



**Universidad  
Academia de Humanismo Cristiano  
Escuela de Administración Pública**



**LA RELACION DEL PROGRAMA DE  
MEJORAMIENTO DE LA GESTION CON LA  
TECNICA PRESUPUESTARIA EN AÑO BASE  
CERO ENTRE EL AÑO 2000 AL 2002 EN CHILE**

**ESTUDIO EXPLORATORIO DESCRIPTIVO**

**TESIS PARA OPTAR AL TÍTULO DE  
INGENIERO EN GESTIÓN PÚBLICA.**

**Profesor Guía  
Héctor Chamaca Pérez**

**Tesista  
Mónica Pino Lara**

**2002**

---

Mis agradecimientos a todos los que colaboraron en mi proyecto, y a los profesores Luis Romero, Héctor Chamaca, Rodolfo Gálvez, Carlos Mella, Ramón Mella, Héctor Salazar, Gerardo Torres y Alvaro Ramírez.

En especial a Klaudio Araya, que mantuvo mi interés por titularme, por seguir aprendiendo y que pasó a formar parte de los amigos, junto con Rocio y sus hijos.

## **INTRODUCCION**

**A mis hijos Eduardo y Pilar.**

**Terminen todo lo que empiecen en la vida.**

**Para Alejandro y sus dos dientes y para la mamá Daniela.**

## **INDICE**

<b>INTRODUCCION</b>	<b>6</b>
<b>PARADIGMA</b>	<b>9</b>
<b>Sistema de Control de Gestión</b>	<b>11</b>
<b>FUNDAMENTACION DE LA INVESTIGACION</b>	
<b>Presentación del Problema</b>	<b>12</b>
<b>Objetivos General y Específicos</b>	<b>13</b>
<b>Descripción de los Objetivos Específicos</b>	<b>14</b>
<b>MARCO TEORICO</b>	
<b>Definiciones de Presupuesto</b>	<b>18</b>
<b>Tipos de Presupuestos</b>	<b>19</b>
<b>Fortaleza y Debilidades de los Presupuestos</b>	<b>21</b>
<b>Técnica de Presupuestación en Base Cero</b>	<b>22</b>
<b>El Presupuesto del Sector Público Chileno</b>	<b>26</b>
<b>Bases Constitucionales del Presupuesto</b>	<b>27</b>
<b>La Planificación Estratégica y su aplicación en los Servicios Públicos</b>	<b>30</b>
<b>Los Programas de Mejoramiento de la Gestión</b>	<b>33</b>
<b>Objetivos de los Programas de Mejoramiento de la Gestión</b>	<b>36</b>

Marco Jurídico del Programa de Mejoramiento de la Gestión	37
Puesta en marcha y desarrollo del Programa de Mejoramiento De la Gestión	39
Elementos metodológicos del Programa de Mejoramiento De la Gestión	41
<b>ANALISIS</b>	<b>44</b>
<b>CONCLUSIONES</b>	<b>65</b>
<b>BIBLIOGRAFIA</b>	
<b>ANEXOS</b>	

El presente estudio se inscribe como exploratorio – descriptivo, con la utilización de técnicas propias de la investigación cualitativa.

La metodología cualitativa como la descripción detallada de situaciones, eventos y comportamientos que son observables.

La elección de este tipo de metodología se justifica porque a través de ésta se pudo reflexionar sobre los eventos y los comportamientos observables, ya que, a la fecha de esta investigación no existe una declaración de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, que de cuenta de una modificación explícita en la presupuestación que rige a la administración pública chilena

La recolección de datos se realizó fundamentalmente en el acopio de documentos y guías metodológicas para la elaboración de actividades vinculadas con la planificación estratégica y el proyecto de presupuesto a realizar por las instituciones de la administración pública chilena, elaboradas por la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda

Este estudio trata de los cambios producidos en los últimos años, como son la optimización de los recursos fiscales y los instrumentos diseñados para medir eficacia y eficiencia en esta tarea.

El paradigma da cuenta de la secuencia que se ha desarrollado en el marco de la Modernización del Estado y de cómo esta finalmente se orienta a fortalecer la Institución Pública, transformando para ello la forma de organizar los recursos humanos, financieros y tecnológicos a objeto de producir un impacto en el accionar estatal, convirtiéndolo en eficiente, eficaz y más cercano a la gente.

En la Fundamentación de la investigación, se presenta el problema que vincula los instrumentos de la planificación estratégica y la asignación de recursos presupuestarios; y el programa de mejoramiento de la gestión con la tendencia para asignar recursos a las instituciones públicas y específicamente, con la técnica presupuestaria en base cero.

Se aborda el presupuesto del sector público, el que cuenta con un sistema de gestión presupuestario efectivo en el control agregado al gasto, pero inútil para medir la eficacia de la gestión.

Ya aquí comienza a delinearse la estrategia de los Gobiernos de la Concertación ( 1994 en adelante) en esta materia, que buscan transformar el modelo cultural y cuyo objetivo en una primera etapa es darle prioridad al usuario - cliente y sus necesidades, para posteriormente volcarse hacia el interior de las instituciones públicas y comenzar a medir la eficacia de la gestión y cerrar el proceso con presupuestos asignados en función de resultados, que en la administración privada se presentan como la diferencia entre el costo y el beneficio.

Para llevar a cabo lo anterior, se aplica la planificación estratégica y la obtención de resultados medibles y evaluables, operando sobre la base de compromisos contraídos con la Dirección de Presupuestos, quien asume el liderazgo del proceso el año 2001, desplazando al Comité de Modernización creado durante el Gobierno de Don Eduardo Frei Ruiz – Tagle (1994 – 2000) para llevar adelante, precisamente la modernización del Estado Chileno.

Los objetivos generales del estudio van acotando elementos tales como la planificación estratégica y su vinculación con la asignación de recursos a las instituciones públicas; como los programas de mejoramiento de la gestión y la técnica presupuestaria en base cero.

Los objetivos específicos abordan en forma concreta el proceso en las instituciones públicas chilenas a partir de la aplicación de la planificación estratégica y de los instrumentos diseñados para medir resultados en la relación entre recursos y gestión, entre ellos, el programa de mejoramiento de la gestión, que tiene un marco jurídico que lo obliga.

El sistema presupuestario y la asignación de recursos evidencia signos claros de técnicas modernas de presupuestación que buscan optimizar los recursos fiscales y en este proceso, existe una relación entre la técnica presupuestaria en base cero con el programa de mejoramiento de la gestión.

El marco teórico presenta conceptos de presupuesto, tipos de presupuestos, la técnica de presupuestación en base cero, para analizar el presupuesto del sector público, sus bases constitucionales.

Luego, se define la planificación estratégica y se describe su aplicación en las Instituciones Públicas Chilenas y los instrumentos de medición de la gestión, que diseña la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda de Chile. A partir de esta experiencia, se aborda el programa de mejoramiento de la gestión, su marco jurídico, su desarrollo, los elementos metodológicos y su integración al ciclo presupuestario Chileno.

Posteriormente, el capítulo del análisis, da cuenta del proceso que sigue la modernización del Estado Chileno y como a través de herramientas como la planificación estratégica y el programa de mejoramiento de la gestión se tiende a medir la eficiencia y la eficacia de la gestión presupuestaria de las instituciones y de esta manera, se comienza a utilizar la técnica presupuestaria en base cero para la toma de decisiones en el ámbito del costo – beneficio en el uso de los recursos fiscales.

Finalmente, las conclusiones permiten cimentar las bases del planteamiento inicial, respecto de la relación del programa de mejoramiento de la gestión con la técnica presupuestaria en año base cero, a partir del año 2000 en Chile. Se recomienda profundizar esta investigación, realizando un estudio empírico de las Instituciones Públicas Chilenas.

# **PARADIGMA**

**A Myriam, Andrés y Paula**

**Simplemente, gracias, muchas gracias, por estar y ser parte.**

La Modernización del Estado Chileno se ha convertido en un tema central de la agenda política de los Gobiernos de la Concertación. Tras décadas de reformas estructurales destinadas a fortalecer el mercado como principal asignador de recursos en la economía; nos volcamos a partir de 1994 a pensar y actuar sobre lo vital que resulta contar con una Institución Pública fuerte, eficiente, transparente y creíble.

La creación del Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública en 1994, durante el mandato del Presidente de la República Don Eduardo Frei Ruiz – Tagle, tuvo entre sus tareas la de clarificar el proceso general de modernización del Estado de aquél más específico de modernizar la gestión pública. Mientras que el primero apuntaba a reedificar el papel y las funciones del Estado, el segundo consistía en transformar la forma de organizar los recursos humanos, financieros y tecnológicos a objeto de producir un impacto en el accionar estatal, convirtiéndolo en eficiente, eficaz y más cercano a la gente.

El sistema de gestión del Estado chileno se basaba en la orden, el control, el procedimiento y excluía la orientación hacia el usuario - cliente, la evaluación del desempeño y los incentivos para innovar y mejorar los resultados.

Los presupuestos del sector público cuantifican los recursos que requiere la operación normal, la inversión y el servicio de la deuda pública de los organismos y las entidades fiscales. Al efectuar los estimativos presupuestales se contemplan variables como las remuneraciones de los funcionarios que laboran en las Instituciones, los gastos de funcionamiento de las entidades estatales, la inversión en proyectos de apoyo a la iniciativa privada, la realización de obras de interés social y la amortización de compromisos ante la Banca Internacional. Cuenta con un sistema de gestión presupuestario efectivo en el control agregado al gasto, pero inútil para medir la eficacia de la gestión.

La estrategia Chilena entre 1994 y 1996 fue en una primera etapa la de transformar el modelo cultural burocrático tradicional, priorizando el trabajo en los usuarios - clientes y sus necesidades. Para ello se promovió la planificación estratégica y la obtención de resultados medibles y

evaluables, operando sobre la base de compromisos contraídos con la Dirección de Presupuestos.

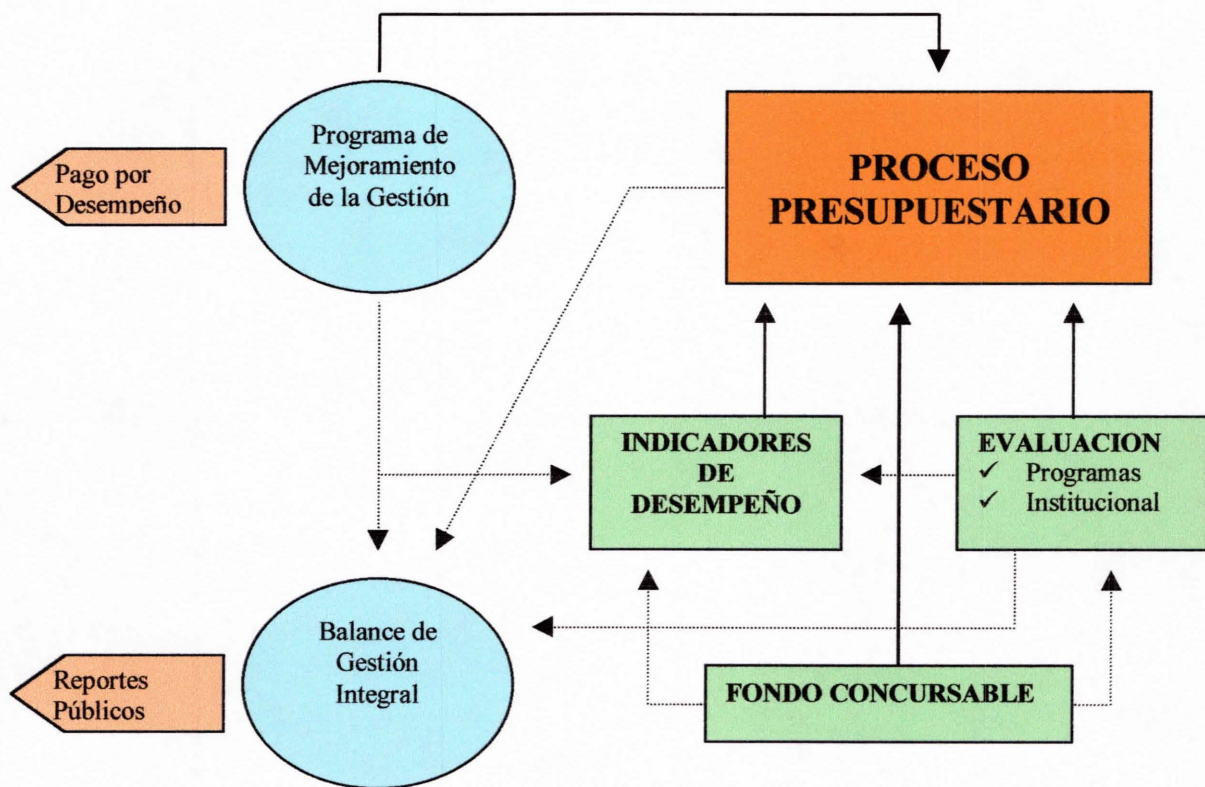
Se definieron seis módulos metodológicos, a cada uno de los cuales le correspondieron objetivos específicos a alcanzar en el proceso de modernización de la gestión. Ellos fueron la Planificación Estratégica, el escrutinio interno, el desarrollo de proyectos de modernización, el diseño de un sistema de control de gestión y el establecimiento de convenios de desempeño.

A partir del año 2000, considerando los avances y experiencia de años anteriores en la implementación de instrumentos de evaluación de la gestión, la Dirección de Presupuestos, conforma un Sistema de Control de Gestión. Este lleva a cabo la aplicación del proceso de planificación estratégica en las Instituciones Públicas, donde se definen la misión, los objetivos estratégicos, los productos y los clientes / beneficiarios / usuarios.

El objetivo del Sistema de Control de Gestión es aumentar la transparencia y mejorar los procedimientos para la elaboración y discusión presupuestaria, propiciando también una mejor gestión de las Instituciones, para ello diseña los siguientes instrumentos de medición:

- a) Indicadores de Desempeño
- b) Evaluaciones de Programas
- c) Balances de Gestión Integral
- d) Fondo Concursable para el Financiamiento de Programas y
- e) Programas de Mejoramiento de la Gestión.

# SISTEMA CONTROL DE GESTION



# **FUNDAMENTACION DE LA INVESTIGACION**

A mis padres Antonio y Yola,  
en especial a los desvelos de la madre y su apuesta permanente

Gracias por la vida.

## **PRESENTACION DEL PROBLEMA**

La planificación estratégica que han llevado a cabo los Servicios Públicos define por primera vez al interior de ellos la misión institucional, los objetivos estratégicos, las metas, los indicadores de gestión y como resultado de esto reestructura la forma de plantear los presupuestos.

En el escenario del Programa de Mejoramiento de la Gestión, se han generado algunas directrices respecto al diseño y ejecución del presupuesto de las entidades públicas al relacionar el cumplimiento de metas con actividades asociadas al presupuesto, lo que indica la tendencia a incorporar la técnica de presupuestar en Base Cero, en el Presupuesto Nacional.

## **OBJETIVO GENERAL**

Presentar elementos de vinculación entre la planificación estratégica y la asignación de recursos presupuestarios.

## **OBJETIVOS ESPECIFICOS**

1. Describir el proceso de la planificación estratégica en las instituciones de la administración pública chilena.
2. Describir el sistema presupuestario de la nación y la asignación de recursos.
1. Presentar el Programa de Mejoramiento de la Gestión y su relación con el presupuesto en base cero.

## **DESCRIPCION DE LOS OBJETIVOS ESPECIFICOS**

### **1. Describir el proceso de la planificación estratégica en las instituciones de la administración pública chilena.**

La planificación estratégica se ha definido como un proceso en el cual los miembros guías de una organización prevén su futuro y desarrollan procedimientos y operaciones necesarias para alcanzarlo.<sup>1</sup>

En la administración pública ha sido un proceso en cuanto al conjunto de acciones y tareas que han involucrado a los miembros de las organizaciones en la búsqueda de los valores de la organización, claridades respecto a su quehacer y el diseño de estrategias adecuadas para su perfeccionamiento. También ha sido un instrumento, ya que ha constituido un marco conceptual orientador de la toma de decisiones para implementar los cambios necesarios.

De lo anterior se desprende que la planificación estratégica se ha convertido en el marco teórico para las Instituciones, entregándoles la oportunidad de identificar la misión, que constituye su razón de existir. Guardando coherencia con la misión y los análisis internos y externos de la Institución, se definen los objetivos estratégicos, como la expresión de los logros que la organización quiere alcanzar en una plazo determinado. Los objetivos estratégicos son la respuesta a la pregunta ¿qué debemos lograr en el corto, mediano y largo plazo, para que la organización tenga un accionar coherente con su misión?.

Una vez realizado lo anterior, la Institución debe identificar los principales productos y servicios que le entrega a sus clientes. Asociados a éstos, las metas.

Las metas son una declaración explícita del tipo de productos, de los niveles de actividad o estándares de productividad y se refieren generalmente a la pregunta ¿qué? Y ¿cuánto?. A diferencia de los objetivos, se proyectan a plazos más cortos, por lo general un año. Todo este proceso se

retroalimenta con el logro de las metas, lo que se verifica a través de los indicadores.

Los indicadores son una relación entre dos o más variables, la que comparada con períodos anteriores, permite evaluar el desempeño de la meta.

## **2. Describir el sistema presupuestario de la nación y la asignación de recursos.**

Los presupuestos del sector público cuantifican los recursos que requiere la operación normal, la inversión y el servicio de la deuda pública de los organismos y las entidades fiscales. Al efectuar los estimativos presupuestales se contemplan variables como las remuneraciones de los funcionarios, que laboran en las instituciones, los gastos de funcionamiento de las entidades estatales, la inversión en proyectos de apoyo a la iniciativa privada (puentes, sistemas portuarios, centros de acopio, vías de comunicación, etc), la realización de obras de interés social (centros de salud, escuelas, viviendas, etc) y la amortización de compromisos ante la banca internacional.

En el caso chileno la presentación del Proyecto de Presupuesto de cada año, el formulario H consigna indicadores de eficiencia, eficacia, economía y calidad de la ejecución del presupuesto, relacionando productos relevantes con metas. El formulario H está vinculado al A – 1 de Descripción Programática que contiene la misión, los objetivos, las metas, los productos relevantes y la identificación de los clientes de la Institución.

Los indicadores del formulario H tienen una medición de los últimos tres años del cumplimiento de las metas. Estos definirán, en conjunto con otros instrumentos de gestión, la asignación presupuestaria para el siguiente ejercicio.

En el Proyecto de Presupuesto de cada año, el formulario A – 2 contiene el Resumen General de Ingresos y Gastos vigentes al 30 de junio del año, con un Proyecto de Presupuesto para el siguiente período. El objetivo es gastar

todo lo que ha ingresado, sin importar o medir los resultados en el uso de los recursos financieros. A partir del proceso de modernización del Estado, esta óptica comienza a modificarse, incorporando herramientas de gestión que van a medir los logros o metas, los recursos financieros involucrados y la optimización de éstos vinculados al grado de satisfacción de los clientes. La presupuestación en base cero es una técnica que permite, sin considerar el año anterior, a través de la priorización de paquetes de decisiones, las actividades que se van a financiar para el nuevo período.

Al vincular los Centros de Responsabilidad de las Instituciones ( productos relevantes) con los indicadores del Sistema de Información para la Gestión, con el formulario H Indicadores de desempeño de las Metas (cuáles fueron los resultados en el uso de los recursos financieros), se tienen los primeros elementos para decidir si un producto relevante debe ser financiado para el siguiente período o se debe optar por otro.

### **3. Presentar el Programa de Mejoramiento de la Gestión y su relación con la técnica presupuestaria en base cero.**

El Programa de Mejoramiento de la Gestión tiene 10 Sistemas de Mejoramiento, entre los cuales el de Planificación y Control de Gestión en su cuarto nivel de implementación, exige un Sistema de Información para la Gestión, el cual contiene indicadores de todos los Centros de Responsabilidad, relacionados con los productos y con los procesos de la gestión del Servicio. Además, como requisito de aprobación solicita que los indicadores de desempeño de la ejecución presupuestaria, formulario H – Proyecto de Ley de Presupuesto, correspondan a un subconjunto de los indicadores definidos para el Sistema de Información para la Gestión.

El Presupuesto Base Cero es una metodología de planeación y presupuesto que trata de reevaluar cada año todos los programas y gastos de una entidad organizacional. Se emplea el término planeación porque en su elaboración se establecen programas, se fijan metas y objetivos, y se toman decisiones relativas a la política básica de la organización, se analizan en detalle las distintas actividades que se deben llevar a cabo para implantar un programa, se seleccionan las alternativas que permitan obtener los resultados deseados,

y se hace un estudio comparativo de sus beneficios y costos correspondientes.

La técnica presupuestaria en base cero permite asignar eficazmente los escasos recursos disponibles, lo que ocurre en la administración pública. Estos deben emplearse en forma eficaz, pero también deben definirse la cantidad de recursos que se van a emplear para lograr lo anterior.

## **MARCO TEORICO**

**Para las que les tocó estar ausente físicamente,  
pero que habitan en los corazones.**

## **DEFINICIONES DE PRESUPUESTO**

1. La estimación programada, de manera sistemática, de las condiciones de operación y de los resultados a obtener por un organismo en un período determinado.<sup>2</sup>
2. Conjunto coordinado de previsiones que permiten conocer con anticipación algunos resultados considerados básicos por el jefe de la empresa.<sup>3</sup>
3. Método sistemático y formalizado para lograr las responsabilidades directivas de planificación, coordinación y control. En particular comprende el desarrollo de la aplicación de:
  - ✓ Objetivos empresariales generales a largo plazo
  - ✓ Especificación de la metas de la empresa
  - ✓ Desarrollo de un plan general de utilidades a largo plazo
  - ✓ Un plan de utilidades a corto plazo detallado por responsabilidades particulares (divisiones, productos, proyectos)
  - ✓ Un sistema de informes periódicos de resultados detallados por responsabilidad asignadas.
  - ✓ Procedimientos de seguimientos<sup>4</sup>

**Las definiciones anteriores se pueden expresar de la siguiente manera:**

Expresión cuantitativa formal de los objetivos que se propone alcanzar la administración de la organización en un período, con la adopción de las estrategias necesarias para lograrlos.

---

<sup>2</sup> Cristóbal del Río González, Técnica Presupuestal

<sup>3</sup> Jean Meyer, Gestión Presupuestaria

<sup>4</sup> Welsch Glenn, Presupuesto, Planificación y Control de Utilidades

## **TIPOS DE PRESUPUESTOS**

Las organizaciones desarrollan y usan tres tipos diferentes de presupuestos:

- Financieros.
- Operativos.
- No Monetarios.

### **Presupuestos Financieros.**

Detallan de dónde espera la organización obtener los dineros para el período que sigue en el tiempo y cómo planea gastarlo. Las fuentes de dinero son los ingresos por venta, préstamos, venta de activos, y emisiones de acciones. Se utiliza este dinero en pagar los gastos de operación, cancelar deudas, comprar activos, y pagar dividendos a los accionistas.

Un tipo de presupuesto financiero es el presupuesto de caja, que es la predicción de todas las fuentes de efectivo (caja) y de los gastos en una unidad de tiempo y/o, semana y/o mes y/o año. Otro tipo es el presupuesto de capital, que se concentra en los grandes activos como son las instalaciones, maquinarias o terrenos.

El balance proyecta los activos y pasivos de la organización, sirviendo como control global para que los presupuestos individuales se cumplan y se combinen de una manera que sea conveniente para la organización.

### **Presupuestos Operativos.**

Es una expresión de las operaciones planeadas por la organización en términos financieros.

Un presupuesto operacional determina la cantidad que debe producirse y cuántos recursos usará para conseguir ese nivel de producción.

Un presupuesto de ventas se enfoca en los ingresos que la organización espera recibir de su operación normal. Para hacerlo deben estimar las ventas en un período y determinar el precio de venta. Ambos datos se combinan para crear el presupuesto de ventas. Esto son de vital importancia pues ayudan a que el directivo conozca cuál será la posición financiera futura de la organización.

El presupuesto de utilidades se enfoca a las diferencias proyectadas entre los ingresos y los egresos.

### **Presupuestos No Monetarios.**

Es un presupuesto expresado en términos no financieros, con son cifras físicas de productos e insumos. Se emplea a niveles bajo de la organización, porque es especialmente útil a los directivos de primera línea.

## **FORTALEZAS Y DEBILIDADES DE LOS PRESUPUESTOS.**

### **Fortalezas.**

- Facilitan un control efectivo, valorando monetariamente las operaciones, las cuales pueden ser monitoreadas por los directivos y así detectar las áreas problemas.
- Facilitan la coordinación y comunicación entre las unidades. Al expresar las distintas actividades en términos de un común denominador, una unidad monetaria, los distintos componentes de la organización pueden comunicarse mejor.
- Ayudan a mantener registros de desempeño.
- Son complemento natural de la planificación, porque permite a los planificadores saber cuán exacta fueron sus predicciones.

### **Debilidades.**

- Aplicación demasiado rígida, sin reconocerse que las circunstancias cambiantes pueden justificar un ajuste.
- El proceso puede ser muy consumidor de tiempo, lo que es especialmente cierto cuando las organizaciones adoptan el presupuesto en base cero.
- Los presupuestos pueden limitar la innovación y el cambio. Cuando los fondos disponibles han sido asignados a los presupuestos operacionales específicos, puede ser imposible conseguir fondos adicionales para aprovechar una oportunidad no esperada que se presente en el entorno.

## **TECNICA DE PRESUPUESTACION EN BASE CERO<sup>5</sup>**

En la búsqueda constante de nuevas técnicas que ayuden a resolver la problemática económico - financiera, desarrollo, apareció un método presupuestal, dado a conocer por Peter A. Pyhrr, basado en el Presupuesto Base Cero.

Este presupuesto se ha utilizado con éxito para casos parciales en las entidades, sobre todo cuando se ha viciado la determinación del presupuesto con partidas que por "inercia", o por costumbre se habían presupuestado, y que al aplicar el Base Cero, se observó que no eran necesarias, por lo que se erradicaron. Esta forma de presupuestar es muy aplicable al sector público donde es común que existan partidas improductivas.

La obra de Pyhrr fue el resultado de arduos estudios y grandes experiencias en la División de Asesoría e Investigación de Texas Instrumentos (1970) y posteriormente en el presupuesto del Ejecutivo de Estado de Georgia, con lo que demostró que para que un método de presupuesto pueda asignar eficazmente los escasos recursos disponibles, deberá basarse en los mismos principios y procedimientos generales, aunque las técnicas específicas de implantación difieran ligeramente, ya que habrá que ajustarlas y adaptarlas a las necesidades propias de cada organización para convertirlas en una herramienta útil tanto para la iniciativa privada como para el Gobierno, la cual deberá dar solución simultánea a dos interrogantes:

1. ¿Dónde y cómo se pueden emplear más eficazmente los recursos económicos de la entidad?
2. ¿Qué cantidad de recursos deberán emplearse?

Esto naturalmente requiere un proceso de elaboración de presupuestos que obligue a identificar y analizar lo que se quiere, en conjunto, a fijar metas y objetivos, a tomar decisiones de operaciones necesarias, evaluar los cambios de responsabilidad y cargas de trabajo durante la elaboración como parte integral del proceso.

El Presupuesto Base Cero es una metodología de planeación y presupuesto que trata de reevaluar cada año todos los programas y gastos de una entidad organizacional. Se emplea el término planeación porque en su elaboración

---

<sup>5</sup> Apuntes Cátedra de Técnicas Presupuestarias. Profesor Gerardo Torres.

se establecen programas, se fijan metas y objetivos, y se toman decisiones relativas a la política básica de la organización, se analizan en detalle las distintas actividades que se deben llevar a cabo para implantar un programa, se seleccionan las alternativas que permitan obtener los resultados deseados, y se hace un estudio comparativo de sus beneficios y costos correspondientes.

**La secuencia lógica para una presupuestación con base cero es:**

1. Identificar y analizar cada una de las diferentes actividades existentes y nuevas de la empresa, en "Paquetes de Decisión".
2. Evaluar y categorizar todos los paquetes de decisión por medio de un estudio de costos - beneficio o en forma subjetiva.
3. Asignar los recursos conforme a los dos puntos anteriores.

**Paquete de Decisión**

Es el documento que identifica y describe una actividad específica de tal manera que la administración pueda:

1. Evaluarla y jerarquizarla con relación a otras actividades que compiten por los mismos o similares recursos limitados.
2. Decidir si la aprobará o desaprobará.

La descripción completa de cada actividad, función u operación que la Administración necesita para evaluarla y compararla con otras similares incluye:

- a) Metas y objetivos
- b) Consecuencias de no aprobar la actividad
- c) Medida de rendimiento
- d) Otros posibles recursos de acción
- e) Costos y beneficios

El proceso de formulación de los paquetes, se inicia con la identificación que realiza cada gerente departamental de las actividades vigentes de su área, calculando su costo, absteniéndose de involucrar alternativas o incrementos.

Tomando como base las operaciones de este paquete de decisión, preliminares, el gerente departamental analiza sus planes para el año siguiente, ayudado de las suposiciones formales que ha emitido su alta gerencia (Administrador en Jefe) relativas a niveles de actividad, aumentos de sueldos y salarios, prestaciones al personal, políticas de desarrollo y otros aspectos semejantes. Estas suposiciones formales son necesarias para los gerentes departamentales en virtud de que les permite:

- a) Determinar de manera uniforme los recursos indispensables para el presupuesto siguiente.
- b) Planear y establecer las actividades para el siguiente período.
- c) Detectar y analizar las variaciones de costos obtenidos durante el presupuesto del año vigente.
- d) Revisar las suposiciones, controlar la frecuencia de esas revisiones, y
- e) Mantener detalle de la revisión de suposiciones, así como de los cambios de niveles de actividad y costos que las revisiones ocasionan.

Para determinar los costos del año siguiente, los gerentes de departamento formulan su lista preliminar de paquetes de decisión, incluyendo la serie formal de suposiciones relativas a las operaciones del año próximo, ajustan los costos según los cambios de niveles de actividad, aumento de sueldos y salarios con base anual, los gastos de personal y operaciones no ocurridos en el año presupuesto vigente o que no se incurrirán en el año presupuestal próximo.

Es en este momento en que el gerente departamental está en condiciones de desarrollar su conjunto final de paquetes de decisión, basándose en sus paquetes de negocios rutinarios, mediante la separación de cada uno de ellos para integrar paquetes de exclusión mutua y de incremento en su caso, anotando las alternativas desechadas como conceptos finales de] documento relativo a paquetes de decisión. Si decidiera que alguna de estas alternativas constituye paquete base más razonable o realista para

determinada actividad, que aquél que se ha colocado en su lista, sólo tiene que intercambiar los dos y desarrollar un grupo de paquetes de incremento en derredor del nuevo paquete base.

Al ser analizadas las actividades vigentes, se deben identificar aquellas que pueden ser nuevas en el área para el año siguiente, e integrar paquetes de decisión que las controlen agrupándolas al conjunto final.

Los "Paquetes de Decisión" requieren de un estudio tal, que se identifica perfectamente con el nombre base cero, pero no todo el presupuesto se puede elaborar por medio de ese tipo de paquetes, porque además de costoso, en muchos casos no es aplicable.

## **EL PRESUPUESTO DEL SECTOR PUBLICO CHILENO**

Los presupuestos del sector público chileno cuantifican los recursos que requiere la operación normal, la inversión y el servicio de la deuda pública de los organismos y las entidades fiscales. Al efectuar los estimativos presupuestales se contemplan variables como las remuneraciones de los funcionarios, que laboran en las Instituciones, los gastos de funcionamiento de las entidades estatales, la inversión en proyectos de apoyo a la iniciativa privada ( puentes, sistemas portuarios, centros de acopio, vías de comunicación, etc), la realización de obras de interés social (centros de salud, escuelas, viviendas, etc) y la amortización de compromisos ante la Banca Internacional.

**El presupuesto chileno es clásico, es decir está basado en el incrementalismo, la especialización y la fragmentación.**

Es incremental porque durante la ejecución del presupuesto, las instituciones reciben montos incrementando el presupuesto inicial, de acuerdo a prioridades del Gobierno.

La especialización tiene que ver con el destino que se le da al incremento presupuestario. Está definido específicamente en qué se van a utilizar los recursos.

La fragmentación es una consecuencia de lo anterior, al no tener una política integral presupuestaria, se van asignando incrementos particulares y con ello se pierde el sentido sistémico del presupuesto de la nación.

## **BASES CONSTITUCIONALES DEL PRESUPUESTO**

El presupuesto, como sistema destinado a aplicar a los ingresos, los gastos previstos, está sujeto a un régimen de aprobación anual por medio de una Ley.

En esta materia, la Constitución Política del Estado señala expresamente que sólo en virtud de una Ley se puede aprobar anualmente el cálculo de entradas y gastos de la Administración del Estado.

Sin embargo, la aprobación legal anual del presupuesto está limitado a las entradas y gastos de la administración fiscal centralizada. Los presupuestos de las Instituciones descentralizadas son aprobados por Decreto Supremo, y los Presupuestos Municipales están sujetos a la aprobación del Consejo Comunal.

Por otra parte, el presupuesto fiscal está sujeto a la vigencia anual de la ley que lo aprueba, en virtud del artículo 64 de la Constitución Política. Además, el artículo 12 del D.L. N° 1.263 de 1.975, consagra el principio estricto de la anualidad bajo sistema de gestión, disponiendo que, vencido el año presupuestario, todos los ingresos pendientes constituyen entradas del nuevo presupuesto, y los gastos aún no ejecutados deben también efectuarse con cargo a los correspondientes ítem de aquel.

En la Ley de Presupuesto la iniciativa corresponde al Presidente del República, y es Cámara de Origen, la de Diputados.

No obstante, la propia iniciativa del Ejecutivo se encuentra sometida a diversas restricciones constitucionales. A este respecto, el artículo 64 de la Constitución de la República impide modificar, en la Ley anual de presupuesto, los impuestos y gastos establecidos en leyes generales o especiales.

Durante la discusión misma del proyecto, el Congreso no tiene otra facultad que la de disminuir o suprimir los gastos variables propuestos por el Presidente de la República. Para el aumento de éstos, sólo tiene iniciativa el

Poder Ejecutivo, y es también facultad privativa de este Poder alterar el cálculo de las entradas.

Estas limitaciones obedecen a la necesidad imperiosa de permitir la aprobación del presupuesto en el plazo de 60 días, establecido en el artículo 64 de la Constitución Política. Este período da cuenta desde la presentación del proyecto por el Presidente, quien está obligado a enviarlo al Congreso con tres meses de anterioridad, a la fecha en que debe empezar a regir.

Para hacer operar tan breve plazo en la aprobación de una Ley de tanta amplitud y trascendencia, es necesario restringir al máximo las innovaciones en materia de gastos e ingresos, con el fin de no promover discusiones accesorias.

### **Aprobación Automática del Presupuesto.**

Bajo el principio de legalidad del gasto, ningún egreso puede efectuarse sino en virtud de decreto de la autoridad competente basado en la Ley de Presupuesto que lo autorice. Sobre esta base, la existencia de un presupuesto oportunamente aprobado resulta fundamental para la marcha administrativa de la Nación.

El Artículo 64 de la Constitución Política, no sólo exige al Presidente de la República enviar el proyecto con tres meses de anterioridad a la época en que debe empezar a regir, sino que también le impone al Parlamento la obligación de aprobarlo dentro de 60 días.

Las disposiciones sobre estos plazos aparecen reforzadas por los efectos que la misma Constitución atribuye a los retrasos en que incurriera. Si el Presidente no se anticipa en los tres meses previstos, el retraso, con toda sus consecuencias, es imputable a su responsabilidad. A la vez, si el Parlamento no aprueba el proyecto dentro de 60 días, rige automáticamente el proyecto presentado por el Presidente de la República.

De esta manera, está protegida la legalidad del gasto y el funcionamiento de la Administración Pública y se evitan las presiones que pudiera ejercer el

Congreso contra el Poder Ejecutivo, cuando en el primero predominan mayorías opositoras.

Hay que señalar que la norma constitucional no fijó fechas, sino plazos. Esta circunstancia permitiría crear un año presupuestario distinto del año calendario, con el fin de adoptar la tramitación del proyecto de Ley de presupuesto al período de sesiones ordinario del Congreso.

Sin embargo, el Artículo 12 del D.L. N° 1.263, de 1975, orgánico de la Administración Financiera del Estado, dispone expresamente que el año fiscal coincidirá con el año calendario. Esta situación obliga al Congreso a tramitar el proyecto en sesiones extraordinarias, ya que el período de sesiones ordinarias termina el 18 de septiembre de cada año.

## **LA PLANIFICACION ESTRATEGICA Y SU APLICACIÓN EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS CHILENOS**

La planificación estratégica se ha definido como un proceso en el cual los miembros guías de una organización prevén su futuro y desarrollan procedimientos y operaciones necesarias para alcanzarlo.

En la administración pública ha sido un proceso en cuanto al conjunto de acciones y tareas que han involucrado a los miembros de las organizaciones en la búsqueda de los valores de la organización, claridades respecto a su quehacer y el diseño de estrategias adecuadas para su perfeccionamiento. También ha sido un instrumento, ya que ha constituido un marco conceptual orientador de la toma de decisiones para implementar los cambios necesarios.

Las Instituciones de la Administración Pública Chilena, el año 1998 aplican la Guía Metodológica de Planificación Estratégica, elaborada por la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda de Chile en el año 1997. Este documento está dirigido a los niveles directivos de todos los Servicios Públicos como un apoyo básico para el desarrollo del plan estratégico y tiene los propósitos de sistematizar los principales conceptos involucrados en un proceso de planificación estratégica y familiarizar a los responsables con los procedimientos y los pasos metodológicos para la implementación de un eventual plan estratégico en sus respectivas unidades.

La Guía Metodológica de Planificación Estratégica entonces, indica que se debe comenzar por efectuar un análisis externo e interno, lo que se conoce por análisis FODA, siguiendo por definiciones estratégicas, determinando la misión institucional, definiendo los objetivos estratégicos, que orientarán a corto, mediano y largo plazo su accionar, identificar los productos asociados, los clientes / beneficiarios / usuarios y la traducción de los objetivos estratégicos en metas de gestión.

La formulación de los objetivos de gestión debe ser coherentes y consistentes con: La misión de la organización, la participación de los funcionarios (la construcción de la misión debía darse en un ambiente participativo con el aporte de todos los niveles de la organización), desconcentración

(transferencia o delegación de competencias y recursos desde los niveles centrales), orientación al usuario (identificar a los usuarios, tanto internos como externos e incorporar el concepto de satisfacción del usuario como un criterio relevante para la evaluación del desempeño institucional), énfasis en los resultados (cambiar la orientación de la acción pública desde los procesos y procedimientos hacia los resultados. El desafío de cada Institución Pública consiste en identificar los impactos que genera o debe generar y orientar y focalizar sus recursos y acciones en función de ellos).

Otro punto relevante en la Guía Metodológica de Planificación Estratégica es la relevancia de la información para la medición de la gestión (información financiero – contable, información operacional sobre resultados).

Menciona, además como áreas de evaluación, los aspectos del desempeño de una Institución que son factible medir:

✓ **Economía:**

Capacidad de una Institución para movilizar adecuadamente los recursos financieros para cumplir su misión.

✓ **Eficiencia:**

Es la relación entre dos magnitudes: la producción física de un bien o servicio y los insumos que se utilizaron para alcanzar ese nivel de producto. Para un servicio público puede medirse como la relación de volúmenes de bienes o servicios involucrados en la producción de éstos, con los gastos administrativos incurridos por la institución.

✓ **Eficacia:**

Grado de cumplimiento de los objetivos planteados, sin considerar los recursos asignados para ello.

✓ Calidad del servicio:

Dimensión específica del concepto de eficacia que se refiere a la capacidad de la Institución para responder en forma rápida y directa a las necesidades de los usuarios.

## **LOS PROGRAMAS DE MEJORAMIENTO DE LA GESTION**

### **Acuerdo Gobierno – ANEF**

El 5 de octubre de 1997 se firmó el Acuerdo Gobierno – Agrupación Nacional de Empleados Fiscales, ANEF. Este plantea una política salarial ligada al desempeño, a la responsabilidad y a la calidad del trabajo realizado; políticas de capacitación y entrenamiento laboral acordes con los desafíos que representan el desarrollo del país y las políticas de la modernización; y el mejoramiento del clima laboral y las condiciones de trabajo.

### **Principales puntos del acuerdo**

#### **✓ Capacitación**

Adecuar los programas a los nuevos requerimientos y asegurar el acceso igualitario de los funcionarios a este beneficio. Creación de Comités Bipartitos que participen en el diseño y seguimiento de los programas.

#### **✓ Evaluación del Desempeño**

Desarrollar un sistema de evaluación del desempeño que convierta al mecanismo de calificaciones en un soporte técnico, objetivo y transparente para definir los incentivos de remuneraciones.

Asegurar la participación de los funcionarios y sus organizaciones en estos procesos.

#### **✓ Carrera Funcionaria**

Mejorar los mecanismos de ascenso y los conceptos de movilidad vertical y horizontal a través de concursabilidad.

Asegurar que los mecanismos de ascenso y movilidad se funden en el mérito.

### ✓ **Plan de Retiro Anticipado**

Otorgar durante dos años un incentivo a aquellos funcionarios con requisito para jubilar, que compense parcialmente la reducción de ingresos, producto natural de la jubilación. Este incentivo será el promedio de ocho meses de remuneración con un máximo de diez y un mínimo de seis meses, y se tomarán en cuenta factores de desprotección de género, nivel salarial y edad.

### ✓ **Beneficios Sociales**

Otorgar beneficios que apunten a la equidad y redistribución de ingresos para los funcionarios económicamente más desprotegidos. Incorporar beneficios que mejoren las condiciones laborales de los trabajadores (bono de escolaridad, asignación de zonas extremas, bienestar, becas, mejoramiento de ambientes de trabajo).

### ✓ **Remuneraciones**

Para compensar los esfuerzos realizados por funcionarios en el marco de las innovaciones requeridas por el proceso de modernización, se concede una “asignación de modernización” de acuerdo con criterios y porcentajes fijados de antemano.

## **Grandes Logros del Acuerdo**

### ✓ Programa de Mejoramiento de Ambientes Laborales

Se crearon los Comités Paritarios de Higiene y Seguridad. Durante 1999 se ejecutaron 53 proyectos de mejoramiento ambiental.

### ✓ **Plan de Retiro Anticipado**

El beneficio se materializó con la dictación de la Ley N° 19.553 de 1998 y el Reglamento N° 28 de la Subsecretaría del Trabajo que establece las normas para su aplicación.

## ✓ **Capacitación**

Se aprobó un programa de becas de perfeccionamiento para 400 funcionarios públicos a través de la promulgación de la Ley N° 19.618 del 29 de julio de 1999.

Se acordó crear - a través de un reglamento especial - los Comités Bipartitos de Capacitación para garantizar la adecuada focalización de la inversión en este ámbito.

## ✓ **Remuneraciones ligadas al Desempeño**

Asignación de Modernización del 6% otorgada a todas las Instituciones incluidas en la Ley de Presupuestos.

Incentivo al Desempeño Institucional de acuerdo con el grado de cumplimiento del Programas de Mejoramiento de la Gestión, PMG, suscritos anualmente por cada Institución. Los porcentajes establecidos son los siguientes: un 3% de incentivo a las Instituciones que tiene un porcentaje de cumplimiento igual o superior al 90%, y un 1,5% para las Instituciones que tienen un grado de cumplimiento entre el 89% y el 75%.

Incentivo al Desempeño Individual según el resultado de las calificaciones. Los porcentajes de asignación oscilan entre 2% y 4% para los dos tercios mejor evaluados. El pago de los incentivos es trimestral.

## **OBJETIVOS DE LOS PROGRAMAS DE MEJORAMIENTO DE LA GESTION**

Los Programas de Mejoramiento de la Gestión apuntan a incorporar una cultura organizacional de evaluación e incentivo ligada al desempeño institucional. Son acuerdos de desempeño fijados de antemano al interior de los Servicios y con los Ministerios de Hacienda, Interior y Secretaría General de la Presidencia. Abarcan un número determinado de objetivos específicos de gestión (debidamente definidos, operacionalizados y evaluados), relevantes para cumplir con la misión Institucional.

### **Los Programas de Mejoramiento de la Gestión persiguen:**

1. Incorporar instrumentos de gestión sustentados en herramientas de planificación estratégica para comprometer a los distintos Servicios Públicos con una gestión eficiente y eficaz.
2. Generar información válida y oportuna de los resultados obtenidos por las instituciones, como un insumo para la asignación de recursos y la toma de decisiones en materia de Ley de Presupuestos de la Nación.
3. Establecer un mecanismo que permita definir incentivos al buen desempeño individual e Institucional, en relación con los resultados obtenidos.

La asignación Institucional se otorgó por primera vez en marzo de 1999. La mayoría de los 120 Servicios que elaboró su PMG para 1998 alcanzó gran parte de sus objetivos de gestión. Un 83% consiguió un grado de cumplimiento de un 90% o más; un 11% cumplió en un rango de 75% a 89.9%, y sólo un 6% no alcanzó el mínimo del 75% necesario para obtener un incremento Institucional.

## **MARCO JURIDICO DEL PROGRAMA DE MEJORAMIENTO DE LA GESTIÓN**

Considerado el primer gran logro del Acuerdo Gobierno – ANEF, es la promulgación, en 1998, de la Ley N° 19.553 y de la Ley N° 19.618, complemento de la primera, que introducen un incentivo económico diferenciado según el desempeño individual e Institucional, además de un incremento salarial adicional mensual de 5,5% en 1998 y de 6% en 1999.

### **Ley N° 19.553 Concede asignación de modernización y otros beneficios que indica**

Artículo 3°: La asignación de modernización contendrá los siguientes elementos:

- a) Un componente base, a que se refiere el artículo 5° de esta Ley;
- b) Un incremento por desempeño institucional, que se regirá por las normas del artículo 6° de esta Ley y;
- c) Un incremento por desempeño individual, según lo expresa el artículo 7° de esta Ley.

Artículo 5°: El componente base a que se refiere la letra a) del artículo 3°, se concederá a partir del 1° de enero de 1998, y será, durante dicho año, de un 5,5% sobre las remuneraciones mencionadas en el artículo 4°, que en cada caso correspondan. A contar del 1° de enero de 1999, este porcentaje será de un 6%.

Artículo 6°: El incremento por desempeño Institucional se concederá en relación a la ejecución eficiente y eficaz por parte de los Servicios, de los programas de mejoramiento de la gestión. Dichos programas incluirán objetivos específicos a cumplir cada año, cuyo grado de cumplimiento será medido mediante indicadores de gestión u otros instrumentos de similar naturaleza.

El cumplimiento de los objetivos de gestión del año precedente, dará derecho a los funcionarios del Servicio respectivo, a un incremento del 3% de la suma de las remuneraciones indicadas en el artículo 4° que correspondan, siempre que la institución en que laboren haya alcanzado un

grado de cumplimiento igual o superior al 90% de los objetivos de gestión anuales a que se haya comprometido. Si dicho grado de cumplimiento fuere igual o superior a un 75% e inferior al 90%, el porcentaje de esta bonificación será de un 1,5%.

El Jefe Superior de cada Servicio propondrá anualmente al Ministro del que dependa o con el que se relacione, un programa de mejoramiento de la gestión del Servicio, el cual especificará los objetivos de gestión, de eficiencia Institucional y de calidad de los servicios proporcionados a los usuarios.

Artículo 7º: El incremento por desempeño individual a que se refiere la letra c) del artículo 3º, será concedido teniendo como base los resultados de los sistemas de calificación del desempeño. Dichos sistemas deberán contemplar procedimientos que aseguren su objetividad e imparcialidad, permitan la debida participación de los trabajadores en dichos procesos y sirvan, entre otras finalidades, de respaldo técnico para el otorgamiento del incremento de que trata este artículo.

### **Ley N° 19.618 Complementa la Ley N° 19.553, que concedió una asignación de modernización y otros beneficios.**

Artículo 4º: Intercálase como inciso penúltimo del artículo 6º, el siguiente:

“No obstante lo establecido en los incisos precedentes, para cada organismo o Servicio Público desconcentrado territorialmente, el Ministro del ramo podrá disponer que se definan programas de mejoramiento de la gestión, se fijen objetivos específicos a cumplir anualmente y se pague el incremento por desempeño Institucional en forma separada para cada Dirección Regional o para algunas de ellas. Los Ministerios adoptarán esta determinación teniendo en cuenta la capacidad técnica de gestión y el tamaño de cada Dirección Regional, Intendencia o Gobernación.”

## **PUESTA EN MARCHA Y DESARROLLO DEL PROGRAMA DE MEJORAMIENTO DE LA GESTION**

La aplicación del programa durante los años 1998, 1999 y 2000, en las Instituciones Públicas Chilenas, se efectuó comprometiendo objetivos de gestión expresados en indicadores. Un importante porcentaje de estos se refería a actividades rutinarias de las Instituciones, centrados en procesos y con metas poco exigentes. Esto, adicionalmente derivaba en compromisos no comparables en términos de pertinencia institucional y exigencia de sus metas, provocando que desiguales niveles de esfuerzo obtuviesen igual beneficio, situación no deseable para efectos de un incentivo de carácter monetario.

En el año 2000, luego de transcurridos tres años de aplicación, sobre la base de los elementos señalados, se incorporaron modificaciones en la elaboración y aplicación de los programas de mejoramiento de la gestión con el objeto de contribuir, a partir del año 2001, al desarrollo de áreas estratégicas para la gestión pública.

Las modificaciones introducidas centran su atención en el adecuado funcionamiento de áreas y sistemas que garanticen una mejor gestión global de las Instituciones.

### **Principios que orientaron las modificaciones**

#### **1. Pertinente**

Las áreas de mejoramiento que conforman el programa de mejoramiento de la gestión deben responder a las prioridades en el ámbito del mejoramiento de la gestión.

#### **2. Simple y Comprensible**

Considerando que el ámbito de aplicación de los programas de mejoramiento de la gestión es el conjunto de servicios públicos, las áreas y objetivos de gestión que lo conforman deben ser acotados, incluyendo un

número posible de administrar por las Instituciones involucradas en las diferentes etapas del proceso.

### 3. Exigente y Comparable

Los objetivos comprometidos en el programa de mejoramiento de la gestión deben garantizar el desarrollo y mejoramiento de las áreas que lo conforman. De igual modo, las áreas y objetivos deben ser comparables entre los servicios, de modo que la evaluación de cumplimiento y entrega del beneficio sea justa.

### 4. Participativo

La definición de los objetivos y su priorización debe incorporar a los funcionarios, a través de los equipos de trabajo y coordinaciones que correspondan. Debe informarse al conjunto de la institución, así como también debe informarse de los resultados de su seguimiento y cumplimiento final.

### 5. Flexible

El proceso de la formulación del programa de mejoramiento de la gestión debe considerar las excepciones necesarias, atendiendo a diferencias en las funciones de los Servicios Públicos.

### 6. Verificable

El cumplimiento de los objetivos de gestión debe ser verificado a través de medios específicos, disponibles para quienes realicen este proceso.

## ELEMENTOS METODOLOGICOS DE LOS PROGRAMAS DE MEJORAMIENTO DE LA GESTION

La elaboración de los Programas de Mejoramiento de la Gestión por parte de los Servicios Públicos se enmarca en un conjunto de áreas de mejoramiento de la gestión comunes para todas las Instituciones del sector público denominado Programa Marco.

El Programa Marco comprende sistemas que emanan de las definiciones de política en el ámbito de la modernización de la gestión pública.

Area	Sistema	Objetivo
Recursos Humanos	Capacitación	Mejorar, desarrollar y potencias las principales materias relacionadas con la función de Recursos Humanos: Capacitación, Ambientes Laborales y Mecanismos de Evaluación de Desempeño.
	Higiene – Seguridad y Mejoramiento de Ambientes de Trabajo	
	Evaluación de Desempeño	
Atención a Usuarios	Oficinas de Información Reclamos y Sugerencias, OIRS	Disponer de sistemas integrados de información y recepción de reclamos e implementar trámites en línea y / o ventanilla única incorporando tecnología de información.
	Simplificación de Trámites	
Planificación / Control de Gestión	Planificación / Control de Gestión	Diseñar e implementar sistemas de información para la gestión que permita disponer de información de desempeño para apoyar la toma de decisiones y cuenta pública de sus resultados.
Auditoría Interna	Auditoría Interna	Disponer de mecanismos regulares de control y auditoría en los servicios públicos, fundamentalmente preventivas y de apoyo a la gestión.
Administración Financiera	Sistema de Compras y Contrataciones del Sector Público	Fortalecer la administración financiera de los servicios públicos a través de incorporar mejoras en los procesos y así fortalecer el acceso y oportunidad a mayor y mejor información.
	Administración Financiero - Contable	

El Programa Marco comprende etapas de desarrollo o estados de avance posible de los sistemas de gestión indicados. Cada etapa es definida especificando claramente sus contenidos y exigencias, de modo tal que con el cumplimiento de la etapa final, el sistema se encuentre plenamente implementado según características y requisitos básicos.

Reconociendo el desigual nivel en materia de gestión en las Instituciones se definieron cuatro etapas de desarrollo. Esta definición considera un ordenamiento lógico del desarrollo de cada sistema desde lo más básico, incorporando en cada etapa procesos que le dan unidad técnica. La definición de etapas a su vez garantiza avances graduales, con la flexibilidad de poder cumplir con el objetivo o meta del sistema en un período que puede extenderse hasta cuatro años, pero permitiendo también su logro en plazos menores.

Para cada etapa de desarrollo de los sistemas se han definido requisitos técnicos, de acuerdo a lo tipificado en términos de contenidos y exigencias, conformando así un modelo de acreditación. Este tiene por objeto garantizar el efectivo desarrollo de cada etapa y garantizar al mismo tiempo las condiciones para el desarrollo de la próxima etapa que se comprometa, velando así por un desarrollo sostenido de los sistemas de gestión incorporados.

El Programa de Mejoramiento de la Gestión de cada Servicio Público consiste en la identificación de la etapa de desarrollo que éste se propone alcanzar en cada una de las áreas contempladas en el programa Marco. De este modo, cada servicio debe identificar anualmente, para cada área y sistema definido, en qué etapa se encuentra, y de acuerdo a esto, debe proponer como objetivo de gestión aquella etapa que alcanzará a fines del año siguiente.

La Institución debe definir las prioridades de los objetivos y sus correspondientes ponderadores, los que sumados deben alcanzar el 100%.

Los objetivos de gestión y sus prioridades conforman el PMG de cada servicio, la que una vez aprobada se formaliza en un Decreto firmado por el Ministro del ramo, Ministro de Hacienda, Ministro de la Secretaría General de Gobierno y Ministro del Interior.

El cumplimiento de cada objetivo de gestión corresponde al cumplimiento global de la etapa comprometida. Los objetivos de gestión o etapas deben ser compatibles con los recursos. La propuesta del programa de mejoramiento de la gestión es presentada conjuntamente con el presupuesto del año respectivo.

## **ANALISIS**

**A mis amigos Victor y Orietta, a sus padres, a sus hijos.**

**Gracias por el amor recibido**

El tema de la gestión pública y su vinculación con la asignación de recursos toma fuerza en 1992 con el Plan Piloto de Modernización de la Gestión de Servicios Públicos, que se aplicó entre 1992 y 1994, bajo el liderazgo de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda.

Este Plan Piloto se implementó para promover una nueva visión sobre la gestión pública, cambiando su orientación desde los procesos hacia los resultados. Ello requirió que los organismos se familiarizaran e incorporaran a su forma de administración técnicas modernas de gestión, entre otras la planificación estratégica.

La aplicación de la planificación estratégica en el ámbito del sector público chileno ha permitido localizar los esfuerzos presupuestarios hacia las actividades prioritarias de los Servicios Públicos. Esto se materializó en la definición de indicadores de desempeño claramente cuantificables, que se definieron en conjunto con los respectivos Servicios Públicos en el marco de Convenios de Desempeño con la Dirección de Presupuestos.

Siguiendo con el proceso anterior, durante 1998 y 1999 la Dirección de Presupuestos, trabajó en conjunto con la Contraloría General de la República y con la asistencia técnica del Fondo Monetario Internacional, generaron un Diagnóstico del Sistema de Gestión Presupuestaria Chileno<sup>6</sup>.

Entre las principales fortalezas del sistema, se destacan; **a)** que este concentra la responsabilidad por la asignación de los recursos públicos con la de administrar el Estado, permitiendo a su vez, definir la política fiscal en el marco de la política económica general; **b)** que existe un adecuado balance entre la flexibilidad y respeto de los marcos globales del gasto aprobado en la Ley de Presupuestos, lo que ha permitido el manejo fluido de recursos públicos, en un contexto de cambios económicos fuertes; **c)** que el proceso de formulación y administración del presupuesto es de carácter centralizado, partiendo por las restricciones globales para luego acoger las peticiones de gasto que plantean los Ministerios y Servicios. A su vez los mecanismos de flexibilidad y las posibilidades de financiar suplementos presupuestarios durante el año, también son centralizados y se encuentran en el marco global del presupuesto; **d)** que la ejecución del gasto es

---

<sup>6</sup> Aspectos Macroeconómicos del Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público del año 2000. Presentado por Don Joaquín Vial Ruiz – Tagle. Director de Presupuestos. (Octubre de 1999).

descentralizada y realizada por cada Servicio, quienes manejan sus propias cuentas corrientes; e) que existe una Contraloría, cuyo accionar se ve facilitado por la tradición de las normas establecidas; que existen equipos técnicos estables en la Dirección de Presupuestos.

El informe señala, además las carencias del sistema, siendo las más relevantes; a) que la concentración de las decisiones abarca el período de un año, esto no permite incorporar la planificación de mediano y largo plazo de las actividades del sector público; b) que existe ausencia de mecanismos que entreguen el costo de oportunidad de los recursos públicos e induzcan el manejo adecuado de los activos físicos y financieros; c) que hay una manifiesta rigidez en la implementación de políticas de Recursos Humanos; d) que la información financiera – contable no permite identificar los productos y servicios prestados, ni el costo asociado a las prestaciones; e) que no existen metodologías de evaluación, ni de seguimiento de los programas públicos, que aseguren una clara identificación de los objetivos, resultados e impactos esperados de las diversas intervenciones públicas, así como de las realizaciones efectivas.

Resumiendo los aspectos fundamentales de lo expuesto en el diagnóstico, se puede afirmar que la asignación de recursos públicos en Chile tiene una fuerte lógica macroeconómica, pero con dificultades para implementar una programación a mediano plazo. La gestión financiera se ejerce por la vía del control y de los compromisos legales. La eficiencia de la gestión de los Servicios Públicos y de la rentabilidad social de programas públicos es de difícil evaluación debido a que los sistemas de información existentes no facilitan la tarea.

Este diagnóstico genera innovaciones importantes en la gestión presupuestaria chilena, así se instruye que las Instituciones deben definir su misión y objetivos estratégicos, a partir de ellos, identificar los productos o servicios que brindan, definen indicadores para medir el cumplimiento de dichas metas y hagan las mediciones respectivas. La misión y objetivos deben ser validados por autoridades políticas superiores y las metas deben ser pactadas con entes externos, que a su vez deben verificar su cumplimiento a partir de la información que entregan los Servicios Públicos. En etapas más avanzadas estos elementos deben ser integrados al proceso de asignación de recursos por la vía del costeo de los productos o

servicios, lo que se deberá traducir en una discusión presupuestaria más informativa.

El funcionamiento exitoso de las Instituciones Públicas requiere de la existencia de procedimientos que aseguren estándares mínimos para el diseño y desempeño esperado de las actividades que se proponen realizar, así como los mecanismos de evaluación de los resultados. Al mismo tiempo se debe desarrollar un Sistema de Evaluación del Desempeño Global de las Instituciones, que debe abarcar aspectos de gestión interna, así como lo concerniente al cumplimiento de los objetivos políticos y estratégicos que les fije el Presidente de la República.

El tema de la gestión pública y su vinculación con la gestión presupuestaria y por ende con la asignación de recursos, requirió que los organismos cambiaran su orientación de los procesos hacia los resultados. Esto implicó que se familiarizaran e incorporaran a su forma de administración técnicas modernas de gestión, como la planificación estratégica, asignación de responsabilidades individuales y sistemas de evaluación de desempeño.

La aplicación de la lógica de la planificación estratégica en el ámbito del sector público permite localizar los esfuerzos hacia las actividades prioritarias del Servicio Público.

A fines de 1999, como una manera de probar nuevas formas de mejorar la gestión de los Servicios Públicos se inició una etapa que buscaba explorar directamente nuevos espacios de flexibilidad y autonomía en la administración de los Servicios Públicos Chilenos, asociada a nuevos requisitos de información y compromisos de desempeño. De esta manera el Servicio Público se compromete a lograr determinados resultados de gestión (Programa de Mejoramiento de la Gestión), en sus áreas Productiva, de Dirección, Recursos Humanos, Calidad y Satisfacción del Usuario y Financiero – Contable, recibiendo a su vez mayores niveles de flexibilidad en el manejo de recursos de la Institución.

A partir del año 2000, considerando los avances y experiencia de años anteriores en la implementación de instrumentos de evaluación de la gestión, la Dirección de Presupuestos, conforma un Sistema de Control de Gestión. Este lleva a cabo la aplicación del proceso de planificación

estratégica en las Instituciones Públicas, donde se definen la misión, los objetivos estratégicos, los productos y los clientes / beneficiarios / usuarios.

El objetivo de este sistema es aumentar la transparencia y mejorar los procedimientos para la elaboración y discusión presupuestaria, propiciando también una mejor gestión de las Instituciones, para ello diseña los siguientes instrumentos de medición de la gestión presupuestaria:

- a) Indicadores de Desempeño
  
- b) Evaluaciones de Programas
  
- c) Balances de Gestión Integral
  
- d) Fondo Concursable para el Financiamiento de Programas y
  
- e) Programas de Mejoramiento de la Gestión.

**a) Indicadores de Desempeño**

En el proceso presupuestario del año 2001 un total de 72 Instituciones Públicas comprometieron metas a través de indicadores de desempeño (formulario H Proyecto de Presupuesto), presentando 275 indicadores. Estos cubrían principalmente las funciones sociales y económicas y mayoritariamente medían el ámbito de eficacia de productos o servicios institucionales.

### Indicadores de Desempeño año 2001.

Funciones	Eficacia	Eficiencia	Economía	Total	(%)
A Funciones Generales	42	2	9	53	21,4
B Funciones Sociales	72	14	27	113	41,0
C Funciones Económicas	86	8	15	109	39,6
<b>TOTAL</b>	<b>200</b>	<b>24</b>	<b>51</b>	<b>275</b>	<b>100</b>

**Nota: Clasificación de acuerdo a la Clasificación Funcional del Gasto, Estadísticas de las Finanzas Públicas, Dirección de Presupuestos.**

Del total de metas informadas y evaluadas, un 80% de ellas se cumplieron satisfactoriamente en el rango de 95 a 100% y sólo un 10% presentó un cumplimiento inferior a 80%. Mayoritariamente el incumplimiento se debió a reasignaciones internas de recursos derivadas de cambios de prioridades o factores externos.

El presupuesto correspondiente al año 2002 incorpora 537 indicadores para 109 Servicios Públicos. Un 56% de los indicadores presentados corresponden al ámbito de la eficacia. En el año 2002 los indicadores se vinculan en un 33% a los productos o servicios institucionales.

### Indicadores de Desempeño año 2002.

Funciones	Eficacia	Eficiencia	Economía	Calidad	Total	(%)
A Funciones Generales	42	2	9	16	82	15,3
B Funciones Sociales	72	14	27	62	266	49,5
C Funciones Económicas	86	8	15	40	189	35,2
<b>TOTAL</b>	<b>200</b>	<b>24</b>	<b>67</b>	<b>118</b>	<b>537</b>	<b>100</b>

**Nota: Clasificación de acuerdo a la Clasificación Funcional del Gasto, Estadísticas de las Finanzas Públicas, Dirección de Presupuestos.**

Al disponer de un número mayor de indicadores y de mejor calidad, en particular más pertinentes a los ámbitos institucionales y niveles de

objetivos, es un claro avance para su uso en la toma de decisiones. En el proceso presupuestario del año 2002, un 46% de los indicadores miden resultados intermedios o finales, como se aprecia en el siguiente cuadro.

### **Ambito de Control de los Indicadores, Año 2002.**

Funciones	Proceso	Producto	Resultado			Total
			Intermedio	Final	Total	
A Funciones Generales	12	34	30	6	36	82
B Funciones Sociales	44	68	88	66	154	266
C Funciones Económicas	22	72	72	23	95	189
<b>TOTAL</b>	<b>78</b>	<b>174</b>	<b>190</b>	<b>95</b>	<b>285</b>	<b>537</b>

**Nota: Clasificación de acuerdo a la Clasificación Funcional del Gasto, Estadísticas de las Finanzas Públicas, Dirección de Presupuestos.**

Tanto los resultados como los antecedentes formarán parte de la información que se utilizará en la preparación del Proyecto de Ley de Presupuestos para el 2003.

#### **b) Evaluación de Programas**

Durante el año 2001, se evaluaron 18 programas públicos, los que fueron enviados a las Comisiones de Hacienda del Senado y de la Cámara de Diputados. Cada una de las evaluaciones presentaron conclusiones sobre la consistencia interna y la administración del programa, así como sobre su capacidad para lograr los objetivos deseados.

La información de las evaluaciones y el seguimiento de recomendaciones ha sido analizada en la Dirección de Presupuestos y forma parte de la información que se usará en la preparación del Proyecto de Ley de Presupuestos para el 2003.

Finalmente, el seguimiento del desempeño de estos programas en el tiempo, se realizará a través de los indicadores de desempeño (formulario H).

### **c) Balance de Gestión Integral**

Este es un instrumento a través del cual cada Institución da a conocer al Congreso Nacional los resultados de su gestión anual. La importancia de este instrumento radica en que constituye una cuenta pública y por lo tanto, es el medio a través del cual la Institución da a conocer sus principales logros y compromisos para el año siguiente.

### **d) Fondo Concursable para el Financiamiento de Programas**

Su objetivo es mejorar la asignación de recursos públicos, mediante la aplicación de un procedimiento que obliga a los programas nuevos y a las reformulaciones o ampliaciones sustantivas de programas a postular para su financiamiento a un Fondo Central de Recursos para Prioridades Gubernamentales. Las iniciativas se presentan en un formato estándar que incorpora conceptos de la metodología de marco lógico, información que permite analizar la necesidad y pertinencia de las mismas.

### **e) Programas de Mejoramiento de la Gestión**

En 1998 se iniciaron los Programas de mejoramiento de la Gestión, tras la promulgación de la Ley N° 19.553, que estableció una asignación de modernización individual y colectiva para los Servicios Públicos.

Los Programa de Mejoramiento de la Gestión apuntan a incorporar una cultura organizacional de evaluación e incentivo ligada al desempeño Institucional. Su objetivo es que sean instrumentos de gestión sustentados en herramientas de planificación estratégica para comprometer a los distintos Servicios Públicos en una gestión eficiente y eficaz, generar información en forma válida y oportuna de los resultados obtenidos, como un insumo para la asignación de recursos y la toma de decisiones en materia de Ley de Presupuestos de la Nación.

Los Programa de Mejoramiento de la Gestión deben ser consistentes con los recursos financieros asignados en el presupuesto de cada institución. Con este fin, cada año, la presentación de la propuesta del programa de

mejoramiento de la gestión por parte de cada Institución Pública Chilena se efectúa conjuntamente con la presentación al Ministerio de Hacienda de su propuesta de presupuesto, y finaliza con la fijación definitiva de objetivos en el mes de octubre, con posterioridad al envío del proyecto de Ley de Presupuestos al Congreso Nacional.

Por otra parte, la información de cumplimiento anual de los programas de mejoramiento de la gestión constituye información que es utilizada en el ciclo presupuestario. La Dirección de Presupuestos inicia dicho ciclo con una etapa interna de evaluación de las instituciones públicas que incorpora la Ley de Presupuestos en la que son analizados todos los antecedentes disponibles con relación a su gestión financiera y de desempeño. Entre estos antecedentes se contempla el cumplimiento efectivo de los objetivos de gestión comprometidos en el año anterior.

Adicionalmente, los programas de mejoramiento de la gestión a través del desarrollo de los sistemas de Planificación y Control, Administración Financiero – Contable, permite contar con una mejor información estratégica, financiera y de resultado de los productos y servicios. Lo anterior contribuye a mejorar la transparencia y los procedimientos de formulación del proyecto de Ley de Presupuestos.

Los programas de mejoramiento de la gestión se enmarcan en un conjunto de áreas comunes para todas las instituciones públicas, denominado Programa Marco. Este incluye sistema de gestión en las áreas de Recursos Humanos, Atención a Usuarios, Planificación y Control de Gestión, Auditoría Interna, Desconcentración, Administración Financiera Contable. El Programa Marco comprende etapas de desarrollo o estados de avance posibles de los sistemas de gestión indicados. Cada etapa es definida especificando claramente sus contenidos y exigencias, de modo tal que con el cumplimiento de la etapa final, el sistema se encuentre implementado según características y requisitos básicos.

Area	Sistema
Recursos Humanos	Capacitación
	Higiene – Seguridad y Mejoramiento de Ambientes de Trabajo
	Evaluación de Desempeño
Atención a Usuarios	Oficinas de Información Reclamos y Sugerencias, OIRS
	Simplificación de Trámites
Planificación / Control de Gestión	Planificación / Control de Gestión
Auditoría Interna	Auditoría Interna
Administración Financiera	Sistema de Compras y Contrataciones del Sector Público
	Administración Financiero - Contable

A continuación se presentan las áreas, sistemas, sus objetivos y sus metas, desarrollando el sistema de Planificación / Control de Gestión.

El área de Recursos Humanos, tiene tres sistemas, el primero es Capacitación, cuyo objetivo es desarrollar competencias que permitan a los funcionarios mejorar su desempeño en las áreas claves de funcionamiento de la Institución, con la participación de los funcionarios; sus metas son Comités Bipartitos de Capacitación funcionando, elaborando y presentando al Jefe del Servicio la propuesta del Plan Anual de Capacitación y el Programa de Seguimiento de Recomendaciones, y Servicios ejecutando oportunamente el Plan Anual de Capacitación, pertinente al funcionamiento del Servicio Público, e informando de los procesos y resultados de la capacitación a los funcionarios.

El segundo sistema es Higiene – Seguridad y Mejoramiento de Ambientes de Trabajo, su objetivo es formalizar y fortalecer los procesos asociados al mejoramiento de los ambientes de trabajo de los funcionarios, la prevención de riesgos y en general, de las condiciones del lugar de trabajo con participación de los trabajadores, y sus metas son Comités Bipartitos funcionando, elaborando y presentando al Jefe del Servicio una propuesta de Plan Anual de Prevención de Riesgos y Mejoramiento de Ambientes de Trabajo, elaborando Informes de Evaluación del Plan y Programa de

Seguimiento de Recomendaciones; además, un Servicio Público ejecutando oportunamente Plan Anual de Prevención de Riesgos y Mejoramiento de Ambientes de Trabajo, pertinente al funcionamiento del Servicio e informando de los procesos y resultados a los funcionarios.

El tercer Sistema es el de Evaluación del Desempeño, cuyo objetivo es estimular el buen desempeño mediante un sistema de evaluación objetivo, transparente e informado; y sus metas Proceso de Evaluación de Desempeño de los funcionarios mejorado aplicando un reglamento adecuado a las necesidades del servicio, con informes de desempeño cuatrimestrales, con cumplimiento de plazos y procedimientos, informados y discutidos con los funcionarios, y precedidos por una capacitación a evaluadores, y difusión, a los funcionarios, del proceso de Evaluación de Desempeño en las distintas etapas y evaluación general del proceso realizado para introducir mejoras que agilicen y perfeccionen su aplicación.

El área de Atención a Usuarios tiene dos Sistemas, el primero corresponde a las Oficinas de Información Reclamos y Sugerencias, OIRS. Su objetivo es contar con mecanismos que faciliten el acceso oportuno a la información y el ejercicio de los derechos ciudadanos y sus metas son; Oficinas de Información, Reclamos y Sugerencias (OIRS), establecidas, funcionando y operando de forma integrada con los dispositivos de información y comunicación con que cuenta la institución.

El segundo Sistema es Simplificación de Trámites, su objetivo es contribuir a simplificar la relación de los ciudadanos con el Estado, incorporando Tecnologías de Información y Comunicación para desarrollar trámites en línea y ventanillas de trámite único, sus metas son lograr un Servicio desregulado administrativamente, cumpliendo estándares de atención a través de la simplificación o eliminación de trámites efectuados por clientes/usuarios/beneficiarios e informando a través de la publicación de la Carta de Derechos Ciudadanos; y un Servicio operando con trámites en línea y/o ventanilla única.

El área de Auditoría Interna, tiene un solo Sistema, del mismo nombre, su objetivo es crear y fortalecer las Unidades de Auditoría Interna para que desarrollen en forma permanente y continua, auditorías de carácter general, estratégico, fundamentalmente preventivas y de apoyo a la gestión; sus

metas son Unidades de Auditoría Interna funcionando formalmente, dependiendo directamente del Jefe de Servicio, elaborando Plan General y Anual de Auditorías Institucional, Ministerial y Gubernamental, y efectuando auditorías de carácter preventivo; y Unidades de Auditoría Interna elaborando informes de resultados obtenidos e incorporando recomendaciones para mejorar los procesos auditados.

El área de Administración Financiera tiene dos Sistemas, Compras y Contrataciones del Sector Público, su objetivo es mejorar la transparencia, eficiencia y calidad de los procesos de compras y contrataciones de los Servicios Públicos, así como fortalecer el acceso a mayor y mejor información; su meta es un Servicio operando con procesos de compra mejorados e incorporado plenamente a la Plataforma de Compras del Estado Chileno, disponiendo de información oportuna y de calidad disponible en el Sistema ChileCompras.

El segundo Sistema es el de Administración Financiero – Contable, su objetivo es fortalecer la función Financiero - Contable a través de la introducción de mejoras en los procesos, de manera que la información cumpla con requisitos básicos de oportunidad, calidad y pertinencia; sus meta es lograr procesos de Administración Financiero–Contable de los servicios, mejorados, disponiendo oportunamente de la información financiera y presupuestaria con la calidad y pertinencia que se les solicita..

El área de Planificación / Control de Gestión tiene un Sistema con el mismo nombre y su objetivo es diseñar e implementar sistemas de información para la gestión que permita construir indicadores de desempeño para apoyar la toma de decisiones y cuentas públicas de sus resultados, sus metas son procesos de planificación y sistemas de información para la gestión implementados y funcionando; y un Servicio Público operando y cumpliendo las metas de los indicadores de desempeño presentados a la Dirección de Presupuestos en el proceso de formulación presupuestaria.

Los antecedentes para desarrollar el proceso son:

1. Evaluación de la Gestión Financiera del Sector Público en 2001 y Proyecciones para el 2002.<sup>7</sup>
2. Evaluación de Programas e Indicadores de Desempeño.<sup>8</sup>
3. Aspectos Macroeconómicos del Proyecto de Ley de Presupuestos del año.<sup>9</sup>
4. Documento, Bases y Guía: Premio Nacional a la Calidad de los Servicios Públicos 1999.
5. Guía Metodológica: Planificación Estratégica en los Servicios Públicos.<sup>10</sup>
6. Indicadores de Gestión en los Servicios Públicos.<sup>11</sup>

El Sistema de Planificación y Control de Gestión tiene 6 etapas de desarrollo, cada una de las cuales contiene requisitos mínimos de validación para continuar a la siguiente etapa.

## **ETAPA 1**

El Servicio Público establece la misión, objetivos estratégicos, productos estratégicos y su vinculación con los productos estratégicos y sus clientes / usuarios / beneficiarios.

Los requisitos técnicos que debe cumplir esta etapa es un Informe que el Servicio Público debe remitir a la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda de Chile, el cual debe contener las definiciones estratégicas de la Institución, señalando al menos: la misión y objetivos estratégicos en

---

<sup>7</sup> Dirección de Presupuestos – Ministerio de Hacienda, Julio de 2002.

<sup>8</sup> Dirección de Presupuestos – Ministerio de Hacienda, Noviembre del 2001

<sup>9</sup> Dirección de Presupuestos

<sup>10</sup> Dirección de Presupuestos – Ministerio de Hacienda, 1996

<sup>11</sup> Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública, 1996

consistencia con la identificación de sus clientes / beneficiarios / usuarios, y con los productos estratégicos. El medio de verificación son las definiciones estratégicas del Servicio Público.

## **ETAPA 2**

El Servicio Público diseña el Sistema de Información para la Gestión (SIG), el que incluye: definición de Centros de Responsabilidad (Centros de Costos), en base a las declaraciones estratégicas definidas, considerando los criterios relevantes para los objetivos de la institución, dispone de cierto grado de autonomía en la asignación y uso de los recursos, existe un ejecutivo responsable por su desempeño; identificación de Indicadores de Desempeño por Centro de Responsabilidad, en los ámbitos de eficiencia, eficacia, economía y calidad; identificación de la información relevante para la construcción de Indicadores de Desempeño y el diseño de los mecanismos e instrumentos de recolección y sistematización de la información para la construcción de Indicadores de Desempeño.

Los requisitos técnicos que debe cumplir esta segunda etapa es un Informe que el Servicio Público debe remitir a la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda de Chile, el cual debe contener los Centros de Responsabilidad definidos, los que deben cumplir con ser relevantes (según las definiciones estratégicas de la Etapa 1), disponer de cierto grado de autonomía presupuestaria, tener un ejecutivo responsable por su gestión y generar información relevante para la medición de indicadores. A su vez cada Centro de Responsabilidad deberá contar con indicadores de desempeño asociados a resultados, en el ámbito de la eficiencia, eficacia, economía y calidad.

Los medios de verificación de esta etapa son las definiciones estratégicas del Servicio y el diseño del Sistema de Información para la Gestión (SIG).

## **ETAPA 3**

El Servicio Público tiene en funcionamiento el Sistema de Información para la Gestión (SIG), mide los Indicadores de Desempeño construidos e identifica aspectos del sistema necesarios de ajustar para su pleno funcionamiento.

Los requisitos técnicos que debe cumplir esta etapa es un Informe que el Servicio Público debe remitir a la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda de Chile, el cual debe contener la medición periódica de los indicadores de desempeño definidos en la etapa 2 y sus resultados. Además, la identificación de los aspectos del sistema necesarios de ajustar para el pleno funcionamiento del sistema de información.

Los medios de verificación de esta etapa son las definiciones estratégicas del Servicio Público, el diseño del Sistema de Información para la Gestión (SIG) y el informe de avance con los resultados de los indicadores.

#### **ETAPA 4**

El Servicio Público tiene en pleno funcionamiento el Sistema de Información para la Gestión (SIG) y presenta los indicadores de desempeño en la formulación presupuestaria (formulario H – Proyecto de Ley de Presupuesto del año).

El Servicio Público deberá mantener el grado de desarrollo del sistema de acuerdo a cada una de las etapas tipificadas.

Los requisitos técnicos que debe cumplir esta etapa es un Informe que el Servicio debe remitir a la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda de Chile, el cual debe contener los Indicadores de Desempeño definidos y medidos en el Sistema de Información para la Gestión, que deben cumplir con:

1. Un subconjunto son presentados en el Proyecto de Ley del Presupuesto del año siguiente.
2. Deben ser medibles en forma permanente.
3. Deben existir indicadores que abarquen las cuatro dimensiones: eficiencia, eficacia, economía y calidad.
4. Deben existir indicadores en los tres ámbitos de control: proceso, producto y resultado.

5. Los indicadores presentados en la formulación presupuestaria deben ser pertinentes:

- ✓ Al menos un 80% de los productos estratégicos tienen indicadores.
- ✓ Los indicadores miden al menos el 50% del gasto de la institución
- ✓ Al menos un 30% de los productos estratégicos tienen al menos un indicador en el ámbito de resultado.

Los medios de verificación de esta etapa son las definiciones estratégicas del Servicio, el diseño del sistema de información para la gestión (SIG), el informe final con los resultados de los indicadores y el formulario de indicadores de desempeño del Servicio.

#### **ETAPA 5**

El Servicio Público presenta los indicadores de desempeño y sus metas en la formulación del presupuesto, el que incluye:

- ✓ Priorización de los indicadores con sus respectivos ponderadores.
- ✓ Medios de verificación.

#### **ETAPA 6**

El Servicio Público cumple en un rango de 90% a 100%, con el promedio ponderado de las metas de los indicadores de desempeño presentados en la formulación del presupuesto de la etapa anterior.

El Sistema de Presupuestos Base Cero, como ha quedado expresado, consiste en identificar actividades y en clasificarlas mediante análisis y evaluación de costo beneficio. En consecuencia este proceso de elaboración de presupuestos puede aplicarle a toda actividad, función u operación donde sea posible determinar esa relación, de costo - beneficio.

Este tipo de presupuestación en la industria no es aplicable a las operaciones directas de producción ni en los gastos indirectos de fabricación, puesto que del aumento de estos no puede derivarse algún beneficio, es decir no existe relación costo - beneficio. Sin embargo, sí puede adaptarse a todos los demás gastos en que se incurre por los servicios que se proporcionan para ayudar a la producción tales como: mantenimiento, supervisión, planeación de la producción, ingeniería industrial, control de calidad, etc., y además de otras actividades de servicio que representan gastos generales a niveles departamental, de división, o corporativo y que justifican relación de costo - beneficio, como por ejemplo, mercadotecnia, publicidad, personal, protección y seguridad, contabilidad y control, investigación y desarrollo, etc.

En el Gobierno, por ser una organización de carácter eminentemente de servicio que genera beneficios como consecuencia del empleo de los cargos impositivos, bien puede determinarse la relación costo - beneficio.

Por lo expuesto, el Presupuesto Base Cero, es aplicable tanto a las actividades comerciales, industriales, o de servicios de cualquier índole siempre y cuando se pueda detectar la apreciación costo - beneficio, aun cuando resulta mejor su aplicación en los renglones de servicio y mantenimiento de las actividades empresariales que en las de tipo fabril.

## **VENTAJAS**

- ✓ Identificación, evaluación, y justificación de las actividades propuestas, considerando los diferentes niveles de esfuerzo y medios para desempeñar cada actividad.
- ✓ Debido a la jerarquización consolidada de actividades, se obtiene una aplicación más justa de los recursos.

- ✓ Se evita la duplicación de esfuerzos al identificar plenamente las actividades.
- ✓ La identificación y categorización de los paquetes de decisión ayuda a lograr el nivel de gastos deseado.
- ✓ Esta técnica presupuestaria no provoca cambio especial en la contabilidad normal, únicamente consolida las bases de información y control.
- ✓ Los gerentes pueden ser valorados por las metas y beneficios que establecen en sus paquetes.
- ✓ Fácilmente se identifican las actividades productivas de las que no lo son.

## **DESVENTAJAS**

- ✓ Con frecuencia los administradores sienten aprensión ante cualquier proceso que los obligue a tomar decisiones y que requiera de una revisión detallada de sus funciones.
- ✓ La administración y la comunicación del proceso de presupuestación base cero pueden ser el origen de graves problemas, debido a la participación de un número mayor de gerentes de los que son necesarios en otros procedimientos de planeación o presupuestación.
- ✓ Generalmente durante el primer año requiere más tiempo que el empleado mediante otros procesos de planeación y presupuestación en los años anteriores.
- ✓ De no contar con un método formal y apropiado que prevea y revise las suposiciones, se tendrá una inadecuada coordinación entre actividades afines y de servicio.

## **PROBLEMAS EN LA FORMULACION DE PAQUETES DE DECISION**

- ✓ Determinar las actividades, funciones u operaciones que requieren para integrar un paquete de decisión. Lo que puede ser significativo para un gerente departamental puede no serlo para la alta gerencia.
- ✓ Establecer el nivel mínimo de esfuerzo, lo cual requiere un juicio de cada gerente y además sujeto a discusión.
- ✓ Minimizar los costos en el paquete de decisión y conservar al personal a nivel presente. Con frecuencia la reducción de gastos por persona reduce la eficacia de las operaciones.
- ✓ Es difícil y en ocasiones hasta imposible identificar claramente los medios de trabajo en muchas actividades para su evaluación en forma adecuada.

## **PROBLEMAS DEL PROCESO DE JERARQUIZACION**

- ✓ Determinar quién hará la clasificación, a qué nivel de la organización será jerarquizado cada uno de los paquetes y, qué métodos y procedimientos se utilizarán.
- ✓ Evaluar las distintas funciones, especialmente cuando se requiere un criterio subjetivo.
- ✓ Categorizar los paquetes considerados como de gran importancia o bien como "básicos".
- ✓ Manejar grandes volúmenes de paquetes de decisión, que evidentemente es un grave problema en entidades de gran tamaño.

## **IMPLEMENTACIÓN EFECTIVA DE LA PRESUPUESTACIÓN BASE CERO**

1. Apoyo de la alta gerencia.
2. Diseño adecuado del sistema para solventar las necesidades de la organización.
3. Dirección y supervisión efectiva del sistema.

Esta herramienta de operación permite compenetrarse mejor de lo que es la entidad en su conjunto, de utilizar más información para evaluar, tomar decisiones, asignar recursos de manera más efectiva, y de reducir los costos en forma lógica y no arbitrariamente, en forma integral.

El diseño del proceso debe ser desarrollado tomando en cuenta los diversos factores ambientales que afecta a la organización, el "nivel cultural" de la misma, y sus objetivos.

Este método no viene a desplazar el sistema presupuestal que se tenga implantado, sino que viene a ser un complemento, mediante un enfoque adicional, que permite todas las ventajas citadas.

Es un conjunto de paquetes para tomar decisiones sobre lo más importante o sobre lo que se crea conveniente, y con base en lo resultante, tomar la decisión que servirá de fundamento para la elaboración del Presupuesto, puede ser Por Programas y Actividades, o el tradicional. Con lo anterior se precisa que el Presupuesto Base Cero, no viene a sustituir las otras técnicas presupuestales, puesto que es un simple método.

Mediante esta técnica se asignan prioridades para jerarquizar las actividades que se desean llevar a cabo sobre la base de su relación costo - beneficio, de modo tal que pueda o bien reducirse el presupuesto sin afectar las actividades prioritarias, o bien reasignarse recursos a las actividades más rentables o bien reducirse costos sin afectar las operaciones.

## **DESARROLLO METODOLOGICO DEL PRESUPUESTO EN BASE CERO**

### **1. Identificación de las unidades de actividad o preparación de los “paquetes de decisión”**

Deben analizarse y describirse todas las actividades existentes o nuevas en un documento que se denomina “paquete de decisión”, de manera que las mismas puedan evaluarse, clasificarse por su importancia y decidir si se aprueban o no.

El paquete de decisión debe contener información referida a:

- ✓ Metas y objetivos
- ✓ Consecuencias de no adoptar la actividad propuesta
- ✓ Medidas de rendimiento
- ✓ Otros posibles cursos de acción
- ✓ Costos y beneficios

Al preparar el paquete de decisión deben analizarse las distintas formas para llevar cabo la actividad (descentralización versus centralización, producción directa o a través de terceros, etc) a fin de seleccionar la mejor y descartar las demás. Por otra parte, deben identificarse los distintos niveles de esfuerzo requeridos para realizar la actividad, con lo cual es preciso confeccionar un paquete de decisión para cada uno de los esfuerzos establecidos.

Al determinarse el nivel mínimo de gastos para cada paquete de decisión, se está obligando a considerar y evaluar un nivel de gastos inferior al actual, así como la posibilidad de eliminar una actividad o de decidir entre varios niveles de esfuerzo.

### **2. Clasificación de los paquetes de decisión**

Se debe realizar un análisis de los costos y beneficios o una evaluación subjetiva, a fin de evaluar y clasificar los paquetes según su orden de

importancia, De este modo, podrá decidirse cuánto debe gastarse y en qué debe gastarse. Una vez que se han clasificado los paquetes, podrá tomarse la decisión de asignar los recursos, los que se volcarán a las actividades más importantes ya sean nuevas o existentes. A medida que aumenta la lista de actividades a desarrollar, también aumentará el costo a realizar, por lo tanto, la decisión estará en cortar en un punto de la lista en donde los costos han sobrepasado los beneficios.

Dado que la evaluación y clasificación de los distintos paquetes de decisión en comparación con los otros paquetes que compiten por obtener la asignación de recursos se basan en el análisis costo - beneficio, debe obtenerse un mínimo de información de costos, aunque la misma podrá ampliarse si es que se desea contar con mayores elementos que sean útiles a la hora de tomar las decisiones en materia de asignación de recursos. Por su parte, en la descripción de los beneficios - tal vez el aspecto más difícil de los paquetes- deben identificarse los resultados tangibles y la forma en que el paquete logrará el propósito estipulado.

## **CONCLUSIONES**

Para Henry

Sin importar el futuro, gracias por estar y por la bondad que desborda tu corazón que te hace sentir que te hago feliz.

Este estudio se ha basado en una hipótesis general, que se presentó al inicio aseverando que en el escenario del Programa de Mejoramiento de la Gestión, se han generado algunas directrices respecto al diseño y ejecución del presupuesto de las entidades públicas al relacionar el cumplimiento de metas con actividades asociadas al presupuesto y la técnica presupuestaria en base cero. Para esto, ha sido de vital importancia la planificación estratégica que han llevado a cabo los Servicios Públicos.

A continuación se definieron dos hipótesis de trabajo

1. La planificación estratégica define por primera vez en los Servicios Públicos la misión institucional, los objetivos estratégicos, las metas, los indicadores de gestión y como resultado de esto reestructura la forma de plantear los presupuestos.
2. El Programa de Mejoramiento de la Gestión se vincula a la formulación del presupuesto y se establece una relación con la técnica presupuestaria en base cero.

Seguidamente, los objetivos generales del estudio

1. Presentar elementos de vinculación entre la planificación estratégica y la asignación de recursos presupuestarios.
2. Explorar la tendencia a incorporar la técnica de presupuestar en Base Cero, en el Presupuesto Nacional, a partir de los Programas de Mejoramiento de la Gestión.

En la secuencia lógica, los objetivos específicos

1. Describir el proceso de la planificación estratégica en las instituciones de la administración pública chilena.
2. Describir el sistema presupuestario de la nación y la asignación de recursos.

### 3. Presentar el Programa de Mejoramiento de la Gestión y su relación con el presupuesto en base cero.

Sobre la base del análisis de la documentación encontrada, las conclusiones que se desprenden son que el Programa de Mejoramiento de la Gestión y su vinculación con la asignación de recursos presupuestarios comienza aparecer con el Sistema de Planificación / Control de Gestión, desde la primera etapa, donde recoge las recomendaciones del diagnóstico realizado durante los años 1998 y 1999, por la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, quien trabajó en conjunto con la Contraloría General de la República y con la asistencia técnica del Fondo Monetario Internacional, donde plantea realizar innovaciones al interior de las Instituciones Públicas Chilenas, tales como que éstas definan su misión y objetivos estratégicos, a partir de ellos, identifiquen los productos o servicios que brindan, definan indicadores para medir el cumplimiento de dichas metas y hagan las mediciones respectivas.

Cuando el diagnóstico menciona que la misión y objetivos deben ser validados por autoridades políticas superiores y las metas deben ser pactadas con entes externos, que a su vez deben verificar su cumplimiento a partir de la información que entregan los Servicios, se está refiriendo al Programa de Mejoramiento de la Gestión. Cuando menciona que en etapas más avanzadas estos elementos deben ser integrados al proceso de asignación de recursos por la vía del costeo de los productos o servicios, lo que se deberá traducir en una discusión presupuestaria más informativa al Sistema de Planificación y Control de Gestión.

La incorporación de objetivos e indicadores de gestión en el proceso presupuestario es un esfuerzo tendiente a mejorar la gestión interna del Servicio Público y apunta a introducir la evaluación del desempeño como factor determinante en el proceso de asignación de los recursos públicos. Sin embargo, estos finalmente, se encuentran insertos en la quinta etapa del Sistema de Planificación / Control de Gestión del Programa de Mejoramiento de la Gestión.

Los objetivos e indicadores de gestión tienen como finalidad, generar un sistema de medición y evaluación de la gestión de los Servicios Públicos, que posibilite:

1. La entrega de información regular sobre el uso de los recursos y la calidad de la gestión de los Servicios Públicos.
2. Incorporar información relativa al desempeño de las instituciones en la discusión presupuestaria logrando una mayor eficiencia en la asignación de recursos públicos.
3. Generar bases sustentables de información en la toma de decisiones de los propios servicios, impulsando una gestión eficiente y comprometida con los resultados.

Esto viene a conectar, la Gestión Institucional y la Gestión Presupuestaria y supedita la entrega de recursos a los resultados de la Gestión Institucional.

No se debe olvidar que el Programa de Mejoramiento de la Gestión es el único instrumento de medición de resultados, que tiene un marco legal que lo obliga. Por ende, diseñar un Sistema de Planificación / Control de Gestión que incorpore los Indicadores de Desempeño del Presupuesto de cada año, vinculándolos a productos estratégicos, nos acerca a la existencia de una selección natural de continuidad de estos, respecto de los resultados de la Gestión Institucional.

Otro elemento de análisis es que con motivo de la aprobación de la Ley de Presupuestos el año 2001, se firma un Protocolo de Acuerdo entre el Congreso Nacional y el Ministerio de Hacienda, donde nace la iniciativa de la Evaluación Comprehensiva del Gasto, realizada por la Dirección de Presupuestos.

El objetivo de esta evaluación comprehensiva del gasto es evaluar el conjunto de procedimientos, programas y políticas que administra un Ministerio. Esto implica apreciar la racionalidad de la estructura institucional y la distribución de funciones entre los distintos Servicios que componen el Ministerio.

Este tipo de evaluación utiliza como información básica las definiciones logradas a partir de la aplicación de la planificación estratégica, esto es, la misión institucional y sus objetivos estratégicos; los productos relevantes ligados a cada objetivo definido; los beneficiarios / usuarios / clientes de

cada uno de los productos relevantes o estratégicos; los indicadores que den cuenta del desempeño de la producción de los bienes y servicios identificados; y los gastos asociados a la provisión de dichos productos.

La metodología incorpora los siguientes aspectos:

1. Consistencia entre misión, objetivos estratégicos, oferta de bienes y servicios (productos estratégicos), y beneficiarios vinculados a cada servicio, así como también la racionalidad de la estructura institucional y la distribución de funciones entre cada uno de los Servicios que componen el Ministerio.
2. Resultados y uso de recursos, medidos a través de indicadores de desempeño de eficiencia, calidad, eficacia y economía, obtenidos de los productos estratégicos, vinculados estos resultados con los recursos asignados para la provisión de estos beneficios (costo – efectividad).
3. Capacidad Institucional, mecanismos o procedimientos de gestión, tales como: mecanismos de coordinación y asignación de responsabilidades, mecanismos de asignación y transferencia de recursos y modalidades de pago, mecanismos de auditoría, rendición de cuentas y transparencia en el uso de recursos, así como también las actividades e instrumentos de monitoreo y evaluación, criterios de focalización y / o selección de beneficiarios.

En este tipo de evaluación, respecto de los resultados y uso de recursos, cuando se plantea que los resultados están vinculados a los recursos asignados, relacionando costo – efectividad. Se nos hace sentido la aplicación de la técnica presupuestaria en base cero que parte del supuesto que cada actividad que se ha de incorporar al presupuesto debe ser analizada en su propio mérito y en relación a las actividades alternativas, incorporándose sólo aquellas que hayan pasado por el tamiz de un examen de costo/beneficio desde el punto de vista de la convivencia social.

Las etapas que se deben ejecutar para cumplir lo anteriormente expuesto son: 1) Definir la unidad de decisión, que en otro lenguaje podemos llamar Centro de Responsabilidad; 2) Establecer los objetivos de cada unidad de decisión, que también podemos llamar objetivos estratégicos vinculados a

los Centros de Responsabilidad; 3) Formular los paquetes de decisión, que podemos asimilar como los productos estratégicos; 4) Listar los paquetes de decisión estableciendo un orden de prioridades, o priorización de los indicadores con sus respectivos ponderadores, respecto de los productos estratégicos; 5) Conducir un adecuado control de gestión de la ejecución presupuestaria, o el Servicio cumple en un rango de 90% a 100%, con el promedio ponderado de las metas de los indicadores de desempeño presentados en la formulación del presupuesto de la etapa anterior.

Por lo tanto, el Programa de Mejoramiento de la Gestión en su Sistema de Información para la Gestión permite utilizar la técnica presupuestaria en base cero, en tanto es una herramienta que permite mirar a las Instituciones Pública en forma integral, con información de la entidad en su conjunto, para tomar decisiones en la asignación de recursos de manera eficiente, propendiendo a la reducción de costos en forma integral. Con presupuestos permanentes de continuidad para el Sector Público desde el año 2000, el Ministerio de Hacienda de Chile ha dado pasos significativos en cuanto a la asignación de los mismos recursos, poniendo énfasis en programas sociales y evaluando otros que han desaparecido.

Se recomienda realizar un estudio empírico de la aplicación de la técnica presupuestaria en base cero, a partir de su relación con el Programa de Mejoramiento de la Gestión.

## **BIBLIOGRAFIA**

“Balance del Proceso de Modernización del Estado”. Comité Interministerial de Modernización del Estado. (1994 – 2000). Claudio Orrego L.

“Guía Metodológica para la formulación de Indicadores” Dirección de Presupuestos. Ministerio de Hacienda (2001).

Planeación Estratégica Aplicada”. Leonard D. Goodstein, Timothy M. Nolan, William Pfeiffer.

“Técnica Presupuestal”. Cristóbal del Río González

“Gestión Presupuestaria”. Jean Meyer

“Planificación y Control de Utilidades”. Welsch Glenn.

Apuntes de la Cátedra de Técnicas Presupuestarias. Universidad Academia de Humanismo Cristiano. Profesor Gerardo Torres (2001).

“Aspectos macroeconómicos del Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público del año 2000”. Presentado por Joaquín Vial Ruiz – Tagle. Director de Presupuestos (1999).

“Aspectos macroeconómicos del Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público del año 2001”. Presentado por Mario Marcel Culell. Director de Presupuestos (2000).

“Aspectos macroeconómicos del Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público del año 2002”. Presentado por Mario Marcel Culell. Director de Presupuestos (2001).

“Evaluación de la Gestión Financiera del Sector Público en 2001 y proyecciones para el 2002”. Dirección de Presupuestos (2002).

“Evaluación de Programas e Indicadores de Desempeño”. Dirección de Presupuestos (2001).

“Documentos, bases y guías: Premio Nacional a la Calidad de los Servicios Públicos” Centro Nacional de la Calidad y la Productividad (1999).

“Guía Metodológica: Planificación Estratégica en los Servicios Públicos”. Dirección de Presupuestos (1996).

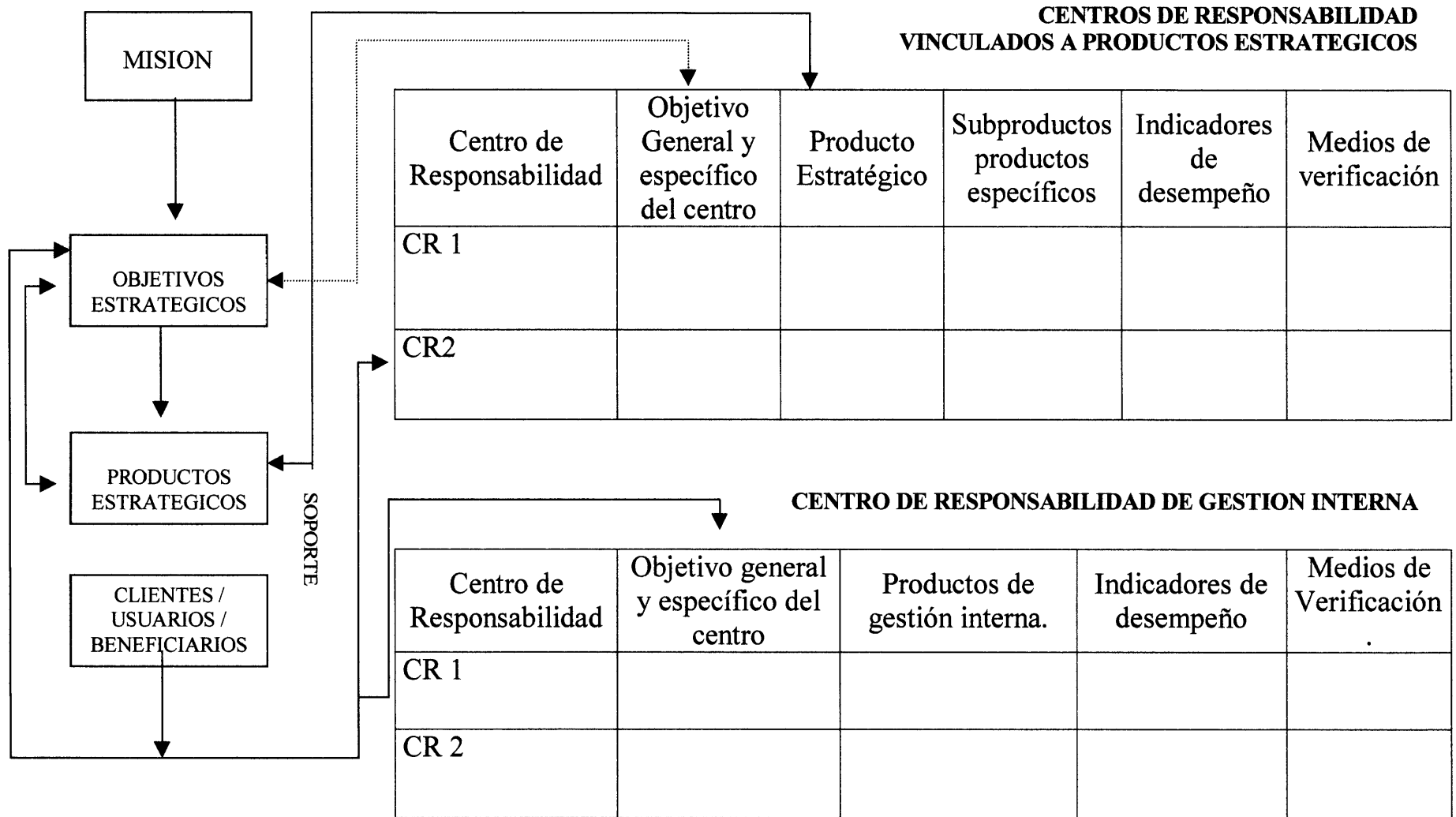
“Indicadores de Gestión en los Servicios Públicos”. Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública (1996).

“Documento Técnico del Programa de Mejoramiento de la Gestión” Dirección de Presupuestos. (2002).

“Evaluación comprehensiva del gasto”. Dirección de Presupuestos (2002).

## **ANEXOS**

# DIAGRAMA CONCEPTUAL DEL SISTEMA DE INFORMACION PARA LA GESTION (SIG)







## MATRIZ EVALUACION COMPREHENSIVA DEL GASTO

