Comité Triministerial, el cual, por definición de sus funciones, aprueba los cambios a introducir en las áreas y sistemas y valida el cumplimiento de los PMG de los servicios públicos. En la realidad, la participación del Comité en el proceso y en la toma de decisiones relacionados principalmente con los

1. Chile: Estudio de Evaluación en Profundidad del Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG) del Banco Mundial.

cambios a introducir en el programa es relativamente pasiva, generándose una mayor concentración de las decisiones en la Secretaría Técnica.

- Los recursos institucionales dedicados al funcionamiento del PMG no son los adecuados a la demanda del programa. En lo que se refiere al recurso humano, la creciente complejidad del programa y la cantidad de procesos requeridos implica que los servicios, la Secretaría Técnica y la Red de Expertos, dediquen una gran parte del tiempo al cumplimiento de responsabilidades relacionadas con éste. En lo que se refiere a los recursos financieros, los servicios y los actores del PMG no cuentan con presupuesto para cubrir gastos de su ejecución ni de reformas que eventualmente sean necesarias. La excepción son los gastos para el proceso de preparación de la certificación ISO. Si bien se comprende que este enfoque es adecuado para fomentar la incorporación del programa a la dinámica regular de la organización, se aprecia que muchos servicios se ven sobrepasados por las demandas que genera el cumplimiento del programa.
- Ausencia de estrategia de difusión. La Secretaría Técnica carece de una estrategia de difusión sobre los resultados esperados del programa, así como de su funcionamiento, lo cual contribuye a la existencia de percepciones y expectativas incorrectas sobre el mismo, especialmente entre beneficiarios no relacionados directamente, miembros del Parlamento y ciudadanos en general.

Experiencias internacionales

En el marco del diagnóstico, y para visualizar un punto al cual se quiere llegar, presentamos casos de éxito de sistemas de gestión desarrollados en otros Estados, de tal forma de adoptar ciertas experiencias aplicables al modelo ideal. A continuación se presentan algunas características aplicables al sistema de control estratégico y operacional del Estado, basadas en el estudio de experiencias internacionales en control de la gestión pública, con diferentes procesos presupuestarios, que muestran avances significativos en sus modelos de gobierno (Suecia, Australia, Suiza, Nueva Zelanda).

Marcos presupuestarios de mediano plazo

Un factor común identificado en gran parte de los países de la OCDE, es el cambio de enfoque de corto plazo tradicional en la formulación del presupuesto, que contempla un único año, por uno de mediano plazo que permita una mejor planificación estratégica para el sector público.

Enfoque presupuestario global. Sistema en que se determina un nivel global de gasto público y luego un nivel total asignado a cada ministerio, los que se redistribuyen entre los respectivos programas y servicios. Esto ha aumentado las responsabilidades e involucramiento de los directores de servicios, descentralizando, entregando mayor autonomía y haciendo menos engorrosa y compleja la definición del presupuesto.

Mayor autonomía a servicios. Evaluación de resultados, con el fin de entregar mayor autonomía a los directores de los servicios. En general, se asume que estos cuentan con mejor información que el gobierno central para determinar la adecuada asignación y uso de los recursos disponibles, mejorando así la eficiencia y eficacia.

Foco en los resultados. A cambio de la mayor autonomía en el uso de los recursos, las evaluaciones han tendido a concentrarse en un control más estricto de los resultados obtenidos por cada servicio. El énfasis está puesto no ya en el cómo, si no más bien en el qué; más que en el seguimiento de los procesos y procedimientos, se ha puesto énfasis en controlar los productos (resultados) que estos generan.

Transparencia presupuestaria. Una de las áreas de mayor desarrollo en los países avanzados, en cuanto a presupuesto, es el mejoramiento de la cantidad, y sobre todo calidad, de la información entregada al público o a los organismos gubernamentales pertinentes. La mayoría de los países ha sistematizado y dado un carácter periódico a tales entregas de información, en muchos casos haciéndola disponible también al público general.

Prácticas contables actualizadas. Modelo de contabilidad en base devengada, como una manera de entregar mejores estimaciones de costos, efectividad y manejo financiero de ministerios y programas. Algunos han implementado, a su vez, sistemas de seguimiento de los recursos asignados y no utilizados, reduciendo así los incentivos a gastar todos los recursos disponibles antes del fin de cada año (disminuye el foco en la “ejecución presupuestaria”).

Consulta público-privada. En países desarrollados como Australia se pueden observar modelos de consulta público-privada en etapas tempranas de diseño de los programas, en donde se integran opiniones del público en general sobre aspectos de la ejecución del mismo.

En cuanto a casos internacionales a nivel sudamericano, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) presentó un informe al respecto.² En éste se presentan los resultados del proyecto para la evaluación de sistemas nacionales de Servicio Civil (SC) en América Latina y el Caribe. Se enmarca dentro de la Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública, que forma parte de los “Diálogos Regionales de Políticas” impulsados por el BID.

Las evaluaciones o diagnósticos se han llevado a cabo en 18 países latinoamericanos entre abril de 2002 y diciembre de 2004.

Si bien este diagnóstico utiliza como sistema de análisis y comparación un modelo orientado al recurso humano, se profundiza de igual forma en los sistemas de control estratégico y operacional, realizando en primera instancia un análisis in-

2. Informe Sobre la Situación del Servicio Civil en América Latina - Departamento de Integración y Programas Regionales - 2006 - Estudios BID.

dividual por país, para pasar a un análisis comparativo de los países en estudio.

El estudio individual del sistema chileno arroja como conclusión que Chile se encuentra en un proceso de inflexión relativo a lograr una reforma plena de su servicio civil. Se muestra un contexto propicio para la continuidad de las reformas. En los hechos, la estabilidad política y económica, y el estilo de la política chilena de generar consensos entre los actores, establece una plataforma significativa para la consolidación de estos procesos.

A continuación se presenta la tabla resumen con el análisis individual del sistema chileno contenido en el estudio efectuado por el BID

Categorías	Factores	Comentarios del Evaluador
Antecedentes		Proceso concertado de implementación de reformas.
Análisis del contexto institucional	Análisis del marco legal	Marcos regulatorios estables que incorporan innovaciones sin eliminar los anteriores. Reforma tendientes a profesionalizar, limitar la politización del sistema, y promover cultura orientada a resultados con componente de remuneración variable.
Análisis funcional del servicio civil	Análisis organizativo de la función Recursos Humanos	DNSC recientemente creada. Alta centralización de la gestión en DIPRES bajo criterio de fuerte disciplina fiscal. Desarrollo relativo de las áreas de recursos humanos en los organismos.
Análisis por subsistemas	Indicadores cuantitativos del sistema de SC analizado	Alta compresión salarial (18,75). Bajo peso de empleo público en relación a población total. Fuerte brecha salarial en relación al mercado privado en sueldos gerenciales. Nivel competitivo de salarios del sector público versus sector privado en niveles de administrativos y auxiliares. Baja competitividad en niveles de profesionales y directivos.
	Planificación	Alta disciplina fiscal. Sistema de control de gestión orientado a resultados, institucionales y grupales, asociados a remuneración variable. Flexibilidad otorgada por sistemas de contrataciones con marcos legales adecuados. Sistemas de información eficaces. Estructuras de contratación con marcos legales claros y beneficios igualados a las plantas permanentes.
	Organización del trabajo	Sistema flexible, sin clasificación de puestos formal. Definición de perfiles al momento de la selección. Situaciones de "contrataciones permanentes".
	Gestión del empleo	Sistemas de Concursos recientemente reglamentados. Creación del Sistema de Alta Gerencia. Incorporación a carrera de puestos directivos de tercer nivel. Inclusión de criterio meritocrático para puestos de confianza.
	Gestión del Rendimiento	Sistema que incorpora evaluaciones grupales por resultados. Evaluación individual anual distorsionada.
	Gestión de la Compensación	Estructura retributiva básica + incrementos variables por resultados colectivos e institucionales. Sueldos poco competitivos, en niveles jerárquicos y de profesionales. Competitiva en niveles de auxiliares y administrativos en relación al sector privado. Política salarial es más política económica que política de desarrollo de RH. Existencia de beneficios sociales básicos.
	Gestión del Desarrollo	La carrera estancada con bajo grado de movilidad vertical. Fuerte incidencia de antigüedad hasta el momento en las promociones. Carrera cerrada al interior del organismo. Sin diseño de carreras horizontales. La capacitación se orienta a los objetivos organizacionales y es administrada por cada organismo de acuerdo a Proyectos y Programas Especiales.
Índices del sistema de servicio civil	Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales	El clima organizacional y la comunicación no son prioridades. Ausencia formal de mecanismos de negociación colectiva pero existencia en la práctica. Huelga prohibida pero utilizada como recurso para la negociación.
		Los índices se ubican entre el 50 y el 65% de la escala prevista, reflejando la evolución progresiva y sostenida del servicio civil chileno.

Fuente: Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina - Departamento de Integración y Programas Regionales - Departamento de Desarrollo Sostenible - BID (Capítulo 5: 168)

Una somera contrastación entre los países de estudio muestra a Chile en una situación favorable con respecto al diagnóstico de los otros sistemas, ocupando uno de los primeros puestos de calificación.

En el Anexo 1 se muestran las tablas de resultados de la evaluación comparativa realizada por el BID.

Resumen de diagnóstico

Al realizar el diagnóstico de la situación actual del sistema de gestión pública en Chile, se cuentan ciertas características que nos darán el punto de partida para realizar un análisis de las oportunidades de mejora y posterior formulación de propuestas del sistema de control estratégico y operacional.

A modo de resumen de los puntos analizados en el presente Diagnóstico, se presenta una tabla esquemática con las características descritas.

Descripción Sistema Vigente	Análisis Modelo Vigente	Experiencias Internacionales
<ul style="list-style-type: none"> - Características generales - Instrumentos generales de control de gestión - Segmentación de los servicios públicos 	<ul style="list-style-type: none"> - Fortalezas del sistema actual - Principales brechas identificadas - Análisis del PMG - Países de América Latina analizados en el estudio del BID - Ejemplos 	<ul style="list-style-type: none"> - Descripción de características en países desarrollados integrantes de la OCDE

Principales desafíos

El presente capítulo tiene como objetivo desplegar los desafíos a cumplir por la propuesta que se expondrá en el capítulo siguiente. Las características o requisitos a cumplir son:

1. Diseñar e implementar un Sistema de Gestión de instituciones públicas, que considere el control de la implementación de una estrategia definida, debería servir como insumo para el aprendizaje y la planificación en un ciclo continuo y de largo plazo que sea integrado. El control estratégico y operacional que utiliza el Poder Ejecutivo debería constituirse como insumo para el aprendizaje continuo, facilitando la toma de decisiones orientada a ejecutar la estrategia definida. Para esto, se requiere instalar una cultura de trabajo y control por objetivos.
2. El sistema de control debe garantizar niveles de accountability que permita identificar responsables asociados al cumplimiento de los objetivos.
3. El sistema presupuestario y de ejecución debe ser plurianual, para que se adecúe a estrategias de mediano y largo plazo. Para aquellas iniciativas, proyectos o programas que tengan plazos mayores a un año, deberían establecerse metas anuales que sirvan de hitos para la definición del presupuesto anual. De esta forma, las iniciativas de plazos mayores a un año

pasarían a ser controladas dentro del esquema de Control de Ejecución “tradicional”, en una etapa de transición a modelos más evolucionados en que se separen las reuniones de Seguimiento de Ejecución Operativa y Análisis Estratégico.

4. Hacer del Sistema de Gestión de instituciones públicas una herramienta que permita realizar estimaciones de tendencias sobre el impacto que una organización y su accionar provocan en el sector objetivo, permitiendo generar oportunamente acciones correctivas o modificaciones orientadas a mejorar la eficiencia y eficacia.
5. Resguardar y promover niveles adecuados de transparencia, a través de la entrega de información de mayor calidad, que permitan mantener un control riguroso y una toma de decisiones oportuna sobre la ejecución de sus responsabilidades.
6. El Sistema de Gestión deberá estar diseñado para detectar y levantar alertas tempranas que permitan modificar la ejecución de la organización, de acuerdo a sus lineamientos estratégicos.
7. Generar un vínculo entre la operación y la estrategia, permitiendo así integrar el corto con el mediano y largo plazo.
8. Mayor Involucramiento de Ministerios en Control de Gestión de Servicios Públicos: organismos transversales (DIPRES/SEGPRES) tienden a sustituir la responsabilidad de ministros sectoriales, intendentes y directores de servicio, los cuales delegan su mandato y responsabilidad esencial de planificar y luego controlar la gestión. El foco excesivo de la aprobación ex ante (presupuestaria, inversiones y administrativa) puede generar una delegación de responsabilidades vertical u horizontal en los ministerios sectoriales, gobiernos regionales y servicios. Así, el control estratégico no puede quedar fuera de la organización. Para ello se requiere un mayor involucramiento de los ministerios en el control de gestión de sus servicios públicos, a través de:
 - Fortalecer sus unidades de planificación y presupuesto.
 - Establecer instancias de evaluación conjunta entre el ministerio y sus servicios de gestión institucional.
 - Aplicar flexibilización selectiva del decreto ley orgánico de administración financiera del Estado (DL. 1263) a servicios con buen desempeño de su gestión.
9. Se requiere hacer la distinción en materia de control operacional y presupuestaria detallada, entre servicios públicos de nivel avanzado de desarrollo, y aquellos de desarrollo incipiente.
10. Con respecto al PMG, el Banco Mundial recomienda:
 - Simplificar el PMG considerando los recursos institucionales presentes en distintos tipos de entidades públicas.

- Adaptar requerimientos de planificación de acuerdo al tamaño y al carácter de la concentración / desconcentración del organismo en cuestión.
- Simplificar el proceso de verificaciones acumulativas del PMG.
- Diferenciar los bienes que producen los organismos (puros, mixtos o preferentes) como criterio para las definiciones de certificación de la Fase III del PMG,³ considerando que ciertos servicios deberían certificar sus procesos de gestión y de producción, mientras que otros servicios solo deberán certificar sus procesos de gestión.
- Alinear aquellos aspectos del PMG que concuerdan con los requisitos de la certificación ISO 9000.
- Impulsar un mayor involucramiento de las autoridades de nivel gerencial. Analizar opciones para usar el Programa de Alta Dirección en coordinación con el PMG.
- Los elementos del PMG que pudieran ser equivalentes a la Norma ISO 9001:2000 se deberían alinear a fin de cumplir en su totalidad con los puntos de la norma correspondiente y así facilitar la posterior consecución de la certificación de los procesos sustantivos.

Propuestas

A partir de los desafíos planteados en el punto anterior, y considerando las tres modalidades de gestión identificadas en el levantamiento del sistema de control estratégico y operacional, se presentan tres propuestas.

Estas propuestas tendrán características individuales y otras comunes como las que se presentan a continuación.

Características comunes de las propuestas

Sistema de planificación y control plurianual

El desarrollo de un sistema plurianual de planificación, programación y control, permitiría el establecimiento de estrategias más estables, con procesos de aprendizaje efectivos, incrementando con esto el impacto de las políticas implementadas.

Para que este sistema de mediano plazo sea sostenible, es necesario que cumpla algunos atributos mínimos, como por ejemplo exigencias de desarrollo de líneas base para la implementación de nuevos programas. Un buen proceso de diseño de los programas en una lógica de mediano plazo, deberá considerar el desarrollo de líneas base que faciliten las mediciones posteriores de impacto.

3. Implementación del sistema de Gestión de Calidad: Provisión de Bienes y Servicios certificados en Norma ISO 9001:2000.

Es recomendable mejorar aquellos instrumentos ya internalizados por las organizaciones y que han demostrado afectar positivamente la gestión de las instituciones (por ejemplo el PMG), agregándoles una visión de control estratégico, en lugar de desarrollar nuevas herramientas.

Este sistema evita el foco en la ejecución presupuestaria, pues al medir en un mediano plazo es posible evaluar impacto y no solo procesos, lo cual modificará la práctica de medir y asignar presupuesto según lo ejecutado el periodo anterior.

Presupuestos “carry-over”

A fin de evitar una ejecución presupuestaria forzada y concentrada a fin de año, se propone la implementación de sistema “Carry-over” de los recursos asignados y no utilizados. Esto significa que es posible para los servicios traspasar dineros de un periodo presupuestario al siguiente, reduciendo así el desperdicio de recursos debido a la práctica, bastante común en la mayoría de las áreas y ministerios, de gastar todos los recursos disponibles antes del final de cada año.

Foco territorial y diálogo público-privado

El involucramiento de las personas y del sector privado aumenta la probabilidad de éxito de los programas a ejecutar, ya que incorpora la experiencia local y a su vez minimiza posibles problemas u obstáculos que dicha implementación pueda tener.

A raíz de lo anterior, se propone incorporar en el proceso de planificación/diseño una instancia de consulta pública en la cual se presente el borrador del proyecto y/o cambio a implementar, de tal forma que la comunidad (tanto local como nacional, según sea el caso) pueda dar sugerencias y así ser incorporadas al proyecto en cuestión.

A su vez, se propone que no solo los diseños estén disponibles a la comunidad, sino que también los indicadores de resultados y de procesos internos (indicadores de avance de proyectos, de eficiencia, recursos humanos, etc.) estén disponibles a la opinión pública.

Junto con el presupuesto del presente año se requiere construir estimaciones para los dos años siguientes, entre cada ministerio y el Ministerio de Hacienda. Esto sirve de guía a los ministros y al gobierno central para fijar niveles adecuados y prudentes de gasto, desarrollando una visión más estratégica de las finanzas públicas.

Objetivos estratégicos superiores alineados

Una característica importante que deben tener los distintos modelos de gestión en cuestión es asegurar un alineamiento estratégico en los distintos niveles de la organización.

Para lograr lo anterior se propone que los distintos modelos que se presentan a continuación posean objetivos estratégicos superiores que se desprendan directamente de la estrategia de la entidad jerárquica directamente superior.

Gestión estratégica continua

Resulta necesario que las instituciones no solo definan su estrategia, sino también la gestionen. Para esto, deben contar con sistemas o modelos de gestión adecuados que aseguren un ciclo integrado de planificación, ejecución, evaluación y retroalimentación. En otras palabras, que sean capaces de desarrollar procesos de aprendizaje organizacional, tomando el control como un insumo para esto.

Para conseguir este aprendizaje y gestión estratégica es necesario que las instituciones públicas adopten un modelo de gestión continuo y constante, monitoreando el desempeño de su estrategia (indicadores, avance de programas y proyectos, ajustes a éstos, etc.) en forma periódica, por ejemplo una vez al mes o una vez cada dos meses, dependiendo de cada institución.

Propuestas

Las propuestas que a continuación se presentan son específicas para cada modelo de gestión individualizado en el punto 2.1.

Propuesta para la “Ejecución de programas políticamente independientes”

Se propone modificar el sistema de este segmento de tal forma que los programas y/o proyectos sean medidos principalmente en función de los resultados con respecto al (o los) objetivo(s) estratégico(s) que el programa pretende impactar. Modificar el enfoque de medir únicamente el avance de las actividades de los programas a gestionar en base a indicadores de resultados y de tendencia.⁴

Para lograr lo anterior, también es necesario que los responsables de estas instituciones y de estos programas tengan una mayor flexibilidad presupuestaria, para ir corrigiendo el curso de dichos proyectos en caso de requerirse. Esto no necesariamente implica que dichos responsables puedan aumentar (o disminuir) el gasto total de dichos proyectos, pero sí una mayor libertad a la hora de asignar los recursos y un eficiente y ágil procedimiento para reasignar dichos recursos.

Se debe entender esta forma de gestionar como el modo de control y administración de proyectos (estándares PMI), con la directriz de impacto estratégico mencionado en los párrafos anteriores.

Cabe señalar que esta propuesta, así como las dos siguientes, contienen las características señaladas anteriormente (los cinco puntos de 4.1).

4. Los indicadores de tendencias son aquellos que, aunque no miden exactamente el resultado de un objetivo en particular, permiten anticiparnos a los resultados del objetivo en cuestión. No se deben confundir con la tendencia del indicador final, que es solamente la pendiente de la curva de dicho indicador.

Propuesta para los “Sistemas de gestión estratégica”

1. Planificación multianual. Junto con el presupuesto del presente año se construyen estimaciones para los dos años siguientes, entre cada ministerio y el Ministerio de Hacienda. Sirve de guía a los ministros y al gobierno central para fijar niveles adecuados y prudentes de gasto, desarrollando una visión más estratégica de las finanzas públicas.

2. Se crea un Comité de Ministros para la discusión presupuestaria, en donde se analizan, por sector, todos los temas relevantes para la confección del presupuesto y se determinan, a nivel macro, las asignaciones que corresponderán a cada ministerio. Es aquí donde entra en juego el concepto de presupuesto “Top-Down”, en el cual se determinan, en un plano global, los niveles de recursos que serán asignados a cada uno de los sectores, los cuales están alineados con la estrategia global del gobierno y los objetivos estratégicos planteados en cada ministerio y servicio.

3. Cada ministro es su propio “Ministro de Hacienda”. Cada ministro determina la asignación de recursos entre sus respectivas áreas y servicios, a partir de los montos disponibles para el ministerio que se hayan determinado a partir de la retroalimentación en la fase anterior, teniendo el ministro un rol proactivo en la formulación de presupuesto. La asignación efectuada en esta etapa debe responder a los objetivos y metas planteadas y traducidas al ministerio en cuestión.

Propuesta para los “Sistemas de gestión que responden a una planificación multisectorial”

Para el caso de objetivos o temas transversales o multisectoriales, se propone implementar un modelo de gestión similar al del punto anterior, sumándole las siguientes características:

- La gestión de estos temas debe ser efectuada en forma conjunta y ser reportadas a un ente externo a los organismos ejecutores / gestores (eventualmente en forma directa a la Presidencia).
- Otra posibilidad es la conformación de Comités Legislativos, en donde se constituye una oportunidad para que el Congreso examine la gestión y el desempeño de estos objetivos.

Este sistema genera un enfoque temático y no organizacional, lo cual permite evaluar más los impactos que los procesos de los programas. A su vez, es importante que las distintas áreas involucradas tengan sus incentivos alineados con las temáticas transversales. En otras palabras, el cumplimiento de las metas de los programas o temas transversales debe generar un premio a las distintas áreas involucradas. Dependerá de si es un resultado final (de impacto) o intermedio (procesos internos) a quién se le aplique el premio y/o incentivo (altos directivos en el primer caso, funcionarios intermedios en el segundo caso).

Sugerencia para el soporte informático

Actualmente, el instrumento de reporte utilizado por todos los ministerios es el SIGFE (Sistema de Información para la Gestión Financiera del Estado). Con el fin de aprovechar las ventajas de este sistema y tener una gestión apalancada por una plataforma informática común para todo el Estado, las sugerencias son:

1. Adaptar el sistema SIGFE a los requerimientos de cada organismo, de manera que sea utilizable y amigable por los usuarios pertinentes.
2. Revisar el lenguaje utilizado por el SIGFE de manera de tener un lenguaje común en todos los organismos que lo utilizan y así promover su utilización hacia la gestión interna de cada ministerio.
3. Continuar mejorando la calidad de los reportes que entrega el sistema, de manera que agregue cada vez mayor valor a la gestión. Asimismo, mejorará el análisis de datos, saliendo del foco de control.

Conclusiones

El equilibrio en el logro de los objetivos de corto, mediano y largo plazo, requiere de una visión coordinada y global de la estrategia gubernamental. Para esto es indispensable contar con una estrategia declarada y traducida para luego ser llevada a términos operacionales y objetivos más concretos. Se hace también necesario un sistema de control y gestión estratégica que permita lograr las metas de dichos objetivos.

Esto implica la implementación de un sistema “carry-over” de los recursos asignados y no utilizados. Así, se permite a los servicios traspasar dineros de un periodo presupuestario al siguiente, reduciendo de esta manera la probabilidad de una mala asignación de recursos, al intentar gastar todos los recursos disponibles antes del final de cada año. Se requiere mayor flexibilidad presupuestaria para corregir el curso de proyectos, planes y programas, en caso de ser necesario.

Asimismo, se requiere que los presupuestos sean multianuales, es decir, junto con el presupuesto del presente año se construyen estimaciones para los dos años siguientes, entre cada ministerio y el Ministerio de Hacienda. Esto sirve de guía a los ministros y al gobierno central para fijar niveles adecuados y prudentes de gasto, desarrollando una visión más estratégica de las finanzas públicas.

Para lograr lo anterior, se ha propuesto que el modelo de control de gestión que se diseñe e implemente presente objetivos estratégicos superiores que se desprendan de la estrategia de la entidad jerárquica directamente superior.

Asimismo, resulta necesario que las instituciones no solo definan su estrategia, sino también la gestionen. Esto requiere contar con sistemas o modelos de gestión adecuados que aseguren un ciclo integrado de planificación, ejecución, evaluación y retroalimentación. En otras palabras, que sean capaces de desarrollar procesos de aprendizaje organizacional, tomando el control como un insumo

para esto. Para lograr este aprendizaje y gestión estratégica es necesario que las instituciones públicas adopten un modelo de gestión continuo y constante, monitoreando el desempeño de su estrategia (indicadores, avance de programas y proyectos, ajustes a estos, etc.) en forma periódica.

Se propone modificar el sistema de forma tal que los programas y/o proyectos sean medidos en función del impacto en el objetivo superior. Pasar de medir el avance de las actividades de los programas, a gestionar en base a indicadores de resultados y de tendencia.

Lo anterior, sumado con un medioambiente cambiante y una sociedad exigente de resultados concretos de corto plazo, como también proyectos y logros de largo plazo, hacen necesario cambiar la forma de presupuestar y gestionar al sistema estatal.

Se torna necesario que:

1. El sistema de gestión, control estratégico y operacional esté en el centro de la agenda de reforma del Estado.
2. Dicho sistema responda a un nuevo estilo de gestionar el sistema público, más ágil y enfocado en los resultados, más que en las tareas en sí.
3. Existan procesos de planificación y gestión estratégica definidos y que estos estén alineados a una estrategia global.

Lo expuesto en el presente documento es solamente el inicio de un proceso de cambio en la forma de gestionar del Estado y que dicho proceder deberá ir mejorando en forma continua a través de distintas reformas posteriores, siendo ésta solamente la primera de ellas.

ANEXO 1

A continuación se presenta el análisis comparativo de la evaluación de los servicios civiles de los dieciocho países de la región (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay, Venezuela) efectuado por el Banco Interamericano de Desarrollo. En este se indica a Chile como uno de los países con más fuerte desarrollo en los servicios civiles de Latinoamérica. (Informe Sobre la Situación del Servicio Civil en América Latina - Departamento de Integración y Programas Regionales - Departamento de Desarrollo Sostenible - Banco Interamericano de Desarrollo - 2006).

Para ello se muestran a continuación las diferentes tablas comparativas que el BID desarrollo en el estudio señalado.

Planificación de los Recursos Humanos

Tabla 1. Síntesis de valoraciones promedio del subsistema Planificación para cada país

Nivel 0	Nivel 1	Nivel 2	Nivel 3	Nivel 4-5
El Salvador Honduras Panamá Paraguay	Ecuador Perú R.Dominicana Guatemala Nicaragua Bolivia México	Costa Rica Venezuela Colombia Argentina Uruguay	Brasil Chile	
Fuertes limitaciones de información sobre RH. Políticas de reducción que no logran efectivizarse.	Intentos de planificación de RH a partir de la gestión del presupuesto. Prima la restricción presupuestaria. Información mínima para la gestión de RH.	Proceso de planificación relativamente coordinado a partir de la gestión presupuestaria, con algunas fallas en la información y falta de orientación estratégica.	Proceso de planificación de RH en funcionamiento, con aspectos a desarrollar. Introducción (al menos parcial) de criterios estratégicos.	Disponibilidad de información. Previsiones de personal derivadas de la estrategia. Planificación flexible. Alta tecnificación, y costos razonables de nómina.

En Chile existe la figura a “contrata”. Estos funcionarios poseen con excepción de la estabilidad derechos semejantes a los de planta tales como el aguinaldo y las asignaciones especiales por resultados. Aunque se trata de una categoría de empleados que por definición solo duran un año en el cargo pueden ser prorrogados y suelen tener estabilidad semejante a la de los empleos de planta de carrera. El personal “a contrata” ha ido aumentando progresivamente. Incluyendo el sector Salud, abarcaba el 22 por ciento (1995), el 31 por ciento (1998) y el 40,2 por ciento en el año 2001.

Organización del Trabajo

Tabla 2. Síntesis de valoraciones promedio del subsistema Organización del Trabajo para cada país

Nivel 0	Nivel 1	Nivel 2	Nivel 3	Nivel 4-5
Paraguay Perú	Bolivia Guatemala Honduras Panamá Ecuador Nicaragua El Salvador	R.Dominicana Colombia Uruguay Costa Rica Venezuela Argentina Chile México	Brasil	
Virtual inexistencia de la función de organización del trabajo, que se limita en todo caso a manuales y reglamentos formales sin intentos de implementación. No se definen los puestos de trabajo.	Intentos de implementación de manuales de puestos. O, aún sin manuales, alguna instancia de definición de responsabilidades y perfiles, al menos en algunas áreas.	Existencia de normativa sobre puestos y perfiles, y utilización al menos parcial de definiciones de puestos.	Definición de puestos ampliamente utilizada, con algunas deficiencias en la actualización	Diseño de puestos sobre criterios de gestión, puestos "enriquecidos". Perfiles expresados en términos de competencias y basados en estudios técnicos.

En Chile, se da una decisión explícita de trabajar con base en un sistema de organización del trabajo flexible alineado a productos y resultados, y no sobre manuales de puestos. Los escalafones indican requisitos centrales, y previo a los concursos se definen el contenido y los requisitos del puesto. Se incluye la noción de competencias, aunque no se las relaciona estrictamente con puestos concretos. La Ley de Nuevo Trato (2003) requiere la definición de perfiles con base en competencias para designación de Altos Directivos Públicos.

Gestión del Empleo

Tabla 3. Síntesis de valoraciones promedio del subsistema Gestión del Empleo para cada país

Nivel 0	Nivel 1	Nivel 2	Nivel 3	Nivel 4-5
Panamá El Salvador Honduras	Nicaragua Guatemala Paraguay Perú Ecuador R.Dominicana Bolivia	Venezuela México Argentina Uruguay Colombia	Chile Costa Rica	Brasil
Predomina la discrecionalidad de las autoridades para nombrar, reubicar o desvincular a los empleados.	Intentos de limitación de la discrecionalidad en el ingreso, progreso y desvinculación, que no llegan a concretarse plenamente.	Conviven e sistemas de mérito con prácticas clientelísticas para el reclutamiento, selección y desvinculación.	Predominio de criterios técnicos para el reclutamiento, selección, movilidad y desvinculación del personal.	Reclutamiento abierto y con base en idoneidad, garantías contra arbitrariedad. Selección basada en competencias, instrumentos validados. Mecanismos de recepción, movilidad, control de ausentismo, disciplinarios. Desvinculación por incumplimiento, no arbitraria.

En el caso de Chile, no se da esta tradición meritocrática de larga data, pero el Estatuto Administrativo (1989) establece los concursos de ingreso, que se aplican con modalidades diversas en distintas áreas, y la Ley de Nuevo Trato (2003)

introduce criterios de mérito para la incorporación de los cargos de libre designación a través del Sistema de Alta Dirección Pública. La desvinculación por mal desempeño está contemplada y se utiliza, aunque no de manera generalizada. La reciente Ley de Probidad Administrativa introduce innovaciones como la suspensión del empleo como sanción. Por último, es importante señalar que en el sistema chileno las contrataciones temporarias se rigen por la modalidad de empleo “a contrata”, que representa un marco legal claro y con similares características a la planta permanente, salvo la garantía de estabilidad en el empleo. De todos modos se respeta la estabilidad de estos empleados, sujeta a evaluaciones de favorables.

Gestión del Rendimiento

El seguimiento del desempeño individual, grupal e institucional, y las decisiones que a partir del mismo se tomen en relación con la asignación de tareas, promoción en la carrera, reconocimiento monetario o no monetario, tienen incidencia directa sobre la motivación y retención de los funcionarios.

Tabla 4. Síntesis de valoraciones promedio del subsistema Gestión del Rendimiento para cada país

Nivel 0	Nivel 1	Nivel 2	Nivel 3	Nivel 4-5
Nicaragua Guatemala Panamá Honduras Paraguay Bolivia El Salvador R.Dominicana	Perú Ecuador Venezuela Costa Rica	México Colombia Argentina Brasil Uruguay	Chile	
Evaluación del desempeño enunciada en las normas, pero prácticamente sin implementación.	Evaluación del desempeño prevista en las normas, e implementada en algunas áreas del gobierno.	Existe un sistema de evaluación del desempeño, aunque no se ha logrado su implementación plena y su utilización como herramienta de gestión	La evaluación del desempeño individual se comienza a relacionar con el rendimiento grupal e institucional, y hay intentos de utilizar el sistema como herramienta de gestión.	Objetivos de rendimiento con base en objetivos estratégicos. Se apoya la gestión y el rendimiento de las personas, y se lo evalúa en relación con los estándares fijados a través de un sistema eficiente y equitativo

La gestión del rendimiento en Chile se asocia a conceptos de remuneración variable, lo cual lo destaca del resto de la región. La evaluación individual se aplica en forma generalizada, y combina aspectos de comportamientos laborales y de resultados. Los resultados de la evaluación se utilizan como insumo para el avance de grado y concursos, pero la mayoría es calificada en la máxima categoría. Se evalúa a los funcionarios que se desempeñan en equipos, unidades o áreas de trabajo, y se efectúa en relación con el grado de cumplimiento de las metas anuales de gestión fijadas para cada uno de ellos por el jefe superior de servicio. Las metas y sus indicadores deben estar vinculados a la misión institucional, objetivos estratégicos y productos relevantes de cada ministerio o servicio, y validadas en el sistema de planificación y control de gestión. La evaluación institucional está vinculada a los Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG) en

los servicios públicos, asociando el cumplimiento de objetivos de gestión a un incentivo de carácter monetario para los funcionarios. Los PMG se han estructurado con base en un conjunto de áreas comunes para todas las instituciones del sector público, denominado Programa Marco, que incluye sistemas de gestión en las áreas de recursos humanos, atención de usuarios, planificación y control de gestión, auditoría interna, desconcentración, administración financiera contable y enfoque de género. Los convenios incluyen las metas anuales estratégicas de desempeño del cargo durante el período y los objetivos anuales de resultados a alcanzar en el área de responsabilidad del directivo. El potencial desafío del sistema chileno es el nivel creciente de exigencia de metas, que puede crear dificultades en el futuro al plantearse situaciones de objetivos no alcanzados (y por lo tanto, de incentivos no pagados).

Gestión de la Compensación

La deficiencia generalizada tiene que ver con la falta de una verdadera política salarial, que lleva a que predomine el criterio de la restricción presupuestaria, generando decisiones que contradicen el objetivo de garantizar la equidad interna y externa de las remuneraciones.

Tabla 5. Síntesis de valoraciones promedio del subsistema para cada país

Nivel 0	Nivel 1	Nivel 2	Nivel 3	Nivel 4-5
Perú Ecuador El Salvador Honduras Panamá Paraguay	Nicaragua Bolivia Guatemala R.Dominicana Venezuela	Costa Rica México Colombia Argentina Uruguay	Chile Brasil	
Información limitada sobre empleo y remuneraciones, presunción de fuerte inequidad interna y externa.	Información básica sobre salarios, pero insuficiente para una gestión eficiente del sistema de remuneraciones. Situaciones de inequidad interna y externa.	Se dispone de información para la gestión de las remuneraciones, pero falta una orientación estratégica. Relativa equidad interna y externa.	Amplia disponibilidad de información sobre salarios. Introducción de criterios estratégicos, al menos en ciertas áreas. Razonable nivel de equidad interna y externa. Introducción de sistemas de incentivos.	Compensación articulada con la estrategia organizativa. Equidad interna y externa. Costo salarial razonable. Eficiencia de los esquemas de incentivos y beneficios extrasalariales. Estrategias de reconocimiento no monetario.

En Chile se plantea el tema crítico del “daño previsional” por diferencia en los montos de cotización de pensiones en las Administradoras de Fondos de Pensión (AFP) para los funcionarios públicos previo a 1987, que todavía está pendiente de resolución.

Gestión del Desarrollo

Mecanismos de promoción de los empleados, y las actividades de formación a través de capacitación y programas de desarrollo de competencias.

Tabla 6. Síntesis de valoraciones promedio del subsistema Gestión del Desarrollo para cada país

Nivel 0	Nivel 1	Nivel 2	Nivel 3	Nivel 4-5
El Salvador Ecuador Perú Honduras Bolivia Nicaragua Paraguay	Guatemala Panamá Venezuela R.Dominicana	México Uruguay Argentina Colombia Costa Rica	Chile Brasil	
Inexistencia de carrera administrativa, o presencia puramente formal en enunciados en la normativa. Baja presencia de actividades de capacitación.	No se aplica la carrera prevista en las normas. Esfuerzos de capacitación al menos en algunas áreas.	Carrera desarrollada en la normativa y aplicada al menos en algunos organismos. Presencia de actividades de capacitación, falta orientación a objetivos estratégicos.	Iniciativas para consolidar criterios de mérito para el avance en la carrera. Esfuerzos por orientar la capacitación hacia objetivos estratégicos	Planes flexibles de carrera, promoción horizontal. Avance con base en rendimiento y desarrollo de competencias. Formación orientada al aprendizaje colectivo, diseñada y evaluada en función de la estrategia.

La nueva ley incorpora pautas para la promoción por concurso interno para cargos directivos y profesionales, y por ascenso para los cargos administrativos. El sistema de capacitación se maneja de manera descentralizada, con programas definidos en cada servicio, y acreditados por el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE). La asignación presupuestaria para las actividades se da con base en los programas presentados, con un techo total del 1 por ciento del fondo de salarios. No hay escuela centralizada para la capacitación de funcionarios, es el sistema de educación superior el que responde a las demandas de los organismos. La focalización de la formación se da en los niveles gerenciales más que en los niveles operativos.

Chile y Brasil son los dos casos que destacan en la región por tener un mayor desarrollo de sus servicios civiles, acompañados por Costa Rica como caso especial entre los países centroamericanos. Los casos de Chile y Brasil, recurrentemente mencionados como los más exitosos en términos relativos dentro de la región, resultan excepciones en términos de su alta consistencia en cuanto a la política de recursos humanos para el Estado y el nivel de institucionalización alcanzado por las áreas rectoras. Ambos aspectos permiten valorar positivamente sus posibilidades de consolidación a futuro.

Referencias bibliográficas

- Blöndal, J.R. (2002). "Budgeting in Sweden". *OECD Journal on Budgeting*, vol. 1.
- Blöndal, J.R.; D. J. Kraan, M. Ruffner (2003). "Budgeting in the USA". *OECD Journal on Budgeting*, vol. 3.
- Blöndal, J.R.; M. Ruffner (2004). "Budgeting in Denmark". *OECD Journal on Budgeting*, vol. 4.
- Blöndal, J.R. (2004). "Budget Reform in OECD Member Countries: Common Trends", *OECD Journal on Budgeting*, vol. 4.
- Chan, M.; M. Nizette, L. La Rance, Ch. Broughton, D. Russell (2002). "Australia", *OECD Journal on Budgeting*, vol. 1.
- Fox, M. (2007). "Australia's Experience in Utilizing Performance Information in Budget and Management Processes". Department of Finance and Administration, Australian Government.
- Australian Public Service Commission (2004). "The Australian Experience of Public Sector Reform", capítulos 6 y 8.
- MacKay, K. (2004). "Two Generations of Performance Evaluation and Management System in Australia", ECD Working Paper Series, vol. 11, The World Bank Operations Evaluation Department.
- Blöndal, J.R.; T. Curristine (2004). "Budgeting in Chile", *OECD Journal on Budgeting*, vol. 4.
- Berner H., H. (s/d). "System of Management Control and Results Based Budgeting: The Chilean Experience", DIPRES.
- Ministerio de Hacienda (2005). "Sistema de Control de Gestión y Presupuestos por Resultados: la Experiencia Chilena", DIPRES.
- Banco Mundial (2008). Estudio de Evaluación en Profundidad del Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG). Abril.

Sitios web

Budget Practices and Procedures Survey, OECD Budget Database: o <<http://webnet4.oecd.org/budgeting/Budgeting.aspx>>

Estudios del Banco Interamericano de Desarrollo

"Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina"
<<http://www.iadb.org/publications/search.cfm?query=&context=&lang=es&docType=PAPERS&topic=CISO&country=CH&searchLang=>>>