



**LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS  
PROGRAMAS DE MEJORAMIENTO DE GESTIÓN 2005 EN CHILE:  
LOS CASOS DE FONASA Y LA SUBSECRETARÍA DE EDUCACIÓN.**

**TESIS QUE PARA OBTENER EL GRADO DE  
MAESTRA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS PRESENTA :**

**MARJORIE LIZ MORALES CASETTI.**

**DIRECTOR DE TESIS: MTRO. JONATHAN MOLINET.**

**MÉXICO DF, JULIO 2006.**

Esta tesis corresponde a la maestría realizada  
gracias a la beca otorgada por la  
Secretaría de Educación Pública del gobierno de México.

*Dedico este trabajo:*

***A Marco,** por su amor y paciencia,  
y por ayudarme a finalizar esta maestría.*

***A mis padres, hermana y toda mi familia**  
por haberme ayudado a llegar hasta acá  
y por mantenerse siempre al otro lado del teléfono.*

***A mis amigos,** quienes repartidos por distintas partes del mundo,  
sin importar lo cerca o lejos que estén, siguen estando ahí.*

### **AGRADECIMIENTOS.**

Quiero agradecer la participación en esta investigación de: los funcionarios de DIPRES: Sra. Luna Israel, Sr. Roberto Jiménez, Sra. Jacqueline Herbage, y Sra. Eduviges Araya; los funcionarios de FONASA: Sr. José Miguel Sánchez, Sra. Lucía Navarrete, Sra. Carolina Turra, Sra. Teresa Vecilla, y Sr. Ricardo Vivallo; los funcionarios de la Subsecretaría de Educación: Sr. Héctor Oyarce, Sra. Élida Traverso, Sra. María Eugenia Patiño, Sra. Silvana Arriagada, y Sr. Germán Urrutia; los académicos: Sra. Marianela Armijo y Sr. Mario Gómez de FLACSO Chile, y Sr. Patricio Ortúzar de la Universidad de Talca.

Agradezco también al Mtro. Jonathan Molinet por su dedicación y comprensión durante el desarrollo de esta tesis. Al Dr. Rafael Martínez Puón y a la Mtra. Nancy Hernández por sus valiosos comentarios.

Mención aparte merecen el profesor Sr. Sergio Muñoz de la Universidad de La Frontera y mi amiga y colega Patricia Vargas por su participación y colaboración durante el desarrollo de los cuestionarios Delphi.

## ÍNDICE DE CONTENIDOS.

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Introducción.....</b>  | <b>1</b>  |
| <b>Capítulo 1. Los Programas de Mejoramiento de Gestión.....</b>                                  | <b>5</b>  |
| 1.1 Antecedentes y Orígenes del Programa.....   | 6         |
| 1.1.1 La Reforma de Modernización del Estado - Chile.....   | 7         |
| 1.1.2 Surgimiento y Evolución de los Programas de Mejoramiento de Gestión.....                    | 9         |
| 1.2 Objetivos y Actores de los PMG.....   | 14        |
| 1.2.1 Objetivos.....  | 14        |
| 1.2.2 Actores.....  | 16        |
| 1.3 Los Procesos del PMG y sus Teorías de Cambio.....   | 19        |
| 1.3.1 Procesos de Formulación, Ejecución y Seguimiento, y Validación del PMG.....                 | 20        |
| 1.3.2 Procesos PMG 2005.....  | 21        |
| 1.3.3 Modelo Lógico del Programa y Teorías de Cambio.....   | 23        |
| 1.4 Resultados Obtenidos en la Implementación de los PMG.....                                     | 26        |
| 1.4.1 Resultados a Nivel Nacional.....  | 27        |
| 1.5 Comentarios Finales.....  | 29        |
| <b>Capítulo 2. Evaluación Formativa de la Implementación de Políticas de Gestión Pública.....</b> | <b>30</b> |
| 2.1 Implementación: el Vínculo entre Políticas y Acción.....                                      | 31        |
| 2.1.1 Políticas de Gestión Pública en un Contexto Multi-organizacional.....                       | 37        |
| 2.1.1.1 Sistemas de Evaluación de Desempeño.....  | 39        |
| 2.2 La Investigación de la Implementación.....  | 41        |
| 2.3 Evaluación: una Herramienta para Formular Recomendaciones de Política.....                    | 45        |
| 2.4 Conclusiones.....   | 47        |

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Capítulo 3. Evaluación Formativa de la Implementación de los PMG 2005 en FONASA y la Subsecretaría de Educación.....</b> | <b>50</b> |
| 3.1 Los PMG 2005 en FONASA.....   | 52        |
| 3.1.1 Descripción de FONASA.....  | 53        |
| 3.1.2 Análisis de las Respuestas de FONASA a las Actividades del PMG 2005.....  | 57        |
| 3.1.3 Resultados por Sistema PMG en FONASA.....   | 62        |
| 3.1.3.1 Sistema de Planificación y Control de Gestión - FONASA.....   | 63        |
| 3.1.3.2 Sistema de Gestión Territorial Integrada - FONASA.....  | 64        |
| 3.1.3.3 Sistema de Compras y Contrataciones Públicas - FONASA...  | 65        |
| 3.1.3.4 Sistema de Enfoque de Género - FONASA.....  | 67        |
| 3.1.3.5 Conclusiones sobre los Resultados 2005 en FONASA.....   | 68        |
| 3.2 Los PMG 2005 en la Subsecretaría de Educación.....  | 69        |
| 3.2.1 Descripción de la Subsecretaría de Educación.....   | 69        |
| 3.2.2 Análisis de las Respuestas de la Subsecretaría de Educación a las Actividades del PMG 2005.....                       | 73        |
| 3.2.3 Resultados por Sistema PMG en la Subsecretaría de Educación   | 78        |
| 3.2.3.1 Sistema de Planificación y Control de Gestión - Subsecretaría de Educación.....                                     | 79        |
| 3.2.3.2 Sistema de Gestión Territorial Integrada - Subsecretaría de Educación.....  | 80        |
| 3.2.3.3 Sistema de Compras y Contrataciones Públicas - Subsecretaría de Educación.....                                      | 80        |
| 3.2.3.4 Sistema de Enfoque de Género - Subsecretaría de Educación.....  | 81        |
| 3.2.3.5 Conclusiones sobre los Resultados 2005 en la Subsecretaría de Educación.....  | 83        |
| 3.3 Resultados Obtenidos con la Aplicación de los Cuestionarios Delphi  | 84        |
| 3.3.1 Resultados Primera Ronda Delphi.....  | 85        |
| 3.3.2 Resultados Segunda Ronda Delphi.....  | 95        |

|  |            |
|--|------------|
| 3.3.2.1 Análisis de los Factores Relevantes.....   | 96         |
| 3.3.2.2 Análisis de los Resultados Obtenidos por los Servicios con<br>la Implementación de los Sistemas PMG..... | 102        |
| 3.4 Comentarios Finales.....   | 106        |
| <b>Capítulo 4. Recomendaciones y Conclusiones.....</b>   | <b>109</b> |
| 4.1 Conclusiones.....  | 109        |
| 4.2 Recomendaciones para Fortalecer el Proceso de Implementación<br>de los PMG.....                              | 112        |
| <b>Bibliografía.....</b>   | <b>118</b> |
| <b>Referencias Internet.....</b>   | <b>121</b> |
| <b>Anexo A. Programa Marco Avanzado 2005. Sistema de Planificación<br/>y Control de Gestión.....</b>             | <b>122</b> |
| <b>Anexo B. Entrevistas y Cuestionarios.....</b>   | <b>124</b> |
| B.1 Entrevistas a Actores Internos.....  | 124        |
| B.2 Cuestionario Primera Ronda Delphi.....   | 126        |
| B.3 Cuestionario Segunda Ronda Delphi.....   | 129        |
| <b>Anexo C. Métodos Estadísticos.....</b>  | <b>131</b> |
| C.1 Kappa de Cohen.....  | 131        |
| C.2 Coeficiente de Curtosis.....   | 132        |
| C.3 Índice de Consenso.....  | 133        |
| C.4 Chi Cuadrada ( $\chi^2$ ).....   | 133        |

## ÍNDICE DE TABLAS.

|   |     |
|---|-----|
| Tabla 1.1 Áreas y Sistemas PMG.....   | 12  |
| Tabla 1.2 Formulación PMG 2005 - FONASA.....  | 23  |
| Tabla 1.3 Modelo Lógico de los Programas de Mejoramiento de Gestión..   | 24  |
| Tabla 3.1 Resultados PMG FONASA 2002-2005.....  | 56  |
| Tabla 3.2 Perfil Profesional y Cargo de Responsable y Encargados PMG.<br>FONASA.....  | 60  |
| Tabla 3.3 Resultados PMG Subsecretaría de Educación 2002-2005.....  | 72  |
| Tabla 3.4 Perfil Profesional y Cargo de Responsable y Encargados PMG.<br>Subsecretaría de Educación.....                          | 76  |
| Tabla 3.5 Diferencias y Similitudes en las Respuestas de FONASA y la<br>Subsecretaría de Educación a las Actividades del PMG..... | 79  |
| Tabla 3.6 Resultados Obtenidos en el Primer Cuestionarios Delphi.....   | 87  |
| Tabla 3.7 Resultados Estadístico Kappa - Primera Ronda.....   | 94  |
| Tabla 3.8 Factores Positivos y Negativos Relacionados.....  | 95  |
| Tabla 3.9 Resultados Obtenidos en el Segundo Cuestionario Delphi -<br>Preguntas 1 y 2.....  | 97  |
| Tabla 3.10 Resultados Estadístico Kappa - Segunda Ronda.....  | 101 |
| Tabla 3.11 Resultados Obtenidos en el Segundo Cuestionario Delphi -<br>Pregunta 3.....  | 103 |
| Tabla 3.12 Comparación de Resultados Rondas 1 y 2.....  | 105 |
| Tabla A.1 Objetivos y Meta del Sistema de Planificación y Control de<br>Gestión.....  | 122 |
| Tabla A.2 Requisitos Técnicos y Medios de Verificación. Sistema de<br>Planificación y Control de Gestión.....                     | 122 |
| Tabla C.1 Salida SPSS - Estadístico Kappa.....  | 131 |
| Tabla C.2 Salida SPSS - Coeficiente de Curtosis.....  | 133 |
| Tabla C.3 Prueba $\chi^2$ para Factores Positivos y Negativos - Ronda 1.....  | 134 |



|  |     |
|--|-----|
| Tabla C.4 Prueba $\chi^2$ para Factores Positivos y Negativos - Ronda 2..... | 136 |
|--|-----|

## ÍNDICE DE FIGURAS.

|   |    |
|---|----|
| Figura 1.1 Áreas Estratégicas de Gestión PMG.....   | 15 |
| Figura 1.2 Actores -y funciones- de los PMG.....  | 18 |
| Figura 1.3 Proceso de Formulación del PMG anual.....  | 20 |
| Figura 1.4 Teorías de Cambio: Teoría del Programa y Teoría de la Implementación de los PMG..... | 25 |
| Figura 3.1 Organigrama FONASA.....  | 59 |
| Figura 3.2 Organigrama Subsecretaría de Educación.....  | 75 |

---

## INTRODUCCIÓN

---

*“El Estado debe estructurarse en torno a un eje ordenador  
que es el servicio a los ciudadanos”.*

*Ricardo Lagos Escobar.*

## **INTRODUCCIÓN.**

Esta investigación se enmarca en el análisis *del* proceso de las políticas públicas y se enfoca en el estudio, análisis y evaluación de la implementación de los Programas de Mejoramiento de Gestión (PMG) 2005 en dos Servicios Públicos chilenos: el Fondo Nacional de Salud (FONASA) y la Subsecretaría de Educación. Estos programas comenzaron a implementarse en el 2001 -luego de haber sido rediseñados- y actualmente se encuentran en etapas intermedias de su implementación. Recién en el 2011 o 2012 podremos considerar que los PMG están completamente implementados y operando en la mayor parte de los Servicios Públicos.

El propósito de la investigación es *determinar los factores que han facilitado y los que han obstaculizado el cumplimiento de los objetivos de gestión comprometidos por estos Servicios con el fin de formular recomendaciones que permitan mejorar el proceso de implementación de los PMG*. Si bien se reconoce la importancia de evaluar los resultados percibidos en la ciudadanía como consecuencia de la mejora de la gestión de los Servicios Públicos, este objetivo no será contemplado debido a que el proceso de implementación aún está en marcha y a que los sistemas de gestión del PMG no se encuentran en pleno funcionamiento.

Para cumplir este propósito se trabajó en dos etapas: *investigación del proceso de implementación y evaluación formativa de la implementación*; de modo que primero comprendiésemos la lógica del programa y sus procesos, y posteriormente pudiésemos evaluar cómo los Servicios en estudio ejecutan tales procesos.

La investigación del proceso de implementación de los PMG permitió adentrarnos en los procesos y actividades que hacen posible la transformación de políticas en acciones y resultados. El primer paso en este sentido fue conocer cómo estaba

operando el programa. En virtud de que el mejoramiento de la gestión es un proceso en marcha, se debió interactuar con los funcionarios que trabajan en este proceso, así como con quienes diseñan el Programa Marco y validan el cumplimiento de las etapas. Para ello aplicamos entrevistas con preguntas abiertas. De esta manera pudimos comprender el proceso así como las teorías en que se basan los programas (Capítulo 1), para luego analizarlo mediante la comparación de dos casos de estudio (Capítulo 3).

Al investigar esta etapa del ciclo de políticas públicas, primero es necesario aclarar qué es la implementación y qué problemas suscita, por ello, en el Capítulo 2 se revisan las teorías de implementación y se identifican los criterios utilizados en su evaluación. La probabilidad de que un programa público fracase durante su implementación ha dado lugar a una amplia literatura. En los años 70, autores como Pressman y Wildavsky (1973) reconocieron la existencia de un “fracaso de implementación” y enfatizaron las dificultades que se producen al ejecutar un programa a través de diversas organizaciones -gubernamentales y no gubernamentales- y distintos niveles de gobierno. Al estudiar la implementación de un programa como los PMG nos enfrentamos a otro problema bien conocido desde hace años: *el problema de la eficiencia en la administración pública*.

En el Capítulo 3 desarrollamos la evaluación formativa de los PMG. Este tipo de evaluación se enfoca en los procesos de implementación y responde preguntas como: ¿cuáles son las dificultades que enfrenta la implementación?, o ¿cómo puede ser mejorado el programa?; de esta forma produce información que permite a los implementadores mejorar el programa durante su desarrollo.

La información obtenida a partir de las entrevistas no era suficiente para formular recomendaciones, por tanto, se creó un panel -formado por trece personas que participan en la implementación de los PMG- empleando el método Delphi, que nos permitiese obtener opiniones consensuadas y consistentes acerca de los

factores que favorecen y aquellos que obstaculizan el mejoramiento de la gestión. Para evitar caer en información sesgada a favor del programa o de los Servicios, se amplió el conjunto de entrevistados incluyendo a tres destacados académicos nacionales.

Así, el panel se conformó por dos grupos. El primero, formado por *actores internos*, que tienen experiencia en el proceso de implementación de los PMG, que conocen qué es la gestión pública en la práctica, y que están familiarizados con los objetivos y productos estratégicos del Servicio en el que se desempeñan. El segundo, formado por *actores externos*, reconocidos académicos del ambiente nacional con experiencia en gestión pública.

En el Capítulo 3, se muestran los resultados obtenidos al aplicar dos cuestionarios al panel de expertos, es decir, generamos un Delphi en dos rondas. La primera contemplaba responder un cuestionario de cuatro preguntas referidas a factores relevantes del proceso y a los resultados alcanzados, en las cuales se les pedía a los participantes ordenar los enunciados según la importancia que le otorgan. A partir de las respuestas obtenidas se seleccionaron los factores y resultados que los expertos identificaron como -más- relevantes, y con ellos se diseñó el segundo cuestionario. En esta segunda ronda se pidió a los expertos que respondieran si el factor que se les presenta es *muy importante* o *medianamente importante* en el proceso, y si la implementación de los PMG *produce* o *no* un determinado resultado.

Los entrevistados señalaron que los siguientes factores *facilitan el cumplimiento de los objetivos de gestión*: 1) el apoyo y compromiso de los niveles directivos, 2) el seguimiento y control periódico de los avances en cada sistema, 3) el liderazgo de los encargados y conductores del proceso, 4) las capacidades técnicas, operativas y profesionales del equipo a cargo de cada sistema, y 5) que el Servicio se apropie de los sistemas PMG para mejorar su gestión.

A juicio de los entrevistados, los factores que *dificultan el proceso de implementación de los PMG anuales*, son: 1) la falta de compromiso de niveles directivos, 2) la mala comunicación entre áreas y departamentos, y 3) que se solicita demasiada información y requisitos técnicos durante el proceso de validación.

En cuanto a los resultados que se han alcanzado con la implementación de estos programas, los expertos consideran que el PMG ha permitido mejorar la gestión de procesos internos y tomar conocimiento de temas relevantes para la gestión de productos estratégicos, en ambos Servicios.

En el Capítulo 4, a partir de los resultados obtenidos con el método Delphi, establecemos las condiciones necesarias que deben darse al interior de cada Servicio para cumplir con las metas anuales, y formulamos recomendaciones que ayudarán a los Servicios Públicos a mejorar el proceso de implementación de los PMG. Por ejemplo, enfatizamos la necesidad de contar con un sistema de *seguimiento y control periódico al interior de cada Servicio*, que permita identificar los problemas a tiempo y diseñar soluciones. En este sentido, recomendamos a DIPRES elaborar una guía metodológica para que aquellos Servicios que no cuentan con sistemas de seguimiento, lo implementen.

---

# CAPÍTULO 1.

## LOS PROGRAMAS DE MEJORAMIENTO DE GESTIÓN

---

*“Podremos considerarnos un Estado Moderno  
cuando las personas que concurren a los Servicios Públicos  
reciban servicios de calidad y un trato digno”.*

*Eduardo Frei Ruiz-Tagle.*



## CAPÍTULO 1. LOS PROGRAMAS DE MEJORAMIENTO DE GESTIÓN.

En este trabajo se estudiará la implementación<sup>1</sup> de los Programas de Mejoramiento de Gestión (PMG) en dos Servicios Públicos chilenos<sup>2</sup>. El Fondo Nacional de Salud (FONASA), nuestro primer caso, es el organismo encargado de dar cobertura de salud tanto a quienes cotizan en él como a aquellas personas carentes de recursos, en total atiende a casi 11 millones de beneficiarios. Actualmente FONASA está implementando una importante reforma en el sistema de salud chileno<sup>3</sup>. El otro Servicio escogido es la Subsecretaría de Educación que se encarga de fomentar el desarrollo de la educación en todos sus niveles y promover el progreso integral de todas las personas a través de un sistema educativo que asegure igualdad de oportunidades y aprendizaje de calidad. Dado que la mejora de la gestión pública en Chile está asociada al desarrollo de sistemas de gestión definidos en los PMG, el logro de los objetivos de cada uno de los sistemas se obtendrá en la medida que haya una correcta implementación de los mismos.

Este capítulo tiene como propósito central describir y entender el modelo lógico y la teoría implícita de los PMG, los cuales son la base para analizar su proceso de implementación. Para poder construirlos, el capítulo se divide en cuatro secciones.

En la primera sección se exponen los antecedentes y orígenes de los PMG, y se describe cómo ha sido su evolución desde que fueron promulgados en 1998. En la segunda, se identifican los objetivos que persigue el programa y los actores

---

<sup>1</sup> Al hablar de implementación de los PMG nos referimos al proceso anual que consiste en *formulación, ejecución y validación* de los sistemas incorporados en el PMG, por lo que una implementación exitosa equivale al cumplimiento total de los objetivos de gestión comprometidos.

<sup>2</sup> Un Servicio Público es cualquier dependencia u organismo del Gobierno Chileno que puede tener la función de: entregar productos a los ciudadanos (como construcción de escuelas o caminos), proveer servicios (salud, educación, justicia), o desempeñar actividades propias de gobierno (Contraloría, Gobiernos Regionales, etc.). En adelante este término puede ser usado como sinónimo de organización.

<sup>3</sup> Esta reforma se denomina AUGE (Acceso Universal con Garantías Explícitas en Salud) y su objetivo es garantizar el acceso a la atención de salud oportuna, de calidad y con protección financiera. Contempla, por ahora, 40 enfermedades, que son las de mayor impacto en la salud y presupuesto familiar de la población.

involucrados. En la tercera sección, describiremos los procesos del PMG e identificaremos su modelo lógico y teorías de cambio. Finalmente, en la cuarta sección, se revisarán los avances obtenidos por los Servicios Públicos en la implementación de los sistemas de gestión que conforman el PMG.

## 1.1 ANTECEDENTES Y ORÍGENES DEL PROGRAMA.

La modernización del Estado y la mejora de la gestión pública<sup>4</sup> se han convertido en temas centrales de la agenda de políticas, particularmente en los países de América Latina. Debido al fortalecimiento del papel de los ciudadanos como *usuarios* de los servicios públicos y al aumento de demandas por una rápida y efectiva resolución de sus necesidades y problemas, se considera que “la reconstrucción de la capacidad estatal es una condición esencial para que los países latinoamericanos enfrenten en una forma más exitosa los problemas de la redemocratización, del desarrollo económico y de la distribución de la riqueza” (CLAD, 1998:9). Para lograr tal reestructuración se apela a la llamada *Reforma Gerencial*, la cual promueve la eficiencia, democratización del servicio público y flexibilización organizacional. El Centro Latinoamericano para la Administración del Desarrollo (CLAD<sup>5</sup>) identifica las siguientes características de la Reforma Gerencial:

1. Los gobiernos deben contar con una élite burocrática técnicamente preparada y motivada.
2. La administración pública debe ser transparente y sus administradores debe ser responsabilizados democráticamente ante la sociedad.
3. La descentralización de la ejecución de los servicios públicos es una tarea esencial.
4. La administración pública debe orientarse por el control de los resultados, la cual obliga a las organizaciones a definir claramente sus objetivos. Este tipo

---

<sup>4</sup> Para el CLAD, la mejora de la gestión pública se entiende como la capacidad del Estado para concretar en la realidad, de manera eficiente y eficaz, las decisiones tomadas a nivel político.

<sup>5</sup> CLAD 1998, pp. 13-19.

de control se utilizaría como instrumento de aprendizaje organizacional, promoviendo en las organizaciones el desarrollo de la capacidad de aprender de su desempeño y mejorar continuamente la prestación de servicios públicos.

5. La entrega de servicios por parte de organismos públicos está orientada al usuario/beneficiario. Al considerar a los ciudadanos como usuarios, las reformas deben promover una mayor efectividad de la gestión pública, “entendida como la capacidad del estado para satisfacer los requerimientos de la sociedad por bienes y servicios públicos” (Marcel, 2000:221).

La Reforma Gerencial cambia el foco de atención de la administración pública desde los insumos y procesos a los resultados, a la rendición de cuentas y al control de gestión. Consecuente con esto, los procesos presupuestarios se vuelven una pieza esencial de las reformas administrativas de los gobiernos, ya que los presupuestos basados en resultados “con reglas de interacción claras entre las agencias asignadoras y controladoras del gasto, no sólo aseguran que existe una línea clara de secuenciación entre gastos y resultados, sino que permite definir los mecanismos a través de los cuales las agencias gubernamentales van adquiriendo autonomía de gestión sin perder congruencia y control sobre el aparato gubernamental en general” (Arellano, 2004:157).

Varios países de América Latina han llevado a cabo reformas de tipo gerencial, y están implementando sistemas de presupuestos por resultados, como es el caso de México, Brasil, Colombia, Chile y Venezuela.

### **1.1.1 LA REFORMA DE MODERNIZACIÓN DEL ESTADO - CHILE.**

En Chile, la reforma de modernización del Estado se inició junto con el regreso de la democracia en 1990. En el gobierno del Presidente Patricio Aylwin (1990-1994) los avances fueron mínimos -pero trascendentes- ya que la preocupación central

fue mantener la reciente y frágil democracia. Algunos gerentes públicos lograron “imponer modernizaciones en algunas instituciones como el Servicio de Impuestos Internos, el Instituto de Normalización Previsional o el Fondo Nacional de Salud. Estas modernizaciones... rompieron el mito de que el sector público era inevitablemente ineficiente y generaron... un efecto demostración de profundas consecuencias posteriores”(Waissbluth, 2005:8).

Posteriormente, en el gobierno del Presidente Eduardo Frei (1994-2000) la modernización de la gestión pública se estableció como un desafío. “Responder a dicho desafío implicaba desarrollar nuevas y mayores capacidades e instrumentos de gestión. Con ese objetivo, el gobierno impulsó un conjunto de iniciativas para proveer a los Servicios Públicos de orientaciones, marcos metodológicos y tareas concretas que sirvieran de base para que mejoraran su accionar y avanzaran hacia un cambio en la cultura burocrática tradicional” (Ramírez, 2001:8).

En este contexto, el 6 de diciembre de 1994 se creó el Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública -formado por los ministros de Hacienda, del Interior y el Secretario General de la Presidencia, que actuaba como presidente-, cuya misión era *coordinar a los distintos ministerios dotados de competencias en el ámbito del perfeccionamiento, el desarrollo, la racionalización y la modernización de la función pública, con el fin de proponer al Presidente de la República las políticas generales sobre la materia, y las acciones, proyectos e instrumentos necesarios para su implementación, seguimiento y evaluación*<sup>6</sup>.

En el año 2000, el gobierno del Presidente Ricardo Lagos (2000-2006) reafirma la política de reforma del estado haciendo énfasis en la introducción de nuevas tecnologías. Algunos de sus logros fueron: la implementación del portal Trámite

---

<sup>6</sup> Ver Ramírez (2001).

Fácil<sup>7</sup>, la creación de la red de *infocentros* gratuitos para los ciudadanos, la generación de una Agenda Digital 2000-2006, el establecimiento del portal *Chilecompra* como medio único y obligatorio para realizar las compras y contrataciones públicas, y la modificación de los PMG para contribuir al desarrollo de áreas estratégicas de gestión.

A juicio de Marcel (2000) “el principal mérito del programa de modernización de la gestión pública [en Chile] está en haber logrado incorporar el tema del desempeño en la agenda de las instituciones públicas y del sistema político y en haber experimentado con una amplia variedad de instrumentos que forman parte de las tendencias mundiales en materia de gestión” (Marcel, 2000:238). Dentro de las limitaciones del programa, Marcel (2000) menciona: la gran heterogeneidad en el grado de participación y en los avances obtenidos por distintos Servicios; la acumulación de alternativas superpuestas que producen cargas adicionales de trabajo en bs Servicios y en los funcionarios; y la falta de relación entre las iniciativas de modernización de la gestión con aquellas orientadas a elevar la transparencia de los actos administrativos.

### **1.1.2 SURGIMIENTO Y EVOLUCIÓN DE LOS PROGRAMAS DE MEJORAMIENTO DE GESTIÓN.**

En 1998 el Comité Interministerial promulgó los Programas de Mejoramiento de Gestión (PMG) mediante la ley N° 19.553, que concede un bono de modernización a los funcionarios por el cumplimiento de ciertas metas. A través estos programas y con el uso de incentivos monetarios, los funcionarios públicos chilenos fueron motivados para trabajar en la modernización de la gestión.

---

<sup>7</sup> En este portal se puede consultar los requisitos para realizar trámites y hacer algunos de ellos en línea, como: inscripción electoral; pago de impuestos y contribuciones; inscripción y renovación de becas, obtención de certificado de salud FONASA, subsidios y fondos concursables, entre muchos otros. Para más antecedentes consultar [www.tramitefacil.gov.cl](http://www.tramitefacil.gov.cl)

La Ley N° 19.553<sup>8</sup> estipuló que la asignación de modernización tendría los siguientes elementos: a) un componente base, b) un incremento por desempeño institucional; y c) un incremento por desempeño colectivo. El incremento por desempeño institucional se concede en relación a la ejecución eficiente y eficaz<sup>9</sup> de los PMG<sup>10</sup>. De esta forma, el incremento es de un 5% si la institución alcanza un grado de cumplimiento igual o superior al 90% de los objetivos anuales comprometidos, y de un 2.5% si dicho cumplimiento es igual o superior a 75% e inferior a 90%<sup>11</sup>.

Mediante el Decreto N° 475 de 1998 se promulgó el reglamento para la aplicación del *incremento por desempeño institucional*, en él se establece que el jefe superior del Servicio se encargaría de acordar con el ministro del ramo un PMG que contenga como mínimo: la *misión institucional*, los *objetivos estratégicos* de mediano y largo plazo y, para cada año los objetivos de gestión, de eficiencia institucional y de la calidad de los servicios proporcionados a los usuarios con sus respectivos indicadores, o elementos de similar naturaleza, que posibiliten la medición de su grado de cumplimiento. Inicialmente entonces, el programa se efectuó comprometiendo objetivos de gestión expresados en indicadores.

Lamentablemente, un importante porcentaje de los objetivos de gestión se refería a actividades rutinarias de las instituciones, centradas en procesos y con metas poco relevantes. Los compromisos formulados por distintos Servicios no eran comparables en términos de exigencia, lo que provocaba que desiguales niveles de esfuerzo obtuviesen igual retribución. Por estas razones, en agosto de 2000 se modificó el reglamento con el objeto de contribuir directamente al *desarrollo de áreas estratégicas* para la gestión pública y de que los compromisos adquiridos

---

<sup>8</sup> Ver artículo 3° de la Ley N° 19.553.

<sup>9</sup> Eficiencia es entendida como la ejecución de acciones, beneficios o prestaciones del servicio utilizando el mínimo de recursos posibles. Eficacia, se refiere al grado de cumplimiento de los objetivos planteados.

<sup>10</sup> Ver artículo 6°.

<sup>11</sup> La Ley N° 19.882 de 2003 modificó los porcentajes iniciales establecidos en la Ley N° 19.553 de 3% y 1.5%.

fuesen comparables entre los Servicios, de modo que la evaluación de cumplimiento y la entrega del beneficio fueran justas.

También a partir de ese año y “considerando los avances y experiencia de años anteriores en la implementación de instrumentos de evaluación y gestión, la DIPRES<sup>12</sup> inició la implementación de un sistema de control de gestión y presupuestos por resultados (SCG)... que tiene por objeto contribuir a la eficiencia de la asignación de los recursos públicos a los diferentes programas, proyectos e instituciones, propiciando además una mejor gestión de éstas” (Guzmán, 2005:16). El PMG se convirtió así, en uno de los componentes del SCG siendo los otros cuatro: indicadores de desempeño, evaluación de programas, fondo concursable, y balance de gestión integral.

Desde el 2001, el PMG que presentara el jefe superior del Servicio al ministro del ramo debía estar basado en un Programa Marco propuesto por el Comité Técnico<sup>13</sup>. Cada área estratégica incorporada en el Programa Marco se compone por *sistemas* que emanan de las definiciones de política en el ámbito de la modernización de la gestión del sector público (ver Tabla 1.1). Para cada sistema se incorporan etapas de desarrollo secuencial, siguiendo un ordenamiento lógico del tipo: diagnóstico → diseño → implementación → evaluación → mejora continua. Cada etapa es definida especificando sus contenidos y exigencias, de modo que con su cumplimiento se avance en el desarrollo de los sistemas según características y requisitos básicos. Junto al Programa Marco se genera un documento de Requisitos Técnicos el cual contiene las especificaciones detalladas de los contenidos y exigencias establecidas para cada etapa, tales requisitos definen la calidad de los *objetivos de gestión*<sup>14</sup>. Para contribuir a un adecuado

---

<sup>12</sup> Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda.

<sup>13</sup> Formado por personal de los Organismos Validadores y de la División de Control de Gestión de la DIPRES.

<sup>14</sup> Los *objetivos de gestión* se refieren al compromiso propuesto por la organización y corresponden a la etapa que alcanzará cada sistema PMG.

proceso de validación del cumplimiento de las etapas, la DIPRES elabora el documento Medios de Verificación que explicita la forma en que se validará cada uno de los requisitos técnicos. Se establece que un *objetivo de gestión* será cumplido cuando cumpla con todos los requisitos técnicos acreditados por los medios de verificación. La elaboración de los documentos técnicos se desarrolla así: Programa Marco → Requisitos Técnicos → Medios de Verificación.

**Tabla 1.1 Áreas y Sistemas PMG.**

| Áreas  | Sistemas   | Nº de etapas Programa Marco Básico | Nº de etapas Programa Marco Avanzado* |
|--|--|------------------------------------|---------------------------------------|
| Recursos Humanos                                     | Capacitación   | 4                                  | 8                                     |
|  | Higiene-Seguridad y Mejoramiento de Ambientes de Trabajo | 4                                  | 8                                     |
|  | Evaluación de Desempeño                                  | 4                                  | 8                                     |
| Calidad de Atención a Usuarios                       | Oficinas de Información, Reclamos y Sugerencias (OIRS)   | 6                                  | No aplica                             |
|  | Gobierno Electrónico                                     | 4                                  | No aplica                             |
| Planificación/Control/ Gestión Territorial Integrada | Planificación/Control de Gestión                         | 6                                  | 10                                    |
|  | Auditoría Interna  | 4                                  | 8                                     |
|  | Gestión Territorial Integrada (GTI)                      | 4                                  | No aplica                             |
| Administración Financiera                            | Sistema de Compras y Contrataciones del Sector Público   | 6                                  | No aplica                             |
|  | Administración Financiero-Contable                       | 6                                  | No aplica                             |
| Enfoque de Género                                    | Enfoque de Género  | 4                                  | No aplica                             |

**Fuente: DIPRES.** \*En el programa marco avanzado sólo se indican los sistemas que fueron contemplados en el 2005.

Luego de cuatro años de aplicación de los PMG basados en el Programa Marco - en el 2005- los actores involucrados en el programa consideraron, a partir de resultados obtenidos, que el modelo de los PMG era un buen instrumento para mejorar la gestión pública. Sin embargo, se pensaba que “para profundizar los avances logrados no era suficiente el reconocimiento al interior del Sector Público.



En este nivel de desarrollo de los PMG, se consideró deseable la aplicación de un estándar externo que continuara promoviendo la excelencia, pero que también hiciese reconocibles los logros por parte del conjunto de la sociedad” (Guzmán 2005:92). Esto lleva a introducir una nueva modificación, que consistió en incorporar un Programa Marco Avanzado que contiene cuatro nuevas etapas para nueve sistemas<sup>15</sup> los cuales se pretende transiten gradualmente hacia un modelo de acreditación externa según la Norma ISO 9001:2000<sup>16</sup>. De esta forma el Programa Marco Avanzado incorpora los objetivos del Programa Marco Básico y las exigencias de la Norma ISO 9001:2000. La primera etapa adicional consiste en la preparación para la certificación del sistema de acuerdo a la Norma ISO, la segunda etapa consiste en la certificación, y las dos siguientes en la mantención de la certificación adquirida.

Los PMG actuales son, por lo tanto, *instrumentos que buscan desarrollar las áreas estratégicas de la gestión pública*, asociando el cumplimiento de etapas con la asignación de incentivos monetarios a los funcionarios, y que pretenden generar sistemas de gestión factibles de ser certificados por estándares internacionales de calidad, en este caso, la norma ISO 9001:2000.

Si tenemos en cuenta las cinco características principales de la Reforma Gerencial identificadas por el CLAD<sup>17</sup>, vemos que los PMG incorporan las siguientes: 1) se busca mejorar la preparación técnica de la burocracia incorporando un sistema de capacitación de funcionarios y se intenta motivar mediante la creación de mejores ambientes laborales y de la incorporación de sistemas de remuneración basados en el desempeño, lógicamente estos tres sistemas son los que conforman el área

---

<sup>15</sup> En el 2005 sólo se incorporaron cinco sistemas, los otros cuatro ingresarán en años posteriores.

<sup>16</sup> La ISO 9001:2000 consta de una serie de cláusulas que establecen los requisitos para las diferentes áreas de un sistema de gestión de calidad de una empresa o institución, estas cláusulas conforman el Manual de Calidad. La certificación según norma ISO es un proceso mediante el cual organismos certificadores acreditados realizan una evaluación exhaustiva de los procesos que una organización desea certificar según dicha norma, aplicando el Manual de Calidad.

<sup>17</sup> Centro Latinoamericano para la Administración del Desarrollo.

de recursos humanos; 2) el sistema de Gestión Territorial Integrada tiene relación con el tema de la descentralización y la entrega de productos y servicios vinculados directamente con las necesidades locales; 3) el área de calidad de atención al usuario con sus dos sistemas, apunta hacia la consideración del ciudadano como un usuario de los servicios públicos, reconociendo su derecho a demandar una atención buena y eficiente; 4) finalmente, por formar parte del SCG, el PMG está profundamente relacionado con el control de resultados y promueve en los Servicios el aprendizaje y la mejora continua en la prestación de sus servicios.

A continuación revisaremos cuáles son los objetivos específicos y los actores involucrados en estos programas.

## **1.2 OBJETIVOS Y ACTORES DE LOS PMG.**

En este apartado describiré los objetivos del programa los cuales servirán para construir el modelo lógico del programa. Además, se dan a conocer los actores involucrados con el fin de establecer las relaciones que deben existir para que el proceso de implementación anual de los PMG funcione correctamente.

### **1.2.1 OBJETIVOS<sup>18</sup>.**

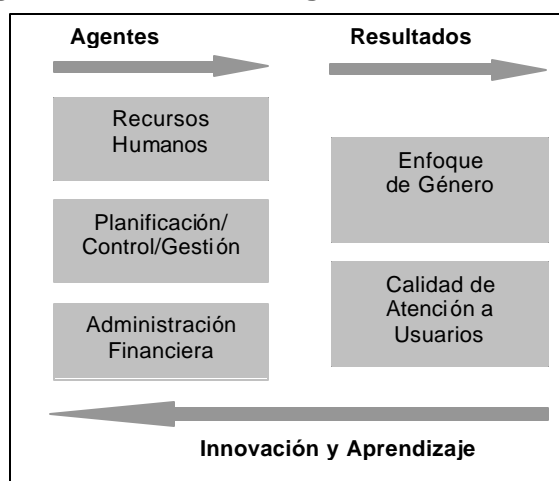
El objetivo general de los PMG es *fomentar la introducción de mejoras en la gestión a través de la vinculación entre el grado de cumplimiento de los objetivos comprometidos por la organización y una serie de incentivos monetarios*. En el Programa Marco se incorporan cinco áreas estratégicas: Recursos Humanos, Calidad de Atención al Usuario, Planificación/Control/Gestión Territorial Integrada, Administración Financiera y Enfoque de Género. Mediante el desarrollo de las

---

<sup>18</sup> Los objetivos fueron extraídos del documento Programa Marco 2005.

cinco áreas estratégicas, el PMG busca implementar Sistemas de Gestión<sup>19</sup> que permitan la mejora y modernización de los Servicios Públicos. Por tanto, este programa tiene sus bases en teorías como la Gestión de Calidad Total<sup>20</sup> (GCT) y toma una perspectiva de gestión por procesos<sup>21</sup>. En la GCT, la *eficiencia organizacional* será alcanzada “diseñando y entregando productos y servicios que satisfagan o excedan las expectativas de los clientes y capacitando a los trabajadores para que encuentren y eliminen todos los factores que puedan disminuir la calidad del producto o servicio” (Tompkins, 2005:356-7), ésta definición de *eficiencia* es la que asumen los PMG en su intento de mejorar la gestión de los Servicios Públicos.

**Figura 1.1 Áreas Estratégicas de Gestión PMG.**



**Fuente: Elaboración propia a partir del modelo de excelencia EFQM.**

<sup>19</sup> Un Sistema de Gestión se refiere a la estructura organizativa, los procedimientos, procesos y recursos necesarios para implantar una gestión determinada, como por ejemplo la gestión de la calidad, la gestión del medio ambiente o la gestión de la prevención de riesgos laborales. Estos tres sistemas de gestión pueden ser certificados por normas como la ISO. Un Sistema de Gestión de la Calidad (SGC), es definido como aquel que persigue la satisfacción total de los clientes a través de la mejora continua de la calidad de todos los procesos operativos mediante la participación activa de todo el personal que previamente ha recibido formación y entrenamiento.

<sup>20</sup> La Gestión de Calidad Total busca implementar un proceso de mejora continua de la calidad, mediante un mejor conocimiento y control de todo el sistema (diseño del producto o servicio, proveedores, materiales, distribución, información, etc.) de forma que el producto o servicio recibido por los clientes esté en las condiciones necesarias para su uso.

<sup>21</sup> La Gestión por Procesos es la forma de gestionar toda la organización basándose en “procesos”, donde estos últimos se entienden como una secuencia de actividades orientadas a generar valor agregado sobre una “entrada” para conseguir un resultado (“salida”) que satisfaga los requerimientos de los clientes.

Tomando como punto de partida lo anterior, podemos graficar la relación existente entre las áreas estratégicas y la forma en que éstas contribuyen a la mejora de la gestión, en un esquema de *Excelencia* como el EFQM<sup>22</sup> (ver Figura 1.1<sup>23</sup>). En este esquema, las áreas relacionadas con los *agentes internos* contribuyen a mejorar la gestión interna del servicio de la siguiente forma. El área de Recursos Humanos contribuye al desarrollar funciones tales como capacitación, mejora de ambientes laborales y evaluación de desempeño. El área de Planificación/Control/ Gestión Territorial Integrada, coadyuva proporcionando información sistematizada para apoyar la toma de decisiones, proveyendo mecanismos regulares de control y auditoría, e incorporando la perspectiva territorial cuando corresponda. El área de Administración Financiera colabora en este proceso al utilizar tecnologías de información para mejorar el acceso a mayor y mejor información.

Las áreas relacionadas con los *resultados*, contribuyen a la mejora de gestión de productos o servicios entregados por la organización. Así, el área de Calidad de Atención a Usuarios busca mejorar y simplificar los servicios e información ofrecidos a los clientes/usuarios/beneficiarios al disponer de sistemas integrados de información y recepción de reclamos. Finalmente, el área de Enfoque de Género busca evitar la discriminación de género en la entrega de productos/ servicios de la organización.

### 1.2.2 ACTORES.

Nos interesa identificar los actores involucrados en la implementación de los PMG ya que la forma en que ellos respondan a las actividades del programa

---

<sup>22</sup> El modelo de excelencia EFQM (European Foundation for Quality Management) tiene como objetivo ayudar a las organizaciones (empresariales o de otros tipos) a conocerse mejor a sí mismas y, en consecuencia, a mejorar su funcionamiento.

<sup>23</sup> En la figura, la flecha de realimentación subraya la importancia que el modelo concede a la evaluación y de los agentes en función de los resultados obtenidos, es decir, al aprendizaje organizacional mediante la innovación y la mejora continua.

determinará si se sigue o no el plan de implementación tal como se diseñó, y si se alcanzan o no los resultados esperados.

En los procesos de formulación, seguimiento y evaluación del PMG anual participan distintos actores. A continuación se señalan las funciones que cumple cada uno de ellos:

- a) Comité Triministerial<sup>24</sup>: tiene por objeto velar por la coherencia, calidad técnica y nivel de exigencia de los objetivos de gestión acordados, cada año aprueba el Programa Marco, la formulación de los PMG de cada Servicio y su cumplimiento.
- b) DIPRES: es responsable del desarrollo técnico y operativo del programa y de la coordinación de todas las actividades que éste demande en las etapas de formulación, apoyo técnico, seguimiento y evaluación de cumplimiento.
- c) Red de Expertos: formada por profesionales de instituciones del sector público vinculadas con los sistemas incorporados en el Programa Marco, tiene por función: apoyar técnicamente a la DIPRES en las definiciones técnicas del Programa Marco de los PMG, revisar la formulación de los PMG de los Servicios Públicos, asistir técnicamente a éstos y validar el cumplimiento de los requisitos técnicos.
- d) Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno: a través de los Auditores Ministeriales y de los Servicios, se encarga de apoyar el proceso de verificación de los requisitos técnicos de cada sistema.
- e) Instituto Nacional de Normalización (INN): debe apoyar técnicamente a los Servicios en su proceso de preparación para la certificación mediante la capacitación sobre la normativa ISO 9001:2000.
- f) Consultores Externos y Empresas Certificadoras: participan en el proceso de certificación de los sistemas incorporados al Programa Marco Avanzado.

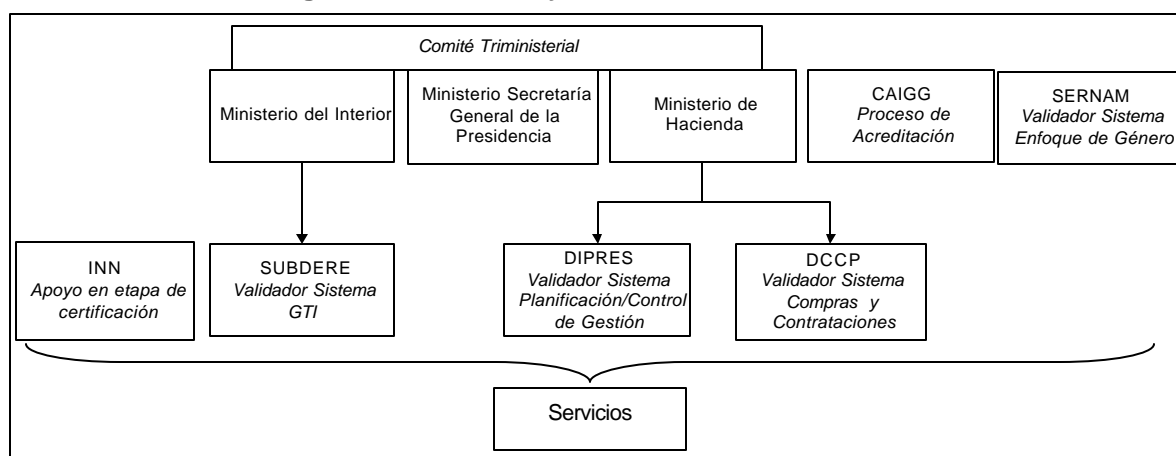
---

<sup>24</sup> Formado por los Ministros del Interior, Secretaría General de la Presidencia y Hacienda, quien lo preside.

- g) Servicios Públicos: tienen la responsabilidad de formular sus PMG y desarrollar todas las actividades definidas en las etapas comprometidas. Cada Servicio debe designar coordinadores responsables del PMG y coordinadores responsables de cada uno de los sistemas. El reglamento establece que Jefe Superior de cada Servicio debe implementar un proceso participativo de formulación del PMG, informando la propuesta a los funcionarios de los distintos niveles de la organización, así como los resultados de la evaluación parcial y definitiva de los Programas. Actualmente los PMG se aplican en 186 Servicios a lo largo del país, 97 no desconcentrados y 89 desconcentrados o descentralizados. Ocho de ellos se han adscrito voluntariamente a los PMG.

La Figura 1.2 muestra la ubicación de los Organismos Validadores -cuyos profesionales conforman la Red de Expertos- de cuatro sistemas del PMG<sup>25</sup>. Este esquema permite visualizar las relaciones jerárquicas, si es que existen, entre los distintos actores del proceso.

**Figura 1.2 Actores -y Funciones- de los PMG<sup>26</sup>.**



**Fuente: Elaboración Propia.**

<sup>25</sup> Sólo aparecen cuatro sistemas ya que esos serán los que se estudien en el Capítulo 3.

<sup>26</sup> SUBDERE: Subsecretaría de Desarrollo Regional, DCCP: Dirección de Compras y Contratación Pública, SERNAM: Servicio Nacional de la Mujer.

Las funciones asignadas a los distintos actores parecen ser compatibles con sus capacidades operativas y técnicas. Es importante destacar que el Comité Triministerial sólo actúa como oficializador, ya que las verificaciones técnicas son realizadas por personal del organismo técnico validador, quienes poseen las capacidades necesarias para juzgar el cumplimiento de los requisitos. Los Servicios, sin embargo, podrían no responder adecuadamente a las expectativas del programa, lo que obstaculizaría el alcance de los resultados esperados por los PMG. Tal es la situación que hasta ahora se ha presentado en algunos servicios desconcentrados o descentralizados.

La forma en que los actores se interrelacionan será descrita a continuación cuando revisemos los procesos del PMG.

### **1.3 LOS PROCESOS DEL PMG Y SUS TEORÍAS DE CAMBIO.**

Todo programa persigue unos objetivos definidos, para poder alcanzarlos se establecen las actividades y los recursos necesarios. De esta forma, a partir de ciertas entradas o insumos, se producirán los efectos deseados mediante algún mecanismo o proceso.

En este apartado describiremos los procesos explícitos o formales del PMG, para luego esquematizar las teorías implícitas que hacen que tales procesos contribuyan a alcanzar los resultados deseados. Intentamos dar “una explicación de los vínculos causales que unen las entradas del programa con sus resultados esperados” (Weiss, 1998:55).

### 1.3.1 PROCESOS DE FORMULACIÓN, EJECUCIÓN Y SEGUIMIENTO, Y VALIDACIÓN DEL PMG ANUAL.

Para llevar a cabo los PMG, la DIPRES ha establecido dos procesos operativos: el *proceso de formulación* (que se lleva a cabo entre julio y diciembre del año t-1) y el *proceso de validación* (a efectuarse entre enero y marzo del año t+1). Lógicamente en medio de éstos se encontrará el *proceso de ejecución y seguimiento* (año t). A través de los tres procesos identificados se vincularán las entradas con los resultados esperados, a partir de ellos se construirá la teoría del programa resaltando las conexiones que deben darse para que sea posible cumplir el objetivo de los PMG.

El diseño operativo del *proceso de formulación* de los PMG sigue la siguiente secuencia (Figura 1.3):

**Figura 1.3 Proceso de Formulación del PMG anual.**



**Fuente:** Elaboración propia en base a información de DIPRES.

La DIPRES distingue cuatro razones por las que el proceso de formulación se ha desarrollado en forma adecuada: 1) una Red de Expertos que permite la definición precisa del Programa Marco; 2) una metodología de apoyo y asistencia técnica a los Servicios, a través de una relación directa entre Servicio (encargado de sistema) y Organismo Validador (sectorialista<sup>27</sup>); 3) instrumentos de formulación de PMG automatizados, disponibles en el sitio web; y 4) entrega de distintos

<sup>27</sup> Se llama sectorialista al experto del Organismo Validador encargado de un servicio respectivo.



documentos técnicos: Programa Marco, Requisitos Técnicos, Medios de Verificación y Guías Metodológicas.

El *proceso de ejecución y seguimiento* contempla acciones internas del Servicio y otras acciones que son realizadas por los Organismos Validadores. El primero ejecuta los PMG anuales y controla sus avances, tal como se establece en el Reglamento<sup>28</sup> el jefe superior de cada Servicio será responsable de evaluar permanentemente los objetivos comprometidos y de organizar su Servicio para la correcta implementación de los programas. Por su parte, el Organismo Validador se encarga de realizar un seguimiento “con el fin de identificar requisitos no cumplidos, e informar y apoyar a los Servicios en el desarrollo de sus sistemas, orientando de esta forma las tareas hacia el logro de los compromisos” (Guzmán, 2005:88). Este proceso se lleva a cabo durante todo el año, mientras se ejecutan cada uno de los compromisos adquiridos en la formulación del PMG de cada sistema.

Finalmente, el *proceso de validación* comienza con la preparación del Informe de Cumplimiento de cada servicio, en el que se detalla el resultado alcanzado en cada objetivo de gestión comprometido. Este informe es revisado y validado por la Red de Expertos del PMG, luego los resultados son informados al Comité Triministerial para su aprobación final y para la firma del decreto que asigna el incentivo.

### **1.3.2 PROCESOS PMG 2005.**

Veamos cómo se planearon los procesos de formulación y validación para el año 2005.

---

<sup>28</sup> Ver artículo 14°.

El Programa Marco se elaboró con el fin de que los compromisos adquiridos por los Servicios fuesen comparables en términos de exigencia, de forma que la retribución económica fuese justa. El Programa Marco Básico especifica las etapas de desarrollo para implementar cada uno de los sistemas incorporados. En el Programa Marco Avanzado<sup>29</sup>, que comenzó a operar en 2005, se establecen las etapas adicionales para obtener la certificación según la norma ISO 9001:2000 de cinco de los once sistemas PMG. En él se establece que en el primer año de implementación de éste los dos o más sistemas a ingresar serán el sistema de Planificación y Control de Gestión, y otro sistema elegido libremente por el Servicio entre: capacitación; higiene, seguridad y mejoramiento de ambientes de trabajo; evaluación del desempeño; y auditoría interna.

El PMG de cada Servicio -como cada año- consiste en la identificación de la etapa de desarrollo de cada sistema que se propone alcanzar para el año 2005, ya sea en el Programa Marco Básico o Avanzado, y en la asignación de prioridades y porcentajes a cada uno de los sistemas. Cada objetivo es priorizado en tres categorías: Alta, Mediana y Menor. Los objetivos de Alta Prioridad tendrán en su conjunto una ponderación del 60%; los de Mediana Prioridad, una ponderación de 30%; y los de Menor Prioridad, una ponderación de 10%. Debido a que la propuesta del PMG debe ser compatible con los recursos asignados en el marco presupuestario informado para el año 2005, este informe se entrega a la DIPRES junto con el proyecto de presupuesto del servicio.

Para verificar el cumplimiento de la etapa comprometida como objetivo de gestión se debe acreditar el cumplimiento total de los contenidos y exigencias establecidos en el Programa Marco para la etapa respectiva a través de los medios de verificación señalados. La medición del grado de cumplimiento del objetivo de gestión tomará sólo valores de 100% y 0%. El cumplimiento global del PMG

---

<sup>29</sup> Véase *Anexo A*, Programa Marco Avanzado 2005. Sistema de Planificación y Control de Gestión.

resulta de agregar el cumplimiento de cada objetivo de gestión y su correspondiente ponderador.

La Tabla 1.2 es un ejemplo de formulación de PMG de un Servicio, en este caso es el PMG 2005 de FONASA, el cual ya ha ingresado al Programa Marco Avanzado con los sistemas de Planificación y Control de Gestión, y Auditoría.

**Tabla 1.2 Formulación PMG 2005 - FONASA.**

| Áreas   | Sistemas   | Objetivos de Gestión                      |    |     |    |   |    |     |      | Prioridad | Ponderador |
|---|--|---|----|-----|----|---|----|-----|------|-----------|------------|
|   |  | Etapas de Desarrollo o Estados de Avances |    |     |    |   |    |     |      |           |            |
|   |  | I   | II | III | IV | V | VI | VII | VIII |           |            |
| Recursos Humanos                                      | Capacitación   |   |    |     | ○  |   |    |     |      | Alta      | 12%        |
|   | Higiene-Seguridad y Mejoramiento de Ambientes de Trabajo |   |    |     | ○  |   |    |     |      | Mediana   | 7%         |
|   | Evaluación de Desempeño                                  |   |    |     | ○  |   |    |     |      | Alta      | 12%        |
| Calidad de Atención a Usuarios                        | Oficinas de Información, Reclamos y Sugerencias (OIRS)   |   |    |     |    |   | □  |     |      | Alta      | 12%        |
|   | Gobierno Electrónico                                     |   |    | ○   |    |   |    |     |      | Mediana   | 8%         |
| Planificación/ Control/ Gestión Territorial Integrada | Planificación/Control de Gestión                         |   |    |     |    |   |    | □   |      | Mediana   | 7%         |
|   | Auditoría Interna  |   |    |     |    | ○ |    |     |      | Mediana   | 8%         |
|   | Gestión Territorial Integrada                            |   | □  |     |    |   |    |     |      | Alta      | 12%        |
| Administración Financiera                             | Sistema de Compras y Contrataciones del Sector Público   |   |    |     |    |   | ○  |     |      | Menor     | 5%         |
|   | Administración Financiero-Contable                       |   |    |     |    |   | ○  |     |      | Menor     | 5%         |
| Enfoque de Género                                     | Enfoque de Género  |   |    |     | ○  |   |    |     |      | Alta      | 12%        |

**Fuente:** DIPRES.

### 1.3.3 MODELO LÓGICO DEL PROGRAMA Y TEORÍAS DE CAMBIO.

A partir de la documentación oficial revisada es posible construir el Modelo Lógico del Programa (ver Tabla 1.3), su desarrollo nos permite “aclarar lo que hay detrás del programa, la racionalidad de la evaluación, y los objetivos a corto y largo plazo del programa” (Russ-Eft y Preskill, 2001:136).

**Tabla 1.3. Modelo Lógico de los Programas de Mejoramiento de Gestión.**

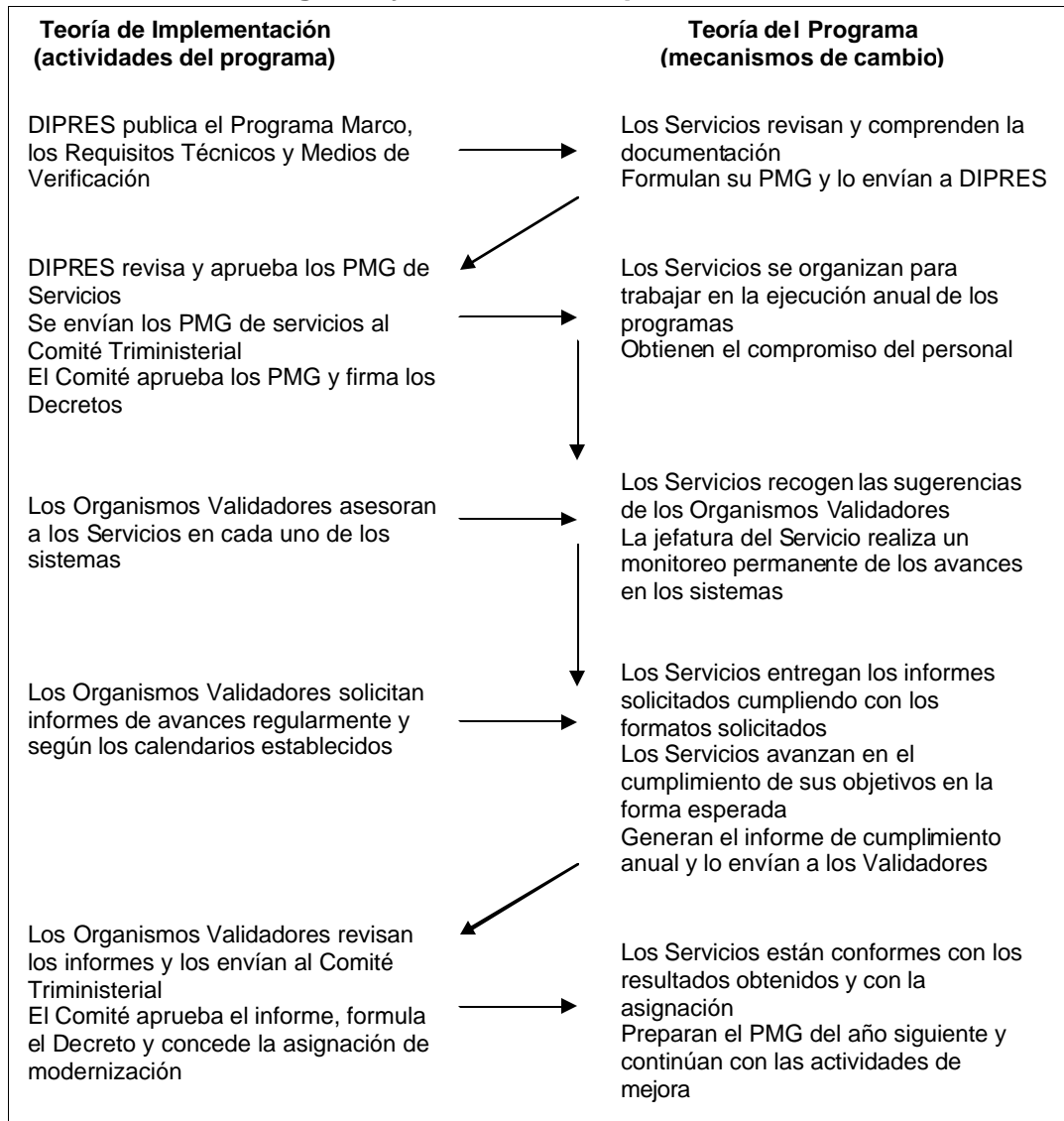
| Supuestos  | Recursos   | Actividades  | Objetivos de Corto Plazo  | Objetivos de Largo Plazo   |
|--|--|--|---|--|
| <i>¿Cuáles son los principios que guían el programa?</i>   | <i>¿Qué necesita el programa para cumplir sus objetivos?</i>   | <i>¿Qué tiene que ocurrir para hacer que el programa sea exitoso?</i><br><i>¿Qué actividades aseguran el alcance de los objetivos?</i> | <i>¿Cuáles son los efectos inmediatos del programa?</i>                                     | <i>¿Cuáles son los resultados o efectos de largo plazo del programa?</i>   |
| El desarrollo de áreas estratégicas de gestión facilita la modernización de la gestión pública                                   | Compromiso tanto de los directivos como de los demás funcionarios de los servicios                               | Actividades de difusión y capacitación que aumenten el compromiso de los funcionarios  | Aumentar el conocimiento en materias de gestión de los funcionarios públicos                | Desarrollar áreas estratégicas de gestión, mediante la implementación de sistemas factibles de certificar con la norma internacional ISO 9001:2000 |
| Las áreas a desarrollar deben ser pertinentes y deben ser acotados para que puedan ser implementados en el conjunto de servicios | Capacidad técnica de la jefatura, los encargados PMG y los funcionarios en general para implementar los sistemas | Implementar un proceso participativo de formulación de los programas   | Identificar las fallas actuales en cada uno de los sistemas mediante el diagnóstico inicial | Lograr la modernización de la gestión pública chilena, incorporando herramientas tecnológicas y de gestión   |
| Los objetivos comprometidos deben ser exigentes, comparables y verificables  | Recursos monetarios para implementar los cambios   | Vinculación de los programas con el proceso presupuestario   | Diseñar, implementar y evaluar cada uno de los sistemas aplicables al servicio              |  |
| Al homogeneizar los objetivos que deben cumplir los servicios, se evita el compromiso de tareas rutinarias poco relevantes       | Capacidad técnica de los organismos validadores para brindar el apoyo necesario a los servicios                  | Generación de documentos de apoyo claros y en la fechas pertinentes  | Mantener procesos de mejora continua en los sistemas implementados                          |  |
| Mediante la asignación de un incentivo monetario será posible motivar a los funcionarios   |  | Control interno permanente en los servicios sobre los avances obtenidos por sistemas   |   |  |

**Fuente:** Elaboración propia en base al modelo propuesto por Russ-Eft y Preskill (2001:137).

Este modelo es uno de los que componen la base para diseñar la investigación, y nos ayudará a formular las preguntas clave e identificar los actores relevantes que permitan dar una explicación de cómo están siendo alcanzados los resultados deseados en los dos Servicios en estudio.

El otro elemento que conforma la base de la investigación son las teorías de cambio del programa. Para Carol Weiss (1998), las teorías de cambio de un programa se refieren a dos cosas:

**Figura 1.4 Teorías de Cambio:  
Teoría del Programa y Teoría de la Implementación de los PMG.**



**Fuente: Elaboración propia, siguiendo el esquema propuesto en Weiss (1998:59)**

1. La teoría del programa: conecta las intenciones de la política con los supuestos tácitos acerca de la implementación y pone énfasis en las respuestas de la gente a las actividades del programa. Cada etapa del programa asume una respuesta dada de los participantes, y esa respuesta condiciona el alcance de la siguiente etapa. Esta teoría incluye: a) los insumos; b) las actividades, que representan la manera en la que el

programa es implementado; c) los resultados intermedios; y d) los resultados finales deseados. Es equivalente al modelo lógico representado en la Tabla 1.3.

2. La teoría de implementación: la implementación “implícitamente incorpora una teoría acerca de lo que se requiere para traducir los objetivos en entrega de servicios y operación del programa, [...tal teoría tiene un supuesto:...] si las actividades se conducen como se planearon, con suficiente calidad, intensidad, y fidelidad al plan, los resultados deseados aparecerán” (Weiss, 1998:56).

En la Figura 1.4 se muestran estas teorías que fueron esquematizadas a partir de la identificación de los tres procesos operativos de los PMG: formulación, ejecución y seguimiento.

#### **1.4 RESULTADOS OBTENIDOS EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS PMG.**

La DIPRES, a través del documento *Sistema de Control de Gestión y Presupuestos por Resultados. La Experiencia Chilena*<sup>30</sup> (2005) informa que en los años 2004 y 2005 se alcanzó un promedio de 88% de sistemas comprometidos, lo cual muestra que los sistemas que conforman el Programa Marco son, en su mayoría, aplicables al conjunto de los Servicios Públicos, lo que facilita alinear su desarrollo en áreas consideradas claves en la gestión. Las exclusiones se dan en aquellos servicios en que no son aplicables algunos sistemas, por ejemplo, Oficina de Informaciones, Reclamos y Sugerencias (OIRS) no es aplicable en aquellos servicios que no atienden a usuarios finales como los Gobiernos Regionales. Este resultado nos muestra que el Programa Marco y las áreas estratégicas que define son un buen instrumento para ayudar a los Servicios Públicos en la tarea de modernizar su gestión.

---

<sup>30</sup> Redactado por Marcela Guzmán, Jefa de la División de Control de Gestión de la DIPRES.

#### **1.4.1 RESULTADOS A NIVEL NACIONAL - 2005.**

En el año 2005 el 84.94% de las instituciones obtuvieron un logro entre el 90% y el 100%, en tanto que el 12.9% alcanzó entre un 75% y 89% de cumplimiento, esto significa que sólo el 2.15% de los servicios “perdió” el PMG (obtuvo menos del 75% de cumplimiento), y por tanto, no obtuvo asignación de modernización. 113 instituciones obtuvieron un cumplimiento de 100%, lo que representa el 60.75% del total de Servicios. Los altos niveles de cumplimiento alcanzados pueden llevar a pensar que las metas establecidas son poco exigentes, sin embargo, los principios orientadores del Programa Marco establecen que los objetivos comprometidos en los PMG deben garantizar el desarrollo y mejoramiento de las áreas que lo conforman, lo cual les impone un cierto nivel de exigencia que es verificado por el Organismo Validador respectivo. Contemplando estos resultados, la pregunta que parece importante responder es ¿cómo se han obtenido estos resultados y por qué ha sido posible alcanzarlos?, en otras palabras, ¿qué factores están determinando el cumplimiento de las etapas en los Servicios Públicos?

En su análisis de los resultados obtenidos Guzmán (2005) afirma que los PMG han probado ser un instrumento capaz de integrar prioridades de Gobierno y retroalimentar, a través de los resultados y experiencias adquiridas, decisiones en materias de gestión. Sin embargo, aún es necesario trabajar en aspectos como: 1) “continuar revisando y fortaleciendo la implementación al interior de las instituciones, incluyendo aspectos tales como la difusión, participación y comprensión del programa por parte de los funcionarios y niveles de dirección, con el objeto de aumentar el nivel de compromiso con los objetivos... [; y 2)] continuar vinculando los desarrollos y resultados de los PMG con medidas de gestión, de manera de... [generar] sinergias e incentivos para una gestión de excelencia” (Guzmán, 2005:111-112).

Hacia el primer punto se dirige esta investigación, ya que se intenta fortalecer el proceso de implementación mediante la identificación de los factores que facilitan y los que dificultan la consecución de los objetivos de gestión en los Servicios en estudio. Para ello se utilizará tanto el modelo lógico de programa como las teorías de cambio ya diseñados. Estas herramientas señalan cómo se espera que ocurran las cosas, una vez que tal secuencia ha sido identificada la evaluación puede decirnos cómo está operando el programa al interior de cada Servicio para alcanzar sus objetivos.

Como ya se adelantó, los Servicios a estudiar son: FONASA y la Subsecretaría de Educación. Se elige FONASA entre otras cosas porque es una institución que ha formado equipos muy competentes y donde existe un importante compromiso en temas de gestión tanto del Jefe de Servicio como de los niveles directivos, lo que se ha traducido en importantes avances y excelentes resultados, logrando un 100% de cumplimiento global de los PMG en los últimos 3 años. Actualmente FONASA tiene cuatro sistemas en etapa final de mejora continua, tres sistemas en etapa final del Programa Marco Básico y que en el futuro deberán ingresar al Avanzado, dos sistemas en la primera etapa del Programa Marco Avanzado y dos sistemas en etapas anteriores GTI en 2 y Gobierno Electrónico en 3.

La Subsecretaría de Educación se escoge porque luego de la no validación y el no cumplimiento de sus compromisos en el año 2003, enfrentó la implementación de los PMG de una forma diferente, obteniendo un mayor compromiso de los niveles directivos. Gracias a ello, actualmente tiene cuatro sistemas en etapa final de mejora continua, cinco sistemas en etapa final del Programa Marco Básico y que en el futuro deberán ingresar al Avanzado, y dos sistemas en la penúltima etapa (GTI y Gobierno Electrónico).



## **1.5 COMENTARIOS FINALES.**

Weiss (1998) establece que para evaluar un programa es útil conocer no sólo lo que se espera alcanzar sino también cómo se espera alcanzarlo, por lo que el investigador se debe preguntar ¿qué ideas y supuestos vinculan las entradas del programa con sus fines deseados? Precisamente ese era uno de los objetivos de este capítulo. Mediante la descripción del programa, de sus supuestos, actividades y objetivos, logramos desarrollar tanto el modelo lógico como las teorías de cambio que subyacen detrás de los PMG.

Tomando como partida los casos de FONASA y la Subsecretaría de Educación, en los cuales parece estar funcionando la teoría del programa -en el sentido de alcanzar un cumplimiento que les permite desarrollar las áreas estratégicas de gestión las cuales contribuyen al logro de los objetivos de largo plazo de los PMG y permiten acceder a la asignación de modernización (mecanismo de incentivo utilizado por el Gobierno)- intentaré identificar los factores organizacionales y de gestión que han facilitado el cumplimiento de las metas PMG comprometidas anualmente y la implementación de nueve de los once sistemas incorporados en el Programa Marco.

En el siguiente capítulo se establecerán las bases teóricas de la evaluación formativa de implementación.

---

## CAPÍTULO 2. EVALUACIÓN FORMATIVA DE LA IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS DE GESTIÓN PÚBLICA

---

*“La investigación de la gestión pública entraña un enfoque en la estrategia,  
en las relaciones interorganizacionales  
y en la intersección de las políticas y la gestión públicas”.*

*Barry Bozeman.*

## **CAPÍTULO 2. EVALUACIÓN FORMATIVA DE LA IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS DE GESTIÓN PÚBLICA.**

El objetivo de este capítulo es establecer las principales bases teóricas de la *evaluación formativa de políticas y programas* dentro de la administración pública. Este tipo de evaluación produce información que permite a los implementadores mejorar el programa durante su desarrollo, por tanto, se lleva a cabo en la etapa de implementación. En esta etapa, posterior a la promulgación, se ejecuta una serie de procesos que tendan a la realización concreta de los objetivos de la política.

En esta breve revisión de la teoría de implementación haremos hincapié en los programas que intentan modificar la administración pública misma, así como en los problemas y dificultades que esto implica. Cabe señalar, que no existe una teoría única de implementación, por lo que un segundo objetivo es considerar los diferentes supuestos que dan lugar a divergencias y que plantean serios retos a la evaluación formativa de esta etapa. Por ejemplo, se deben escoger los estándares que se utilizarán para evaluar. Éstos han de ser ¿los establecidos formalmente?, ¿o tienen que emplearse otros? Distintas teorías de implementación responderán de manera diversa, por lo que luego de elegir un enfoque podremos determinar los estándares adecuados.

Para cumplir con estos objetivos el capítulo se divide en cuatro secciones. La primera tiene el propósito de formular teóricamente el problema de implementación y establecer las dificultades específicas que es preciso considerar para evaluar qué está pasando con una política o programa dados. Por ejemplo, en el contexto de esta tesis, lo que ocurre durante la formulación, ejecución y validación de los PMG anuales. En la segunda sección describiré qué es la investigación de implementación, qué tipo de preguntas responde y cuál es su utilidad. Las respuestas a estas interrogantes nos conducen de manera natural al

problema general de evaluación y al problema particular de la evaluación formativa: ¿por qué un programa funciona como funciona?, ¿el programa está alcanzando los resultados esperados?, ¿qué podemos hacer para reducir la brecha entre resultados alcanzados y esperados?

En la tercera sección identificaré los distintos tipos de evaluación que existen, centrándome en qué es la evaluación formativa y cómo se puede utilizar para evaluar un programa de mejora de gestión y para formular recomendaciones que permitan corregir los defectos actuales o reforzar aquellos aspectos que están funcionando de la forma esperada. En la última sección, a manera de conclusión, se presentan las principales bases teóricas para diseñar una investigación que permita evaluar la implementación de los PMG.

## **2.1 IMPLEMENTACIÓN: EL VÍNCULO ENTRE POLÍTICAS Y ACCIÓN.**

Los programas gubernamentales buscan traducir políticas en acción siguiendo los planes diseñados para alcanzar los objetivos específicos y la población objetivo deseada. Los implementadores y ejecutores de los programas son responsables del uso eficaz y eficiente de los recursos públicos destinados para tales fines, así como de la consecución de los objetivos propuestos. Para valorar su trabajo y el desempeño de los programas se utilizan diversos tipos de evaluaciones. “Los estudios de implementación [por ejemplo,] buscan evaluar el desempeño de un programa” (Mazmanian y Sabatier, 1989:9).

Al estudiar la implementación queremos responder hasta qué punto los productos obtenidos por las agencias administrativas son consistentes con los objetivos originales de una política o programa dados, es decir, queremos identificar, explicar y cuantificar la brecha existente entre el propósito original de la política y los productos o resultados obtenidos en su implementación. El objetivo de evaluar el proceso de implementación es cerrar la brecha políticas/resultados.

Desde fines de la década de los 60 hubo una creciente preocupación por la efectividad de las políticas públicas, sin embargo, no existía una visión clara y homogénea acerca de cómo lograr la eficiencia en la administración pública<sup>31</sup>.

En ese entonces, el problema de la eficiencia en la administración no era nuevo, ya en los 40 había sido identificado por Herbert Simon, quien en su artículo *Los Proverbios de la Administración* (1946) señala que la mayor parte de las proposiciones que forman la teoría administrativa son proverbios<sup>32</sup>. Por ejemplo, se dice que la eficiencia se alcanza si: a) se aumenta la especialización; b) se pone a los miembros de la organización en una determinada jerarquía de autoridad, con objeto de mantener la unidad de mando; c) el número de subordinados que informan directamente a cualquier administrador se limita a un número pequeño, digamos seis; d) se agrupa a los trabajadores por: propósito, proceso, clientela, o lugar.

Estos principios resultan incompatibles entre sí, por ejemplo, a) y b) ya que “uno de los usos más importantes que se dan a la autoridad en una organización consiste en crear una especialización en la tarea de tomar decisiones, de modo que cada decisión se toma en un punto de la organización donde se pueda tomar más expertamente” (Simon, 1946:276). Y dentro del punto d) cada uno de los grupos compite entre sí, de esta manera si agrupamos por clientela, ganamos un tipo de especialización y perdemos las otras tres.

Por tanto, cada organización debe primero determinar la noción de eficiencia que desea alcanzar y luego estructurarse de una manera que le permita la

---

<sup>31</sup> Actualmente, programas como los PMG buscan la eficiencia mediante la utilización de modelos de gestión por procesos y la implementación de sistemas de gestión. Ver Capítulo 1, págs. 14 a 16.

<sup>32</sup> Al decir que los principios de la administración actúan como proverbios, Simon quiere mostrar que para cada principio se puede encontrar otro contradictorio. Al no existir un concepto claro de lo que es la eficiencia, no puede existir una “receta” que ayude a los administradores a alcanzarla. De forma similar, la falta de acumulación de conocimiento en la teoría de implementación ha llevado a que las recomendaciones de política que se proponen en los estudios de implementación tengan un carácter proverbial.

consecución eficiente de sus objetivos. En el caso de las políticas públicas el ser eficientes se transforma en algo esencial, ya que éstas -generalmente- se llevan a cabo con recursos públicos, los que deben ser utilizados en la forma que produzcan mayor beneficio a la sociedad.

Por esta razón y debido a la baja efectividad de las políticas de combate a la pobreza en Estados Unidos<sup>33</sup>, los científicos sociales comenzaron a cuestionar por qué fallan los programas públicos. Surgió entonces, una serie de estudios de implementación que posteriormente fueron llamados estudios de *primera generación*<sup>34</sup>. Esta generación, estuvo marcada por estudios de caso único que se enfocaban en las complejidades del proceso de implementación. A partir de estos estudios se intentaba aprender lecciones útiles para la implementación de otros programas.

Los estudios de primera generación utilizaron un enfoque *top-down*, donde el análisis parte de una decisión de política y examina el grado en que los objetivos legalmente establecidos están siendo alcanzados y cómo. Quienes siguen este enfoque se preocupan de la eficacia de un programa gubernamental específico y de la habilidad de los funcionarios electos para guiar y restringir el comportamiento de los servidores públicos y del grupo objetivo.

Las conclusiones de los autores de esta generación fueron pesimistas ya que consideraban que muchos factores jugaban en contra de la implementación exitosa: la falta de coordinación, la multiplicidad de partidos y actores, la mala definición de objetivos, entre otros. Pressman y Wildavsky (1973), por ejemplo, hicieron énfasis en la complejidad de la acción conjunta y en las dificultades que surgen al implementar un programa a través de diversas organizaciones - gubernamentales y no gubernamentales- y distintos niveles de gobierno. Estos

---

<sup>33</sup> Estas políticas se enmarcaban en un programa llamado *War on Poverty*.

<sup>34</sup> Los autores más reconocidos de esta generación son Pressman y Wildavsky (1973).

autores afirman que la posibilidad de que un programa fracase aumenta cuando hay una gran cantidad de participantes cuyas preferencias deben ser tomadas en cuenta durante la implementación y cuando existe una multiplicidad de decisiones por tomar. También señalan la importancia de que las organizaciones aprendan de sus errores, para elevar las probabilidades de éxito de las políticas futuras. Pressman y Wildavsky concluyen señalando que “la implementación no debe ser concebida como un proceso que tiene lugar después e independiente del diseño de la política” (Pressman y Wildavsky, 1973:143), y recomiendan que para cerrar la brecha entre diseño e implementación, los *policymakers* deben crear una maquinaria organizacional adecuada para la ejecución del programa.

Esta sugerencia de Pressman y Wildavsky da cuenta de la importancia de la etapa de implementación de las políticas públicas, ya que es en ella donde se juega su éxito o fracaso. Cuando queremos implementar una política de gestión pública, que va a ser ejecutada en un contexto multi-organizacional, debemos considerar cuidadosamente si la estructura orgánica es apropiada y si los burócratas responsables del proceso poseen las competencias necesarias, que hagan factible el éxito de la política.

Argumentando que el estudio de caso único no permite la acumulación de conocimiento necesario para formular recomendaciones, los estudios de *segunda generación*<sup>35</sup> que surgen en los 80 critican que en la primera generación hubo una excesiva confianza en este tipo de estudios, y que predominaba una visión jerárquica de la implementación. Por tanto, sugieren que los estudios de implementación deben considerar más de un caso a la vez y definir claramente las variables que explican el éxito o el fracaso de determinada política.

---

<sup>35</sup> En esta generación destacan los trabajos de Lipsky (1980) y, Mazmanian y Sabatier (1989).

En esta segunda generación surge el enfoque *bottom-up*<sup>36</sup> el cual parte con el análisis de la multitud de actores que interactúan en el nivel operacional de la implementación. Quienes utilizan este enfoque se preocupan de las estrategias utilizadas por los actores involucrados en el problema, concentrando la atención en los encargados de llevar a cabo la política más que en quienes la formulan.

Estos estudios tuvieron una visión menos pesimista que los anteriores e intentaron determinar las condiciones para una implementación eficaz<sup>37</sup>. Los autores de esta generación van buscar la eficiencia en los operadores del proceso, es decir, en los burócratas responsables de la política. En un programa que intenta modificar la administración pública en sí, tendremos dos grupos de burócratas involucrados. Primero, quienes diseñan el programa y guían su ejecución; y segundo, aquellos encargados de realizar y ejecutar modificaciones de acuerdo al programa y a los requerimientos específicos de la organización a la cual pertenecen. En ambos grupos debemos conseguir eficiencia, por tanto al evaluar la implementación de una política de gestión pública, tendremos que considerarlos a los dos.

A finales de los 80, comienzan los estudios de la llamada *tercera generación*, los cuales a diferencia de los anteriores utilizan métodos mixtos de investigación, modelos dinámicos e intentan probar hipótesis. Autores de esta generación<sup>38</sup> enfatizan la necesidad de claridad conceptual y de operacionalizar y medir cuidadosamente las variables. Algunos estudios de esta etapa incluyen evaluaciones de impacto o recomendaciones para mejorar la gestión pública, además del análisis del proceso de implementación.

Autores como Palumbo y Calista (1990) reconocen que los productos y resultados de la implementación dependen de los intereses organizacionales y de los incentivos que las organizaciones tienen para participar en el proceso. Al ejecutar

---

<sup>36</sup> El estudio con enfoque *bottom-up* más reconocido es “Street-Level Bureaucracy” de Michael Lipsky, 1980.

<sup>37</sup> Mayores antecedentes en Mazmanian y Sabatier (1989), pp. 41-42.

<sup>38</sup> Tales como Palumbo y Calista (1990).



un programa de mejora de la gestión pública, entrarán en conflicto los intereses de la organización que guía el proceso y aquellas que deben realmente, implementar el programa e introducir los cambios. Para evitar que los distintos intereses impidan el alcance de la efectividad de la política, a veces se introducen sistemas de incentivos que orienten a las organizaciones hacia los objetivos deseados.

En esta breve revisión de los estudios de implementación pudimos conocer los distintos enfoques y técnicas que se han utilizado, lo cual nos ayuda a identificar las dificultades específicas que es preciso considerar para evaluar qué está pasando con una política o programa dados.

En la evaluación formativa que queremos realizar al proceso de implementación de los PMG, debemos tener en cuenta que éstos se ejecutan en un contexto multi-organizacional por lo que aplicaremos un enfoque integrado *top-down/ bottom-up*<sup>39</sup> que permita revelar el proceso de implementación, especificar las relaciones entre actores y examinar qué decisiones puede tomar cada actor, tal como lo recomienda Kettunen (1997). Es decir, al estudiar la implementación se requiere considerar a los actores involucrados, sus relaciones, su poder de decisión y el contexto en el que el programa se lleva a cabo.

En un contexto de mejora de las organizaciones del sector público que involucra la introducción de competencia en cuasi mercados, contratación de servicios profesionales externos, y orientación hacia el desempeño, autores como Barrett (2004), consideran que hay más que nunca una necesidad de invertir en estudios de implementación, los cuales deben apuntar a entender y explicar las dinámicas

---

<sup>39</sup> Escogemos un enfoque *top-down/bottom-up*, ya que éste nos permite determinar si se está cumpliendo lo establecido por ley, y además nos permite conocer y entender cómo se está ejecutando el programa al interior de los Servicios. Nuestro estudio toma una perspectiva similar a la segunda generación, ya que no sólo consideramos la visión jerárquica sino también la de los operadores, e intentamos identificar las variables que afectan -negativa o positivamente- el proceso de implementación. No nos enmarcamos en estudios de tercera generación por la imposibilidad de contar con información suficiente que permita estimar modelos econométricos para explicar el proceso de implementación de los PMG.

de la relación política-acción, y a desarrollar prescripciones más apropiadas. Hacia estos objetivos se dirige la presente investigación, ya que al evaluar lo que está ocurriendo durante la implementación de los PMG podremos determinar factores relevantes para el éxito, de manera que nos acerquemos al objetivo de largo plazo *modernizar la administración pública incorporando herramientas tecnológicas y de gestión*.

### **2.1.1 POLÍTICAS DE GESTIÓN PÚBLICA EN UN CONTEXTO MULTI-ORGANIZACIONAL.**

Las políticas públicas destinadas a la administración pública como tal son un tipo particular y complejo de políticas, y se han vuelto muy importantes con la introducción de reformas orientadas por la Nueva Gestión Pública. Este tipo de políticas se relacionan con actividades como la administración financiera, los sistemas de compras y contrataciones, la administración de personal, las formas de organización y métodos de trabajos, y la evaluación de desempeño, entre otras.

Una política de estas características -como la mejora de gestión pública- se lleva a cabo en un sistema complejo, entendido como aquel “que se conforma de un gran número de partes que interactúan en forma compleja, [donde...] el todo es mayor que la suma de las partes” (Simon, 1962:468). Este sistema en el que se ejecutan las políticas está compuesto por subsistemas complejos interrelacionados que forman una estructura jerárquica.

La implementación, por su parte, es un proceso complejo<sup>40</sup> ya que gran parte de ella “se realiza en una configuración burocrática e intergubernamental, que involucra varias unidades políticas y administrativas en dos o más niveles de gobierno” (Palumbo y Calista, 1990:182), por lo que es necesario que al evaluar

---

<sup>40</sup> Que involucra una serie de decisiones y acciones políticas y administrativas que tienen lugar en el tiempo y espacio.

tengamos una valoración realista de cómo funcionan las organizaciones en la práctica.

Cuando implementamos una política de gestión pública es importante contar con un *sistema de seguimiento y control*<sup>41</sup> que permita dar información sobre la marcha a los responsables del proceso dentro de cada dependencia, para que ellos a su vez puedan informar a la organización guía de los avances que está logrando el programa. De esta manera, cuando las cosas van bien se pueden aprovechar al máximo los recursos y las oportunidades; y cuando se enfrentan dificultades, podemos minimizar los riesgos, reaccionar a tiempo, y establecer o reestablecer prioridades. En otras palabras, un sistema de este tipo nos permite controlar las actividades realizadas durante la implementación de modo que mantengamos la trayectoria que nos conduce al cumplimiento de los objetivos del programa.

El propósito de un sistema de seguimiento es evaluar sistemática y periódicamente el desarrollo de los distintos planes o programas que se están ejecutando en una organización, de acuerdo con los objetivos establecidos; así como el análisis de barreras y la formulación de propuestas para superarlas. En el caso de los PMG, se trata de evaluar el grado de avance en el cumplimiento de las metas y analizar la evolución de cada uno de los 11 sistemas de gestión incorporados.

---

<sup>41</sup> No confundir con Sistema de Control de Gestión, el cual está formado por: 1) un conjunto de indicadores de control que permitan orientar y evaluar posteriormente el aporte de cada departamento a las variables claves de la organización; 2) un modelo predictivo que permita estimar el resultado de la actividad que se espera que realice cada responsable y/o unidad; 3) objetivos ligados a indicadores y a la estrategia de la organización; 4) información sobre el comportamiento y resultado de la actuación de los diferentes departamentos; 5) evaluación del comportamiento y del resultado de cada persona y/o departamento que permita la toma de decisiones correctivas. En esta investigación, el Sistema de Control de Gestión, es precisamente uno de los 4 sistemas que consideramos, pero recordemos que no estamos valorando cómo se desempeñan los sistemas PMG, sino cómo operan los Servicios Públicos para poder implementarlos.

Los PMG, como ya adelantamos, intentan aumentar la eficiencia de la administración pública, por lo que poseen una serie de especificidades. Primero, se desarrollan en un contexto multi-organizacional, ya que se aplican en 186 Servicios Públicos, algunos centralizados y otros no. Es decir, tratamos con diversos sectores (salud, educación, justicia, vivienda, etc.) y con distintos niveles de gobierno (desde Subsecretarías hasta Intendencias y Gobernaciones). Por esto, en la evaluación operativa será necesario utilizar un enfoque integrado *top-down/bottom-up* que nos permita conocer: desde arriba, cuál es la lógica y la teoría del programa, y cuáles son sus objetivos; y desde abajo, cómo está operando y qué resultados se han alcanzado.

Segundo, dado que el programa está destinado a los Servicios Públicos, la interfaz que se produce no se relaciona directamente con los ciudadanos, sino con los burócratas. Es decir, permanece dentro de la multi-organización, por lo que no podemos valorar cómo el programa ha beneficiado a los ciudadanos, pero sí analizar cómo se han modificado las organizaciones con la introducción de estos programas y qué resultados se han obtenido.

Tercero, utiliza sistemas de evaluación de desempeño organizacional -o colectivo- para valorar la calidad de las mejoras introducidas por los Servicios Públicos. Y con el fin de motivar a los funcionarios para que participen en este proceso de mejora, hace uso de incentivos monetarios. Como vimos anteriormente, ésta es una de las formas de evitar el conflicto de intereses entre organizaciones.

#### **2.1.1.1 SISTEMAS DE EVALUACIÓN DE DESEMPEÑO.**

Los sistemas de evaluación de desempeño “fueron motivados por la percepción de que las burocracias son ineficientes y que parte de esta ineficiencia se debía a una pobre definición de los objetivos de la organización y a la ausencia de incentivos para motivar la actividad de los burócratas” (Heckman *et al.*, 1997:389).

Generalmente, estos sistemas de evaluación de desempeño están asociados a la entrega de incentivos a los funcionarios públicos sobre la base de sus resultados. Para poder introducir un sistema de este tipo en la administración pública, es necesario que las agencias tengan metas específicas y que esas metas puedan ser cuantificadas y medidas. En los PMG, por ejemplo, se establece que primero es necesario definir la misión, los productos estratégicos y los clientes/usuarios/beneficiarios de la organización, para posteriormente establecer metas de gestión que sean verificables, pertinentes, exigibles y comparables.

Al utilizar indicadores de desempeño para incrementar la eficiencia del gobierno, Heckman (1997) advierte que debemos valorar cómo se desempeñan estos indicadores, considerando las siguientes preguntas: ¿los burócratas responden a los incentivos?, ¿los incentivos son igualmente efectivos para gerentes y operativos?, ¿los incentivos orientan a los burócratas en la dirección correcta y los llevan a desempeñarse en un nivel apropiado?

En su estudio *Assesing the Performance Standard in Public Bureaucracies* (1997), Heckman encuentra dos problemas: 1) los sistemas de estándares de desempeño usualmente utilizan metas de corto plazo más que de largo plazo en orden a proveer una rápida retroalimentación a los administradores del programa, incluso aunque las medidas de largo plazo sean más cercanas a la noción de beneficio social; y 2) estos sistemas motivan a los administradores a perseguir resultados que no siempre están relacionados con los principales objetivos de la agencia.

Concluimos que la sola utilización de sistemas de evaluación de desempeño no asegura el funcionamiento eficiente de la administración pública, por lo que es necesario diseñar programas integrales que promuevan la implementación de sistemas de gestión orientados hacia los beneficiarios y hacia la calidad de los productos o servicios ofrecidos.

Hemos visto en este apartado que para disminuir la brecha política/resultados es necesario evaluar el proceso de implementación con el fin de darnos cuenta dónde se están generando los problemas y cómo podemos solucionarlos a tiempo.

A continuación veremos cómo hacer una investigación de esta etapa del ciclo de políticas públicas.

## **2.2 LA INVESTIGACIÓN DE LA IMPLEMENTACIÓN.**

Alan Werner (2004) denomina investigación de implementación a aquella que se preocupa de investigar qué está pasando en el diseño, implementación, administración, operación, servicios y resultados de los programas. Este tipo de investigación intenta abrir la *caja negra* del proceso de implementación de las políticas, entendido como la transformación de políticas en acción y resultados.

“La misión central de la investigación de implementación es describir, valorar y explicar qué está ocurriendo y por qué” (Werner, 2004:2). Para Werner (2004), *valorar* significa juzgar si o no el programa o política en estudio está operando de acuerdo a algún modelo, norma, o estándar. *Explicar* significa generar hipótesis acerca de por qué un programa está operando como lo hace y alcanzando determinados resultados.

Cuando el propósito de la investigación de implementación es explicar, buscamos entender por qué el programa se desempeña de cierta forma y desarrollar recomendaciones o lecciones para una efectiva administración del programa. Éste es el tipo de investigación que nos interesa en esta tesis ya que el objetivo es formular recomendaciones de mejora a partir de la identificación de los factores relevantes en el proceso.

Uno de los estándares más comúnmente utilizados para valorar/evaluar la implementación de un programa es el diseño y las expectativas del mismo. Autores como Weiss (1998), Russ-Eft y Presskill (2001), y Werner (2004) señalan que para describir, valorar y explicar qué está ocurriendo durante la implementación de un programa, podemos recurrir al *modelo lógico* o a las *teorías de cambio* del programa que nos interesa.

El *modelo lógico* esquematiza como se supone que debe funcionar un programa. Al desarrollarlo, podemos conocer los recursos, actividades, procesos, reglamentos, resultados y supuestos, en los que se basa el programa; los cuales hacen que funcione. Werner (2004) afirma que “el modelo del programa puede ser usado como punto de referencia para evaluar la implementación... y puede ayudar a explicar por qué un programa está operando y desempeñándose como lo hace” (Werner, 2004:135-136). Si queremos evaluar la implementación de un programa, a partir de su modelo lógico, debemos determinar hasta qué punto el programa tiene unos objetivos claramente definidos, una lógica y una secuencia de actividades encaminadas a alcanzar tales objetivos.

Las *teorías de cambio* de un programa, siguiendo a Carol Weiss (1998) se relacionan con las ideas o supuestos que vinculan las entradas (*inputs*) de un programa con la obtención de los resultados (*outputs*) deseados. Para Weiss, “el mecanismo operativo del programa no son las actividades del programa *per se*, sino las respuestas que estas actividades generan” (Weiss, 1998:57). Por tanto, la teoría del programa pone énfasis en las respuestas de los participantes a las actividades del programa. La teoría de implementación, por su parte, tiene que ver con lo que se requiere para traducir los objetivos en prestación de servicios y operación del programa. Ambas teorías interactúan en la evolución de un programa y conforman sus teorías de cambio.

“Valorar el éxito de un programa en sus propios términos es válido como forma de evaluar la implementación... El diseño del programa y sus resultados de corto y largo plazo son los *estándares* con los que se puede valorar de manera justa el éxito de un programa” (Werner, 2004:122). La evaluación basada en teorías de cambio puede ayudar a los responsables de un programa “porque los lleva a pensar por qué están haciendo lo que están haciendo y a considerar si hay maneras de hacerlo mejor” (Weiss, 1998:71).

Cuando utilizamos las teorías de cambio como base para la evaluación no necesariamente debemos analizar cada una de las actividades identificadas, sino que debemos escoger aquellas que contribuyan al propósito de la evaluación, en este caso, identificar factores relevantes y formular recomendaciones. Al analizar como se desarrolla cada actividad podremos determinar cuales de ellas no están funcionando de la forma esperada y por tanto, dificultan la obtención de los resultados deseados. La identificación de tales actividades permitirá generar recomendaciones para mantener la trayectoria que conduce a los PMG al cumplimiento de sus objetivos de largo plazo.

Una vez que hemos identificado el modelo lógico y las teorías de cambio<sup>42</sup> del programa, podemos plantear relaciones entre factores (variables). En la presente evaluación nos interesa especificar relaciones entre las actividades/recursos del programa y el alcance de objetivos.

Los estudios que intentan explicar la implementación estudian las relaciones que existen entre la variable considerada dependiente y aquellas que fungen como explicativas. Como variables dependientes se suelen emplear estándares sobre: procesos, productos, y resultados/impactos. La forma en que se medirá la variable dependerá de la perspectiva desde la cual se observa el proceso de implementación: 1) la del diseñador de la política, el *centro*; 2) la de los

---

<sup>42</sup> Esta identificación fue realizada en el Capítulo 1 para el caso de los PMG. Ver págs. 24 y 25.



funcionarios implementadores, la *periferia*; o 3) la de los actores privados hacia quienes el programa está dirigido, el *grupo objetivo*.

En esta investigación queremos estudiar la implementación para evaluar cómo está operando, es decir, queremos ver hasta qué punto los objetivos oficiales de la política están siendo alcanzados y cuáles son las razones para obtenerlos o no. Para desarrollarla utilizaremos estándares sobre procesos, estableciendo como variable dependiente el porcentaje de cumplimiento de las metas comprometidas por cada Servicio para el año 2005, por tanto, consideramos la perspectiva del *centro*. En esta perspectiva “la implementación involucra esfuerzos de los funcionarios o instituciones de alto nivel para obtener conformidad de la periferia o de las instituciones y funcionarios de niveles más bajos, con el fin de proveer un servicio o modificar un comportamiento” (Mazmanian y Sabatier, 1989:12).

En cuanto a los factores explicativos, Hill y Hupe (2005) sugieren utilizar algunos de los siguientes:

- a) Vínculos verticales de la administración pública: se refiere a los vínculos que existen entre organizaciones de distintos niveles de la administración pública que están involucrados en el programa en estudio. Muchas políticas son diseñadas por el gobierno central e implementadas en organizaciones de gobiernos locales.
- b) Características y disposición de las agencias implementadoras: las características de las agencias incluyen aspectos como el control organizacional y los vínculos formales e informales de la agencia con los diseñadores de la política. Por su parte, la disposición o reacción de los implementadores se relaciona con: su comprensión o entendimiento de la política, la dirección de su respuesta hacia ella (aceptación, neutralidad, rechazo), y la intensidad de esta respuesta.
- c) Influencia sobre el comportamiento de los operadores de la política: trata de identificar la forma en que los diseñadores de la política pueden afectar el

comportamiento de aquellos que se encargan de ejecutar las actividades del programa.

- d) Relaciones inter-organizacionales horizontales: éstas se dan entre organizaciones que no están relacionadas en ningún sentido jerárquico, por ejemplo, entre dependencias de distintos sectores: salud y educación.

Para conocer y valorar cada uno de estos posibles factores explicativos debemos obtener información de distintas fuentes. La estructura orgánica del gobierno nacional y de las dependencias particulares que estudiemos puede darnos pistas sobre los factores a) y d); por otro lado, la ley o reglamento del programa puede aproximarnos al factor c). Sin embargo, los documentos oficiales sólo nos dan una visión parcial de estos factores y no nos proporcionan información acerca del factor b). Por lo anterior, es necesario realizar entrevistas o aplicar cuestionarios a los actores involucrados en el proceso de modo que obtengamos una visión realista de la implementación y del contexto en el que se lleva a cabo.

Una vez que tenemos la información podemos comenzar a valorar cómo los factores explicativos contribuyen -en este caso- al logro de los objetivos de gestión, y de esta forma evaluar el proceso de implementación del programa. Debido a que la existencia de un sistema de seguimiento y control permite identificar sobre la marcha las dificultades que se presentan y diseñar las soluciones pertinentes, planteamos la siguiente hipótesis: *la existencia de sistemas de seguimiento y control, al interior del Servicio, durante la ejecución de los PMG contribuye al logro de objetivos de gestión comprometidos.*

### **2.3 EVALUACIÓN: UNA HERRAMIENTA PARA FORMULAR RECOMENDACIONES DE POLÍTICA.**

Evaluar desde el punto de vista de la implementación permite identificar los principales factores que afectan el alcance de objetivos, la modificación de

objetivos y estrategias, y cualquier otro impacto políticamente significativo. “El rol crucial de la evaluación de implementación es identificar las variables que afectan el logro de los objetivos legales durante todo el proceso” (Mazmanian y Sabatier, 1989:21).

La evaluación se define de distintas formas. En general, la evaluación se refiere al proceso de determinar el mérito o el valor de un producto o proceso. Para Weiss (1998) la evaluación es la valoración sistemática de la operación y/o resultados de un programa o política, comparada con un conjunto de estándares explícitos o implícitos, como un medio de contribuir a la mejora del programa o política. Para Russ-Eft y Preskill (2001), la evaluación debe ser vista como un proceso para fortalecer el conocimiento y la toma de decisiones.

Según el propósito que tenga se definen distintos tipos de evaluaciones. Hay dos tipos principales. La llamada *evaluación formativa*<sup>43</sup> u operativa “es típicamente conducida durante el desarrollo o mejoramiento de un programa... es usualmente realizada por evaluadores internos (aunque no siempre), con el propósito de... mejorar al programa evaluado” (Russ-Eft y Preskill, 2001:21), este tipo de evaluación se enfoca en los procesos y responde preguntas del tipo: ¿qué tan bien está siendo implementado el programa?, ¿cuáles son las barreras a la implementación?, ¿cómo podría ser mejorado el programa?, ¿hasta qué grado está preparado el equipo ejecutor para implementar los objetivos del programa? La evaluación formativa, por tanto, se lleva a cabo durante la implementación temprana de la política pública.

La *evaluación sumativa*, en cambio, es realizada “con el propósito de determinar el mérito o valor del evaluando en una forma que conduzca a un juicio evaluativo

---

<sup>43</sup> La clasificación de la evaluación como formativa y sumativa se relaciona con las intenciones del evaluador para emprender el estudio. Al hablar de evaluación operativa y de resultados, en cambio, no nos preocupa el rol del evaluador, sino la etapa en la que el programa es evaluado, durante la implementación temprana o al concluir la implementación.

final” (Russ-Eft y Preskill, 2001:22), contesta preguntas como: ¿a qué grado de extensión el programa alcanzó sus metas?, ¿qué componentes del programa son reproducibles en otras locaciones?, ¿de qué manera los participantes se beneficiaron con el programa? Este tipo de evaluación posee a su vez distintas clases de enfoque: a) el *monitoreo*, el cual está “asociado con la necesidad de determinar si el programa está siendo administrado en forma ética y legal” (Russ-Eft y Preskill, 2001:23), y la *auditoría* que se enfoca a la rendición del uso de los recursos financieros; b) la *evaluación de resultados* que es el proceso por el cual se valoran los resultados de un programa en sus participantes, “se refiere a los beneficios o cambios en el conocimiento, actitudes, valores, habilidades, comportamiento, condición o estado de los participantes” (Russ-Eft y Preskill, 2001:23); y c) la *evaluación de impacto* que se enfoca sobre qué les ocurre a los participantes como resultado de la intervención de un programa, es decir, “valora el efecto neto de un programa comparando los resultados del programa con un estimado de lo que habría ocurrido en ausencia del programa” (Russ-Eft y Preskill, 2001:24), por tanto requiere la creación de un contrafactual, generalmente llamado grupo de control.

Como establecimos anteriormente, en los PMG no podemos valorar directamente los efectos sobre los beneficiarios de los Servicios Públicos, por tanto, realizaremos una evaluación formativa que nos permita primero, analizar cómo los Servicios en estudio han incorporado los sistemas de gestión PMG y qué resultados han alcanzado; y segundo, formular recomendaciones que ayuden a la DIPRES a tomar decisiones que contribuyan a la mejora del programa.

## 2.4 CONCLUSIONES.

Todo programa público intenta transformar una política que ya ha sido promulgada en acciones y resultados, el proceso mediante el cual se realiza esta transformación es la *implementación*. Durante la implementación puede surgir una

brecha entre políticas y resultados, es decir, entre los objetivos de la política o programa y los resultados reales obtenidos. Al evaluar este proceso contribuimos a reducir esa brecha. Por otro lado, como estos programas utilizan recursos públicos es de gran importancia que operen en forma eficiente, maximizando el bienestar de la sociedad. Lamentablemente, alcanzar la eficiencia no es una tarea fácil. Si durante implementación las actividades no se realizan como se planearon o los actores no responden de la forma prevista, se dificultará el alcance de los resultados esperados y en consecuencia el programa será ineficiente. Por tanto, con el fin de guiar -y en caso de ser necesario corregir la trayectoria de- la implementación es necesario evaluar el proceso desde un punto de vista formativo. También es posible utilizar sistemas de seguimiento al interior de las organizaciones que implementan la política de modo que exista una retroalimentación rápida para que responsables y diseñadores establezcan las acciones correctivas que sean necesarias.

La eficiencia del programa, entendida como la correcta realización de los procesos y la consecución de los productos o resultados deseados del programa, es afectada por una serie de factores entre los que podemos mencionar: la estructura organizacional en la que es llevado a cabo; los intereses organizacionales y los incentivos que las organizaciones tienen para participar en el proceso; los vínculos verticales de la administración pública; y la respuesta que las organizaciones dan a la política.

Para estudiar cómo estos factores afectan la eficiencia y evaluar esta etapa del ciclo de políticas públicas existen dos enfoques. El enfoque *top-down* inicia el análisis a partir de las decisiones tomadas por los *policymakers* y examina el grado en que los objetivos de la política están siendo alcanzados. El enfoque *bottom-up*, en cambio, analiza el comportamiento de los actores encargados de llevar a cabo la política. Si la política se ejecuta en un contexto multi-

organizacional, como casi siempre ocurre, es aconsejable utilizar un enfoque que combine los dos anteriores.

Para realizar la evaluación de implementación de los PMG utilizaremos un enfoque integrado *top-down/bottom-up* y nos basaremos en el modelo lógico y las teorías de cambio que hemos identificado en el Capítulo 1. Los estándares de evaluación serán los establecidos formalmente, esto es, ¿los Servicios (FONASA y la Subsecretaría de Educación) están desarrollando adecuadamente cada una de las actividades especificadas en las teorías de cambio de modo que les sea posible cumplir los objetivos de gestión comprometidos?.

La respuesta a esta pregunta nos permitirá: 1) identificar los factores que están afectando, positiva o negativamente, el proceso de implementación de los PMG; y 2) recomendar acciones que permitan sobrellevar los obstáculos y establecer las condiciones necesarias para la exitosa implementación del programa.

En el siguiente capítulo expondremos los casos de estudio y los resultados obtenidos con la utilización de un método Delphi para evaluar la implementación de los PMG.

---

## **CAPÍTULO 3.**

# **EVALUACIÓN FORMATIVA DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS PMG 2005 EN FONASA Y LA SUBSECRETARÍA DE EDUCACIÓN**

---

*“El rol crucial del análisis de implementación  
es identificar las variables que afectan el logro  
de los objetivos legales durante todo el proceso”.*

*Daniel Mazmanian y Paul Sabatier.*

### CAPÍTULO 3. EVALUACIÓN FORMATIVA DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS PMG 2005 EN FONASA Y LA SUBSECRETARÍA DE EDUCACIÓN.

El presente capítulo tiene dos propósitos, el primero es responder la pregunta de investigación *¿qué factores facilitan y cuáles obstaculizan el proceso de implementación de los PMG en los Servicios en estudio?*<sup>44</sup>, para ello analizaremos los resultados obtenidos con la aplicación de dos cuestionarios en un esquema Delphi<sup>45</sup>, con los cuales buscamos obtener opiniones consensuadas y consistentes de un grupo de expertos formado por responsables del proceso de implementación de los PMG y académicos de gestión pública. El segundo propósito es investigar si en FONASA y en la Subsecretaría de Educación se cumple la hipótesis que afirma: *la existencia de sistemas de seguimiento y control durante la ejecución de los PMG, al interior del Servicio, contribuye al logro de objetivos de gestión comprometidos*. Con este fin, analizaremos y compararemos el proceso de implementación anual de los PMG en ambos Servicios.

La evaluación formativa que aquí se realiza tiene un enfoque principalmente *top-down*, donde lo que nos interesa es que el programa cumpla con los objetivos establecidos por ley. No obstante, también incorporamos el enfoque *bottom-up*, en menor medida, dado que para establecer los factores relevantes del proceso de implementación, se consideraron las opiniones tanto del organismo responsable como de los ejecutores.

Para cumplir con los propósitos señalados, el capítulo se divide en cuatro secciones. Las secciones uno y dos están destinadas a caracterizar los Servicios en estudio así como sus formas de organización y coordinación para la ejecución

---

<sup>44</sup> Por factores que facilitan nos referimos a aquellos que, ya sea promueven los PMG (compromiso, liderazgo, etc.) o proveen las bases sobre las cuales implementar los sistemas (capacidades, tecnología, documentos de apoyo, etc.).

<sup>45</sup> El método Delphi, estructura un *proceso de comunicación entre un grupo de expertos, con el fin de obtener opiniones consensuadas y consistentes acerca del tema en estudio* Para mayores antecedentes ver Mullen (2003).



de los PMG. Estas secciones se construyen a partir de la información obtenida con las entrevistas que realizamos a 13 personas relacionadas directamente con el proceso de implementación<sup>46</sup>. Podremos apreciar que las estructuras donde se ejecuta el PMG son sistemas complejos y que la implementación de estos programas plantea problemas a la administración acerca de cómo alcanzar la eficiencia<sup>47</sup>. Además, analizaremos las respuestas que dan los Servicios a las actividades del programa, para valorar cómo está funcionando la teoría del programa y establecer las semejanzas y diferencias existentes entre los dos casos de estudio. Y presentaremos los resultados que ambos Servicios han obtenido en cuatro de los once sistemas PMG, a partir de los informes de cumplimiento que fueron entregados a los Organismos Validadores.

En la tercera sección se analizan los resultados obtenidos con la aplicación del método Delphi en dos rondas. Primero, identificamos los factores relevantes en el proceso de implementación de estos programas. Estos factores serán positivos cuando su presencia en el Servicio contribuya al cumplimiento de las metas PMG, y representarán un obstáculo cuando impidan o pongan trabas a la implementación de los Sistemas de Gestión PMG. Una vez que conozcamos los factores relevantes, podremos definir las *condiciones necesarias* para que un PMG anual sea exitoso<sup>48</sup> -entendiendo el éxito como el cumplimiento total de los objetivos de gestión comprometidos-. Como ya señalamos en la hipótesis de investigación, partimos del supuesto que la existencia de seguimiento y control interno será de crucial ayuda para cumplir con los objetivos de gestión comprometidos.

---

<sup>46</sup> En la DIPRES se entrevistó a quienes ocupan los siguientes cargos: Jefatura del Departamento de Gestión, Analista de FONASA y Analista de la Subsecretaría de Educación. En cada Servicio se entrevistó a quienes cumplen las siguientes funciones: Responsable Institucional del PMG y a los Encargados de los Sistemas de Planificación y Control de Gestión, de Compras y Contrataciones, de Gestión Territorial Integrada y de Enfoque de Género.

<sup>47</sup> Ver Capítulo 2, pág. 32.

<sup>48</sup> Las condiciones necesarias para que la implementación anual de los PMG sea exitosa se presentarán en el Capítulo 4.

Luego, se identificarán los resultados que los expertos consideran han alcanzado los Servicios debido a la implementación de los Programas de Mejoramiento de Gestión. A partir del análisis realizado a ambos Servicios y de los resultados obtenidos en los cuestionarios Delphi, determinaremos si los PMG están o no alcanzando los objetivos perseguidos, lo cual nos permitirá formular recomendaciones de mejora en el siguiente capítulo.

Finalmente, en la cuarta sección se exponen algunos comentarios que surgen del presente capítulo.

### **3.1 Los PMG 2005 EN FONASA.**

En esta sección se lleva a cabo la evaluación formativa de la implementación del PMG 2005 en el Fondo Nacional de Salud (FONASA). La primera parte es descriptiva y en ella damos a conocer qué es FONASA, cuáles son sus funciones y, qué definiciones estratégicas guían su gestión<sup>49</sup>.

Luego, analizaremos el proceso de implementación anual de los PMG -a partir de las *teorías de cambio* previamente diseñadas- para comprender como este Servicio alcanzó un 100% de cumplimiento en 2005. Finalmente, estudiaremos los avances que se obtuvieron en cuatro de los once sistemas de gestión durante 2005, de modo que veamos como se refleja o traduce ese 100% de cumplimiento en hechos concretos.

---

<sup>49</sup> Previo a desarrollar la evaluación es necesario conocer el contexto de lo que vamos a evaluar, en este caso, debemos saber qué es FONASA antes de evaluar como este Servicio se organiza y trabaja para cumplir las metas comprometidas en el PMG 2005.

### 3.1.1 DESCRIPCIÓN DE FONASA<sup>50</sup>.

A principios de los años ochenta, Chile enfrentó una reforma en materia de salud: se crearon las Instituciones de Salud Previsional (ISAPRES), entes privados que se encargarían de financiar las prestaciones de salud de las personas que desearan afiliarse a ellas, previo pago de una cotización y a través de la suscripción de un contrato, el cual establecía los beneficios de salud que las personas podían exigir (plan de salud). En este contexto, FONASA cumplía básicamente dos funciones: *actuar como ente financiador de prestaciones de salud y administrar la Modalidad de Libre Elección (MLE)*, como intermediario entre el prestador y el beneficiario a través de la venta y pago de bonos u órdenes de atención.

Actualmente, FONASA da cobertura de salud a más de 10.9 millones de beneficiarios, sin exclusión alguna de edad, sexo, nivel de ingreso, número de cargas familiares legales y enfermedades preexistentes, bonificando total o parcialmente las prestaciones de salud que les son otorgadas por profesionales e instituciones del sector público y privado. “Integra el Sistema Nacional de Servicios de Salud (SNSS) y está sometido a la supervigilancia del Presidente de la República, a través del Ministerio de Salud” ([www.fonasa.cl](http://www.fonasa.cl), Naturaleza y Características de la Institución).

FONASA tiene una dotación efectiva de personal de 705 funcionarios, es un Organismo Centralizado con presencia regional a través de cinco Direcciones Regionales<sup>51</sup>, y además cuenta con 122 oficinas de atención al público a lo largo del país y con la sucursal virtual disponible en el sitio web de FONASA.

---

<sup>50</sup> La información de este apartado se obtuvo del sitio web de FONASA ([www.fonasa.cl](http://www.fonasa.cl)) y del documento *Definiciones Estratégicas FONASA 2005*, disponible en [www.dipres.cl](http://www.dipres.cl).

<sup>51</sup> Dirección Regional Norte: comprende las Regiones I a III. Dirección Regional Centro Norte: Regiones IV y V. Dirección Regional Metropolitana y VI: Región Metropolitana y VI. Dirección Regional Centro Sur: Regiones VII y VIII. Y Dirección Regional Sur: Regiones IX a XII.

A continuación se presentan las definiciones estratégicas (misión, objetivos, productos, beneficiarios) que orientan la gestión del Servicio.

La *misión* institucional de este Servicio es: *asegurar a los beneficiarios del FONASA el acceso y disponibilidad a los beneficios en el ámbito de la protección social en salud, con servicios de excelencia. Ser el asegurador público que garantiza a sus beneficiarios la protección social en salud de manera universal, solidaria y equitativa, contribuyendo a mejorar la calidad de vida de la población.*

En relación a ella, los *objetivos estratégicos* que FONASA se plantea son: 1. Asegurar el acceso y disponibilidad en la entrega de las acciones, prestaciones y servicios, a través de la implementación del Plan de Salud. 2. Lograr el aseguramiento de la protección social en salud en forma eficaz, eficiente y competitiva. 3. Mantener a la población informada de sus beneficios, derechos y obligaciones. 4. Fortalecer a FONASA promoviendo una gestión innovadora.

Para alcanzarlos, utiliza los siguientes *productos estratégicos*: 1) Plan de salud con régimen de garantías y beneficios adicionales, 2) Fiscalización del plan de salud, y 3) Servicios de atención al beneficiario; los cuales están dirigidos tanto a sus afiliados a FONASA<sup>52</sup> como a otros beneficiarios<sup>53</sup>.

Consideramos que las *definiciones estratégicas* de FONASA son claras y coherentes entre sí, no obstante, para cumplir con ellas y proveer los productos establecidos es necesario implementar sistemas de gestión (interna y de productos) que coadyuven a la consecución eficiente de los objetivos planteados. Con esta finalidad, el Gobierno de Chile ha diseñado los PMG como guía para que

---

<sup>52</sup> Beneficiarios afiliados: trabajador dependiente o independiente que cotice en FONASA, personas que reciban pensión de algún sistema previsional y que cotice en FONASA, subsidiados por cesantía y por incapacidad laboral.

<sup>53</sup> Otros beneficiarios: las cargas familiares de los cotizantes; beneficiarios de pensiones asistenciales de invalidez y ancianidad; mujeres embarazadas que no tienen previsión, y los niños hasta los 6 años de edad; causantes del subsidio único familiar; personas carentes de recursos o indigentes.

los Servicios Públicos -de distintos sectores- diseñen, implementen, evalúen y mejoren sus sistemas de gestión en cinco áreas estratégicas.

En lo que sigue de la sección veremos cómo estos programas pueden contribuir, a través de acciones tangibles, a la mejora de la gestión de FONASA<sup>54</sup>.

Para FONASA no era obligatorio incorporarse a los PMG<sup>55</sup>, pero en el año 2000 decidió adscribirse voluntariamente a ellos. Dado su nivel de avance en materia de gestión el PMG del año 2001 comprometió casi todos sus sistemas en etapas superiores<sup>56</sup>. Lamentablemente, ese año el Servicio obtuvo un cumplimiento de sólo 75%. Los funcionarios de FONASA así como los sectorialistas atribuyen este bajo cumplimiento a que se comprometieron metas muy altas. Sin embargo, también hay que reconocer la complejidad de las funciones de FONASA, ya que por un lado, financia (o bonifica) prestaciones de salud a sus afiliados; y por otro, fiscaliza el plan de salud, es decir, debe asegurar que el financiamiento que efectúa el Fondo corresponda a prestaciones otorgadas a sus beneficiarios, así como velar por el cumplimiento de las normas e instrucciones que dicte el Ministerio de Salud, en materias de acceso, calidad y oportunidad en las atenciones.

En los cuatro años siguientes, FONASA alcanzó un cumplimiento de 100% (ver Tabla 3.1), lo que significa que cumplió los objetivos de gestión comprometidos en cada uno de los once sistemas. El Responsable Institucional del PMG en FONASA señala que “el haber obtenido un 75% en 2001 más el hecho de incorporar los PMG a la gestión institucional... han sido factores clave” (entrevista al Jefe del

---

<sup>54</sup> La información que se presenta en lo que sigue de la sección 3.1 se obtuvo de las entrevistas abiertas aplicadas a funcionarios de FONASA y de los informes de cumplimiento del PMG 2005 -los cuales no están disponibles para el público- que fueron proporcionados por personal del Servicio.

<sup>55</sup> Recordemos que el PMG es obligatorio para 178 de los 186 Servicios que lo aplican.

<sup>56</sup> Las etapas básicas para implementar un sistema de gestión son: diagnóstico, diseño, implementación, evaluación y mejora continua. Al hablar de etapas superiores nos referimos a la implementación propiamente del sistema. Un Servicio comprometerá esta etapa cuando ya haya cumplido las anteriores.

Departamento Gestión Estratégica FONASA, 11 de enero de 2006) para cumplir los objetivos de gestión en años siguientes

Hasta la fecha FONASA ha logrado implementar 9 de los 11 sistemas incorporados en el PMG. Tiene dos sistemas en la primera etapa del Programa Marco Avanzado, tres sistemas en etapa 6/6<sup>57</sup>, cuatro sistemas en etapa 4/4, un sistema en etapa 3/4 y otro en etapa 2/4<sup>58</sup>; lo cual muestra el exitoso funcionamiento de la lógica del programa en este Servicio. Pero, ¿qué ha hecho que FONASA obtenga buenos resultados?

**Tabla 3.1 Resultados PMG FONASA 2002-2005.**

| Sistemas   | 2002                 |        | 2003                 |        | 2004                                 |        | 2005*                |        |
|--|----------------------|--------|----------------------|--------|--------------------------------------|--------|----------------------|--------|
|  | Etapas Comprometidas | Cumple | Etapas Comprometidas | Cumple | Etapas Comprometidas                 | Cumple | Etapas Comprometidas | Cumple |
| Capacitación                                       | 4/4                  | Si     | 4/4                  | Si     | 4/4                                  | Si     | 4/8                  | Si     |
| Higiene-Seguridad y Mejora de Ambientes de Trabajo | 4/4                  | Si     | 4/4                  | Si     | 4/4                                  | Si     | 4/8                  | Si     |
| Evaluación de Desempeño                            | 4/4                  | Si     | 4/4                  | Si     | 4/4                                  | Si     | 4/8                  | Si     |
| OIRS   | 4/6                  | Si     | 5/6                  | Si     | 6/6                                  | Si     | 6/6                  | Si     |
| Simplificación de Trámites                         | 4                    | Si     | 5                    | Si     | Reemplazado por Gobierno Electrónico |        |                      |        |
| Gobierno Electrónico                               |                      |        |                      |        | 2/4                                  | Si     | 3/4                  | Si     |
| Planificación/Control de Gestión                   | 4/6                  | Si     | 5/6                  | Si     | 6/6                                  | Si     | 7/10                 | Si     |
| Auditoría Interna                                  | 4/4                  | Si     | 4/4                  | Si     | 4/4                                  | Si     | 5/8                  | Si     |
| Compromisos Desconcentración                       | 4                    | Si     | Reemplazado por GTI  |        |                                      |        |                      |        |
| GTI  |                      |        |                      |        | 1/4                                  | Si     | 2/4                  | Si     |
| Compras y Contrataciones del Sector Público        | 4/6                  | Si     | 5/6                  | Si     | 6/6                                  | Si     | 6/6                  | Si     |
| Administración Financiera                          | 4/6                  | Si     | 5/6                  | Si     | 6/6                                  | Si     | 6/6                  | Si     |
| Enfoque de Género                                  | 1/4                  | Si     | 2/4                  | Si     | 3/4                                  | Si     | 4/4                  | Si     |
| Cumplimiento Global                                | 100%                 |        | 100%                 |        | 100%                                 |        | 100%                 |        |

**Fuente:** Elaboración propia, según datos oficiales de la DIPRES. \* En 2005 aumenta el número de etapas en los sistemas que se incorporan al Programa Marco Avanzado.

<sup>57</sup> La notación 6/6 se refiere a que el sistema está en la etapa 6 de las 6 que deben aplicarse para que se encuentre en total funcionamiento. Por tanto, cuando estamos en la etapa final, decimos que el sistema está implementado, en cambio si estamos en etapas 3/4 o 2/4, el sistema aún está en proceso de implementación.

<sup>58</sup> El sistema GTI que fue incorporado a los PMG en el año 2004.

Las teorías de cambio definidas por Carol Weiss (1998) establecen que en un proceso de implementación se puede alcanzar un buen resultado cuando los actores responden de la forma esperada. Esto porque cada etapa/actividad del programa asume una respuesta dada de los participantes, la cual condiciona el alcance de la siguiente etapa/actividad. Veamos como responde FONASA a tales actividades.

### **3.1.2 ANÁLISIS DE LAS RESPUESTAS DE FONASA A LAS ACTIVIDADES DEL PMG 2005.**

Si recordamos las teorías de cambio del PMG presentadas en el Capítulo 1 (ver Figura 1.4, página 25), podemos observar que los Servicios -en este caso FONASA- deben efectuar una serie de actividades en respuesta a las realizadas por DIPRES y los Organismos Validadores, con el fin de cumplir los objetivos de gestión. A continuación analizamos algunas de ellas, a partir de la información que obtuvimos en entrevistas con personal de FONASA.

Los Servicios revisan y comprenden la documentación de apoyo, formulan el PMG anual y lo envían a DIPRES. En FONASA, durante el *proceso de formulación* del PMG anual se establecen los criterios para decidir la prioridad de cada sistema<sup>59</sup>. Este proceso tiene un carácter participativo, involucrando a funcionarios de distintos niveles jerárquicos. El llamado Comité PMG -formado por los responsables y encargados del PMG, junto con los representantes de las asociaciones de funcionarios<sup>60</sup>- elabora una propuesta de PMG que posteriormente es enviada al Comité Ejecutivo -formado por el Director Nacional, los Directores Regionales y los Jefes de Departamentos- para su aprobación antes de ser enviada a DIPRES.

---

<sup>59</sup> FONASA otorga mayor prioridad a aquellos sistemas que tienen impacto directo en el beneficiario: OIRS, GTI, Enfoque de Género.

<sup>60</sup> FONASA cuenta con dos asociaciones de funcionarios: la de técnicos y la de profesionales.

*Los Servicios se organizan para trabajar en la ejecución anual de los programas.*

Para implementar los sistemas PMG y cumplir con los objetivos de gestión comprometidos anualmente, FONASA cuenta con un Responsable a Nivel Institucional de los PMG en su conjunto, así como con Responsables de Meta y Encargados Operativos para cada uno de los 11 sistemas.

La Figura 3.1<sup>61</sup> muestra el organigrama de FONASA identificando el área al cual pertenecen los responsables del PMG<sup>62</sup> que fueron entrevistados para realizar el presente estudio. Utilizando el organigrama de FONASA podemos descomponer su estructura de modo que sea posible analizarla.

Podemos observar que el Responsable Institucional del PMG es el Jefe del Departamento de Gestión Estratégica, el cual funge como departamento de apoyo a la Dirección Nacional. Dado que no se ubica en un departamento de línea, el Responsable del PMG puede hacer recomendaciones y sugerencias -pero no dar órdenes- a los departamentos que si lo son, y que tienen por responsabilidad alguno de los sistemas PMG. En cambio, sí estuviese un departamento de línea, no tendría facultades para influir en los demás departamentos horizontales a él.

En la Tabla 3.2 se muestra el perfil profesional y los cargos que ocupan cada uno de los encargados de los sistemas PMG en FONASA. Cada sistema se ubica en el subdepartamento directamente relacionado con él. En el caso de Enfoque de Género, este sistema se encuentra en un área directamente relacionada con los beneficiarios y productos de FONASA, por lo que puede introducir las modificaciones necesarias para incorporar esta perspectiva en la entrega de productos/servicios.

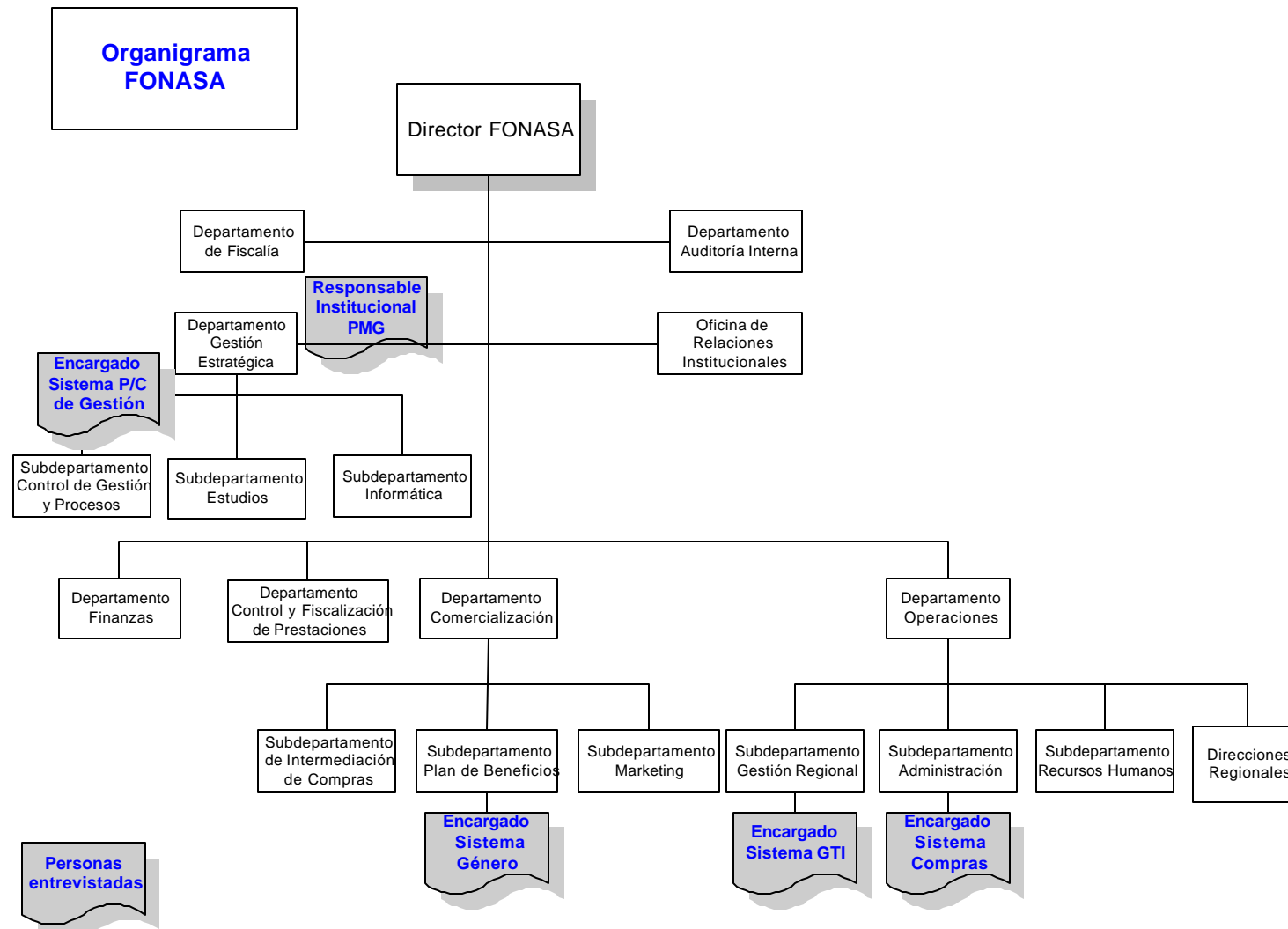
---

<sup>61</sup> En la figura, los responsables que ocupan cargos de jefaturas aparecen sobre el cuadro que representa al departamento o subdepartamento.

<sup>62</sup> Recordemos que en esta investigación se consideran 4 de los 11 sistemas PMG: Planificación y Control de Gestión, Compras, GTI, y Enfoque de Género.



Figura 3.1 Organigrama FONASA.



Fuente: FONASA.

El perfil profesional de los encargados PMG parece adecuado, ya que la mayoría de ellos tiene formación en áreas de gestión, y la encargada de Género ha sido capacitada en dicha temática.

**Tabla 3.2 Perfil Profesional y Cargo de Responsable y Encargados PMG. FONASA.**

| <b>Función</b>  | <b>Cargo/Unidad</b>   | <b>Profesión</b>                                     | <b>Tiempo en el Cargo</b> |
|---|---|--|---------------------------|
| Responsable Institucional PMG                           | Jefe Departamento de Gestión Estratégica                      | Ingeniero Comercial.<br>Master en Economía           | 10 años                   |
| Encargado Sistema de Planificación y Control de Gestión | Jefa del Subdepartamento de Control de Gestión y Procesos     | Administrador Público                                | 4 años                    |
| Encargado Sistema de Compras y Contrataciones           | Jefa Sección Compras / Subdepartamento de Administración      | Ingeniero Comercial                                  | 9 años                    |
| Encargado Sistema GTI                                   | Coordinador de Proyectos/ Subdepartamento de Gestión Regional | Ingeniero Comercial                                  | 3 años                    |
| Encargado Sistema Enfoque de Género                     | Profesional del Subdepartamento Plan de Beneficios            | Tecnólogo Médico.<br>Diplomado en Enfoque de Género. | 21 años                   |

**Fuente:** Elaboración propia a partir de información proporcionada por los entrevistados.

Los Servicios obtienen el compromiso del personal. “En nuestra gestión no buscamos cumplir con el PMG sino avanzar en la planificación institucional... El [programa]... se ha incorporado en la cultura organizacional” (entrevista al Jefe del Departamento de Gestión Estratégica FONASA, 11 de enero de 2006) de FONASA. Además, dado el buen clima laboral existente<sup>63</sup>, se ha logrado que los funcionarios se motiven y participen en el proceso de ejecución, lo que facilita el cumplimiento de metas.”Los funcionarios están preocupados de mejorar... [y] de cumplir sus compromisos” (entrevista a Jefa del Subdepartamento de Control de Gestión y Procesos FONASA, 12 de enero de 2006). El responsable institucional del PMG ha hecho ver que el cumplimiento de metas no es tarea sólo de los encargados, sino de todos los funcionarios, en especial de los operadores de cada sistema.

<sup>63</sup> A juicio de sus propios funcionarios.

La jefatura del Servicio realiza un monitoreo permanente de los avances en los sistemas. Si bien durante la ejecución anual de los PMG existe un *proceso de seguimiento* que consiste en 4 evaluaciones internas y un monitoreo continuo, éste no es responsabilidad del Director Nacional de FONASA (jefe de Servicio), sino del Comité PMG.

En las evaluaciones trimestrales, el encargado de cada sistema debe entregar a la jefatura del departamento al cual pertenece, un informe con los avances obtenidos a la fecha. Posteriormente, los encargados PMG se reúnen con el Comité Ejecutivo, para evaluar los avances alcanzados. En estas evaluaciones se utiliza el sistema de semáforo<sup>64</sup> para visualizar fácilmente los sistemas que tienen problemas y los que avanzan en el cumplimiento de los objetivos en la forma previamente establecida.

Por otro lado, el sistema de monitoreo continuo<sup>65</sup> “permitió a los responsables de cada centro<sup>66</sup> tomar las acciones preventivas y correctivas necesarias para garantizar el éxito, lo que llevó finalmente a que FONASA cumpliera el 100% de las metas comprometidas” (FONASA, 2005a:1).

Los Servicios avanzan en el cumplimiento de sus objetivos en la forma esperada. Este año en particular, el Sistema de Compras y Contrataciones Públicas sufrió retrasos durante el primer semestre, debido a la puesta en marcha del AUGE<sup>67</sup>. No obstante, al concluir el año FONASA logró cumplir sus objetivos de gestión, gracias, como ya adelantamos, al sistema de seguimiento y monitoreo continuo.

---

<sup>64</sup> El sistema de semáforo clasifica en *verde* los sistemas que obtienen los resultados previstos, en *rojo* aquellos que tienen atrasos considerables, y en *amarillo* aquellos que han cumplido algunas metas y tiene problemas leves en otras.

<sup>65</sup> Implementado por el Departamento de Gestión Estratégica.

<sup>66</sup> Referido a un centro de responsabilidad que tiene a cargo una cierta cantidad de indicadores relacionados con funciones y tareas específicas del área en la que se encuentra.

<sup>67</sup> El Acceso Universal con Garantías Explícitas en Salud (AUGE) tiene por objetivo garantizar el acceso a la atención de salud oportuna, de calidad y con protección financiera. Contempla 40 enfermedades, que son las de mayor impacto en la salud y presupuesto familiar de la población chilena. Ver [www.fonasa.cl](http://www.fonasa.cl), ¿Qué es Auge?

Luego de haber revisado las respuestas de FONASA a las actividades del PMG impulsadas por DIPRES y los Validadores, debemos resaltar algunas que consideramos, orientan el proceso de implementación anual para cumplir los objetivos de gestión comprometidos: a) se ha implementado un proceso participativo, incluyendo a las direcciones regionales, desde la formulación del PMG anual; b) se cuenta con un equipo encargado de la implementación anual de los PMG (formado por 23 personas en total); c) los responsables y encargados del proceso se ubican en departamentos clave para cada uno de los sistemas y poseen un perfil profesional adecuado; d) se ha logrado comprometer a los funcionarios operativos; e) se realiza un monitoreo continuo y evaluaciones trimestrales de los avances en cada uno de los sistemas PMG, y f) las acciones correctivas encaminadas a solucionar los problemas que se presentan en cada sistema son formuladas en conjunto por encargados y responsables del PMG, jefes de departamentos, directores regionales y director nacional<sup>68</sup>.

Cuando se exponga el caso de la Subsecretaría de Educación revisaremos estas mismas actividades a fin de identificar diferencias y similitudes entre ambos Servicios.

### **3.1.3 RESULTADOS POR SISTEMA PMG EN FONASA.**

Las actividades recién señaladas han ayudado a que FONASA cumpla el 100% de sus metas PMG en 2005. En esta subsección se presentan los principales resultados que el Servicio obtuvo durante ese año -en cuatro de los once sistemas de gestión incorporados- los cuales reflejan o traducen el porcentaje de cumplimiento en acciones concretas.

---

<sup>68</sup> Al describir como FONASA realiza cada una de las actividades que debe efectuar durante el año, hemos presentado evidencia sobre cada una de las acciones que aquí destacamos.

### 3.1.3.1 SISTEMA DE PLANIFICACIÓN Y CONTROL DE GESTIÓN - FONASA.

El sistema de Planificación y Control de Gestión es uno de los tres que conforman el Área Planificación/Control/Gestión Territorial Integrada<sup>69</sup>. Este sistema en el Programa Marco Avanzado (PMA) tiene por objetivo: *normalizar según el sistema de certificación ISO 9001:2000, los procesos de planificación y sistemas de información que permitan a la institución disponer de la información necesaria para apoyar la toma de decisiones respecto de los procesos y resultados de la provisión de sus productos, y rendir cuentas de su gestión institucional*<sup>70</sup>. El organismo encargado de validar este sistema es la DIPRES, quien además es la coordinadora nacional de los PMG.

Lo que pretende hacer el PMA es certificar procesos de gestión interna con la Norma Internacional ISO 9001:2000<sup>71</sup>, sin embargo, para FONASA este objetivo es muy limitado por lo que espera, mediante un proyecto de más largo plazo, certificar los productos entregados por FONASA, por ejemplo, dar un Plan de Salud certificado. Esto refleja que FONASA busca más que el solo cumplimiento de metas PMG y para alcanzar sus propios objetivos utiliza las herramientas, instrumentos y guías metodológicas que la DIPRES junto a la Red de Expertos han diseñado, precisamente, para orientar a los Servicios Públicos chilenos en sus procesos de mejora.

El cumplimiento de esta etapa, la primera del PMA, estaba condicionado a que el Servicio preparase la certificación del sistema. Con esta finalidad, FONASA elaboró el *Manual de Calidad* y decretó la *Política de Calidad*<sup>72</sup> del Sistema de

---

<sup>69</sup> Los otros son: GTI y Auditoría Interna.

<sup>70</sup> DIPRES (2004a). *Programa de Mejoramiento de la Gestión, Año 2005*.

<sup>71</sup> En esta evaluación de implementación del PMG anual en FONASA, no se pretende valorar el diseño/efectividad de los PMG como modelo de mejora de gestión, ni los instrumentos escogidos por DIPRES para estandarizar procesos y certificar la calidad de los procesos de Servicios Públicos.

<sup>72</sup> La Política de Calidad establece que: *el sistema de Planificación y Control de Gestión del Fondo Nacional de Salud, se compromete a entregar información para la gestión institucional, con el fin de apoyar el proceso*

Gestión de Calidad del PMG Planificación y Control de Gestión. Así, habiendo validado la etapa, el Servicio está en condiciones de certificar según las normas ISO 9001:2000 su sistema de Planificación y Control de Gestión, lo cual le otorgará un reconocimiento a su calidad más allá del gobierno chileno. La experiencia de FONASA denota que los sistemas de gestión del PMG son factibles de certificar con una norma de calidad internacional<sup>73</sup>.

### 3.1.3.2 SISTEMA DE GESTIÓN TERRITORIAL INTEGRADA- FONASA.

El sistema de Gestión Territorial Integrada (GTI) tiene por objetivo: *incorporar en los productos (bienes y/o servicios) que entrega la institución una perspectiva territorial*<sup>74</sup>. Se espera que al concluir la última etapa (4), el Servicio adquiriera la certificación de “Organismo con perspectiva territorial” otorgada por la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE), quien funge también como Organismo Validador del sistema.

Para cumplir la etapa 2, FONASA tuvo que elaborar un plan para incorporar la perspectiva territorial en la entrega de sus productos estratégicos<sup>75</sup>, a partir del diagnóstico realizado en el 2004. Con objeto de validar este sistema, se hizo un esfuerzo en conjunto con las Direcciones Regionales.

---

*de toma de decisiones del nivel directivo. Este sistema está orientado a satisfacer los requisitos de sus clientes, mejorando continuamente su gestión de calidad, a través de un proceso participativo.*

<sup>73</sup> “Los principales motivos de los organismos públicos para certificarse bajo la Norma ISO 9001:2000, corresponden a solicitudes de organismos internacionales con los cuales se vinculan o solicitudes de certificación por parte de sus clientes. En cuanto a los objetivos finales de la certificación éstos son mejorar la calidad de los servicios que brindan a la ciudadanía, hacer más eficiente los servicios, o como decisión de política interna de promover la certificación adoptada por la institución pública de un país”. *Programa de Mejoramiento de Gestión. Mecanismo de Certificación Externa Modalidad Norma ISO*. DIPRES, 2004.

<sup>74</sup> DIPRES (2003). *Programa de Mejoramiento de la Gestión, Año 2004*.

<sup>75</sup> Específicamente se incorporará perspectiva territorial en los siguientes productos y subproductos: 1. *Plan de Salud*: Régimen de Garantías AUGE y Modalidad de Atención Institucional (MAI). 2. *Control y Fiscalización del Plan de Salud*: Fiscalización y Control de Prestaciones. 3. *Servicio de Atención al Beneficiario*: Información Plan de Salud, Solución Sugerencias/Reclamos, y Acceso Participación Ciudadana. 4. *Gestión Interna*: Sistema de Planificación.

Algunas de las iniciativas que se llevaron a cabo fueron: apertura de 5 nuevas sucursales; convenios con los servicios de salud que facultan a FONASA para clasificar a las familias como *carentes de recursos para salud* y entregarles por primera vez una credencial de salud indefinida a las personas del Tramo A<sup>76</sup>; elaboración de diversos proyectos de direcciones regionales que serán ejecutados en 2006; desarrollo de la plataforma tecnológica que servirá de apoyo para la gestión central y territorial.

Con la incorporación de este sistema se espera para el año 2007<sup>77</sup>, mejorar el acceso de los beneficiarios a los productos estratégicos, mediante una mayor y mejor presencia institucional a nivel territorial; fomentar la participación ciudadana a través de los comités de usuarios locales; y descentralizar y mejorar las actividades de control y fiscalización del Plan de Salud.

Lo anterior denota que FONASA está realizando acciones encaminadas a fomentar y fortalecer la participación regional, acercando el Servicio a todos sus beneficiarios y promoviendo una más rápida, cercana y eficiente resolución de problemas.

### **3.1.3.3 SISTEMA DE COMPRAS Y CONTRATACIONES PÚBLICAS - FONASA.**

El sistema de Compras y Contrataciones Públicas tiene el objetivo de *mejorar la transparencia y eficiencia de los procesos de compras y contrataciones de los Servicios Públicos, así como fortalecer el acceso a mayor y mejor información*<sup>78</sup>. Al concluir la implementación del sistema, el Servicio operará con procesos de compra mejorados e incorporados plenamente al Sistema de Compra y

---

<sup>76</sup> Referido a: personas indigentes, personas que reciben pensiones asistenciales, las personas causantes de Subsidio Único Familiar, las embarazadas hasta el sexto mes, los niños menores de 6 años, los menores internos en el Servicio Nacional de Menores.

<sup>77</sup> En 2007 se espera estar en la última etapa de este sistema.

<sup>78</sup> DIPRES (2003). *Programa de Mejoramiento de la Gestión, Año 2004*.

Contratación Pública (SCCP), a través de la plataforma electrónica [www.chilecompra.cl](http://www.chilecompra.cl).

En la etapa final (6), donde se encuentra FONASA, el Servicio debe aplicar un programa de seguimiento diseñado en la etapa anterior, de los compromisos asumidos con base en los informes de resultados. Por otro lado, se debe implementar un Plan Anual de Compras en el que los procesos, normas y procedimientos operativos deben cumplir con la normativa del SCCP. El cumplimiento de esta etapa, y de las anteriores es validado por la Dirección de Compras y Contrataciones Públicas (DCCP).

Los proyectos que ha ejecutado FONASA a fin de mejorar su gestión de compras son:

1. Adecuación de la normativa y procedimientos de compras: gracias a este proyecto se ha evidenciado un mayor compromiso para realizar los procesos en la forma establecida por la Ley de Compras.
2. Definición de organización de compras y recursos humanos asociados: este proyecto aún está pendiente y será desarrollado en 2006. Una vez que el proyecto sea concluido se habrán formalizado los perfiles de las personas que trabajan en las áreas de compra y se dispondrá de todos los elementos que aseguren la calidad y pertinencia del personal de dichas áreas.
3. Definición del plan de compras y gestión de inventario: este proyecto permitirá administrar adecuadamente los recursos del Servicio y proveer a tiempo los insumos necesarios para su funcionamiento.

Cada uno de los proyectos mencionados contribuye a mejorar la gestión de compras y contrataciones que realice FONASA, incorporando un mayor apego a la nueva Ley de Compras, especificando las competencias que deben poseer quienes se desempeñen en el área de compras, y planificando anticipadamente



las compras anuales del Servicio, lo cual permite administrar adecuadamente el presupuesto.

#### **3.1.3.4 SISTEMA DE ENFOQUE DE GÉNERO - FONASA.**

El sistema de Enfoque de Género tiene por objeto: *incorporar en los productos que entrega una perspectiva de género*<sup>79</sup>. De forma similar al sistema GTI, al concluir la implementación del sistema el Servicio obtendrá el certificado de “Organismo con enfoque de género” otorgado por el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM), institución que valida el sistema.

En 2005, FONASA se encontraba en la etapa 4/4. Para validarla tuvo que elaborar un informe con los resultados y recomendaciones de la implementación del sistema efectuada el año anterior. Además, debió incorporar los nuevos productos que el Servicio ofrece e implementar aquellos aspectos no incorporados en el programa de trabajo del año anterior.

El informe de cumplimiento de este sistema, muestra que FONASA ha incorporado enfoque de género a través de productos y otras iniciativas, por ejemplo:

- a) Acreditación en la Modalidad de Libre Elección (MLE): esto se refiere a la venta de bonos de atención de salud con la cédula de identidad, lo que evita que algunas mujeres no puedan comprar bonos porque los padres o esposos no les dan las credenciales.
- b) Anteproyecto de Ley para dar atención a los convivientes que viven a expensas de un cotizante FONASA: actualmente sólo las *cargas* legales que perciben asignación familiar (la cónyuge y los hijos), pasan a ser también beneficiarios de FONASA a través del cotizante.
- c) Violencia de género: este proyecto aún está en proceso de desarrollo y va dirigido a que las personas con secuelas físicas producidas por agresión

---

<sup>79</sup> DIPRES (2003). *Programa de Mejoramiento de la Gestión, Año 2004*.

intrafamiliar reciban atención de salud cubiertos por FONASA, anteriormente sólo se había incorporado atención mental. Se está trabajando ahora en incorporar lesiones dentales y traumatológicas.

El Servicio, reconoce que aún hay tareas pendientes en este sistema, ya que es necesario desagregar la información sobre los beneficiarios por sexo, mejorar la venta de bonos con carné de identidad, incorporar nuevos productos en violencia de género e implementar esos cambios, además de introducir enfoque de género al interior de FONASA, por ejemplo, en el área de recursos humanos.

### **3.1.3.5 CONCLUSIONES SOBRE LOS RESULTADOS 2005 EN FONASA.**

Al exponer los avances de FONASA en estos cuatro sistemas, durante el 2005, pudimos darnos cuenta que los sistemas de planificación y de compras -que ya están implementados- al establecer/estandarizar procesos, han permitido mejorar la gestión interna del Servicio.

Por otro lado, los sistemas GTI y Género están enfocados a la gestión de productos. El primero aún está en etapa de diseño pero podemos prever que su implementación permitirá una gestión más participativa, en la cual se involucre, incluso, a la ciudadanía. Gracias al sistema de Género, se han modificado ciertos productos para que beneficien de manera equitativa a hombres y mujeres, además en años siguientes (etapas de mejora continua) se seguirá incorporando enfoque de género en otros productos del Servicio<sup>80</sup>.

Dados los proyectos e iniciativas impulsados por FONASA, así como los avances alcanzados en el sistema de planificación que le permitirán certificarse en 2006, podemos afirmar que la incorporación de los PMG ha contribuido -y motivado- a

---

<sup>80</sup> Al concluir la implementación de cada sistema (etapa de evaluación), se debe continuar mejorando continuamente el sistema, en este sentido y dados los requisitos de validación de Enfoque de Género, decimos que FONASA seguirá incorporando la perspectiva de género en otros productos.

que FONASA introduzca herramientas de gestión tanto interna como de productos, lo que promueve una mejora integral de la gestión.

### **3.2 LOS PMG 2005 EN LA SUBSECRETARÍA DE EDUCACIÓN.**

En esta sección se exponen las principales funciones de la Subsecretaría de Educación, así como su forma de organización para la implementación de los PMG y los resultados que hasta ahora ha alcanzado. Al igual que en el caso de FONASA, la primera subsección es descriptiva y las tres siguientes se enfocan en la evaluación del proceso de implementación del PMG 2005 y en la presentación de los logros obtenidos en cuatro sistemas.

Adicionalmente, realizamos una comparación entre los procesos de implementación del PMG 2005 en este Servicio y en FONASA, utilizando las teorías de cambio y revisando las respuestas que otorga la Subsecretaría a las actividades del PMG<sup>81</sup>.

#### **3.2.1 DESCRIPCIÓN DE LA SUBSECRETARÍA DE EDUCACIÓN<sup>82</sup>.**

La educación chilena es administrada por un sistema mixto, con un rol conductor del Estado nacional, una operación descentralizada de la educación pública y una fuerte área de gestión privada. Las competencias de administración directa de centros educativos están descentralizadas, para el caso de la educación básica y media, en las municipalidades o en entidades privadas.

Desde 1990 el Gobierno de Chile ha intentado recuperar un rol activo y responsable del Estado en la educación, con un Ministerio de Educación

---

<sup>81</sup> Realizar comparaciones con otros casos/procesos permite formular recomendaciones que puedan ser traducidas en proposiciones concretas para ayudar a los gerentes a movilizar las capacidades de su organización.

<sup>82</sup> La información que aquí se presenta se obtuvo del sitio web de MINEDUC ([www.mineduc.cl](http://www.mineduc.cl)) y de las *Definiciones Estratégicas 2005 Subsecretaría de Educación*, disponible en [www.dipres.cl](http://www.dipres.cl).

(MINEDUC) crecientemente activo y capaz, adaptado a un marco de descentralización administrativa. La Subsecretaría de Educación es la parte operativa del MINEDUC y dentro de sus funciones destacan las siguientes:

- Diseñar, normar, evaluar y supervisar la ejecución de las políticas, los planes y objetivos de desarrollo educacional y cultural.
- Asignar, distribuir y fiscalizar los recursos de las subvenciones estatales y, adicionalmente, focalizar otros recursos o elementos necesarios para el desarrollo de los distintos niveles y modalidades de educación.
- Diseñar, implementar, fiscalizar y evaluar los programas de mejoramiento e innovaciones educativas, que apoyen las políticas ministeriales.
- Gestionar, asignar y monitorear las ayudas estudiantiles.
- Diseñar, desarrollar y adoptar las medidas para la aplicación del marco curricular y los planes y programas de estudio para los niveles prebásico, básico y medio y modalidades de enseñanza.
- Establecer las condiciones y desarrollar la normativa que permita la existencia y funcionamiento de los mecanismos que aseguren la calidad de las Instituciones de Educación Superior.

Para cumplir estas funciones, la Subsecretaría de Educación está conformada por ocho divisiones, las cuales poseen atribuciones y funciones específicas, y cuenta con una dotación efectiva de personal de 3188 funcionarios.

Es un organismo centralizado con presencia regional a través de una Secretaría Regional Ministerial (SEREMI) en cada una de las 13 regiones del país. Si bien este Servicio tiene una mayor cantidad de funcionarios que FONASA, es más centralizado ya que tanto las definiciones estratégicas como los procesos anuales del PMG se definen desde el nivel central<sup>83</sup>. Por tanto, al incluir una menor cantidad de personas en los procesos PMG, éstos debieran ser menos complejos.

---

<sup>83</sup> Las formas de organización y de ejecución de los procesos anuales del PMG son decididas en forma autónoma por cada uno de los 186 Servicios que aplican este programa. Los responsables del proceso en la

La *misión* institucional de la Subsecretaría es *desarrollar un sistema educativo que permita responder a las necesidades del país, mediante mecanismos que contribuyan a la equidad, calidad y acceso a los distintos niveles de enseñanza de niños, jóvenes y adultos*. Sus *objetivos estratégicos* son: 1) mejorar la calidad de los aprendizajes y fortalecer la educación de niños, niñas, jóvenes y adultos; 2) apoyar el mejoramiento de la calidad y equidad de la educación superior; y 3) contar con sistemas de información y evaluación que permitan la retroalimentación del proceso educativo y la toma de decisiones más efectivas por parte de la comunidad educativa.

Para cumplir con su misión y objetivos, los *productos estratégicos* de este Servicio se clasifican en:

- Sistema educativo: enseñanza parvularia, básica y media; infraestructura; perfeccionamiento docente.
- Servicios asistenciales: becas y créditos.
- Sistema de financiamiento: subvenciones educacionales, fondos para educación superior.
- Sistema de información: resultados de evaluación del sistema educativo, información a usuarios.

Finalmente, los usuarios/beneficiarios a quienes atiende la Subsecretaría son: alumnos, profesionales de la educación, sostenedores, establecimientos educacionales, instituciones de educación superior, padres y apoderados.

Las definiciones estratégicas de la Subsecretaría de Educación parecen estar diseñadas en forma coherente, ya que la misión, objetivos y productos, apuntan hacia los mismos fines.

---

Subsecretaría de Educación han establecido que la formulación, seguimiento y validación de los sistemas PMG se realice en el nivel central, ya que por ser un organismo centralizado se considera que las SEREMIs sólo deben ejecutar las políticas y programas que son diseñados en el nivel central.

Para este Servicio, a diferencia de FONASA la incorporación a los PMG fue obligatoria. Hasta el año 2005 ha logrado implementar 9 de 11 sistemas (los mismos que FONASA), pero aún no tiene ninguno en el Programa Marco Avanzado.

La Tabla 3.3 muestra los resultados obtenidos por la Subsecretaría entre 2002 y 2005. Este Servicio ha tenido un cumplimiento irregular de los PMG. En 2002 obtuvo 100%; en 2003, 78%; en 2004 nuevamente 100%; y en 2005, 93%. Dado el resultado alcanzado en 2005, establecemos que la implementación anual del programa no ha sido exitosa<sup>84</sup>.

**Tabla 3.3 Resultados PMG Subsecretaría de Educación 2002-2005.**

| Sistemas   | 2002                 |           | 2003                 |           | 2004                                 |           | 2005*                |           |
|--|----------------------|-----------|----------------------|-----------|--------------------------------------|-----------|----------------------|-----------|
|  | Etapas Comprometidas | Cumple    | Etapas Comprometidas | Cumple    | Etapas Comprometidas                 | Cumple    | Etapas Comprometidas | Cumple    |
| Capacitación                                       | 4/4                  | Si        | 4/4                  | Si        | 4/4                                  | Si        | 4/8                  | Si        |
| Higiene-Seguridad y Mejora de Ambientes de Trabajo | 4/4                  | Si        | 4/4                  | Si        | 4/4                                  | Si        | 4/8                  | Si        |
| Evaluación de Desempeño                            | 4/4                  | Si        | 4/4                  | Si        | 4/4                                  | Si        | 4/8                  | Si        |
| OIRS   | 4/6                  | Si        | 5/6                  | Si        | 6/6                                  | Si        | 6/6                  | Si        |
| Simplificación de Trámites                         | 3                    | Si        | 4                    | Si        | Reemplazado por Gobierno Electrónico |           |                      |           |
| Gobierno Electrónico                               |                      |           |                      |           | 2/4                                  | Si        | 3/4                  | Si        |
| <b>Planificación/Control de Gestión</b>            | <b>3/6</b>           | <b>Si</b> | <b>4/6</b>           | <b>No</b> | <b>5/6</b>                           | <b>Si</b> | <b>6/10</b>          | <b>Si</b> |
| Auditoría Interna                                  | 3/4                  | Si        | 4/4                  | Si        | 4/4                                  | Si        | 4/8                  | Si        |
| Compromisos Desconcentración                       | 4                    | Si        | Reemplazado por GTI  |           |                                      |           |                      |           |
| <b>GTI</b>   |                      |           |                      |           | <b>2/4</b>                           | <b>Si</b> | <b>3/4</b>           | <b>Si</b> |
| <b>Compras y Contrataciones del Sector Público</b> | <b>3/6</b>           | <b>Si</b> | <b>5/6</b>           | <b>No</b> | <b>6/6</b>                           | <b>Si</b> | <b>6/6</b>           | <b>Si</b> |
| Administración Financiera                          | 4/6                  | Si        | 5/6                  | Si        | 6/6                                  | Si        | 6/6                  | Si        |
| <b>Enfoque de Género</b>                           | <b>1/4</b>           | <b>Si</b> | <b>2/4</b>           | <b>Si</b> | <b>3/4</b>                           | <b>Si</b> | <b>4/4</b>           | <b>No</b> |
| <b>Cumplimiento Global</b>                         | <b>100%</b>          |           | <b>78%</b>           |           | <b>100%</b>                          |           | <b>93%</b>           |           |

**Fuente:** Elaboración propia, según datos oficiales de la DIPRES. \* En 2005 aumenta el número de etapas en los sistemas que se incorporan al Programa Marco Avanzado.

<sup>84</sup> Recordemos que definimos la implementación exitosa como el cumplimiento del total de los objetivos de gestión (cumplimiento global = 100%).

En el siguiente apartado valoraremos las respuestas que la Subsecretaría de Educación da a las actividades del Programa, y las compararemos con las de FONASA, para entender y explicar por qué la Subsecretaría no logró cumplir en su totalidad las metas comprometidas para 2005<sup>85</sup>.

### **3.2.2 ANÁLISIS DE LAS RESPUESTAS DE LA SUBSECRETARÍA DE EDUCACIÓN A LAS ACTIVIDADES DEL PMG 2005.**

Los Servicios revisan y comprenden la documentación, formulan el PMG anual y lo envían a DIPRES. En el *proceso de formulación* del PMG anual, se trabaja de manera colectiva. Para establecer las ponderaciones existe una negociación con cada uno de los centros de responsabilidad a cargo de los sistemas. Los encargados de cada sistema acuerdan en conjunto con los funcionarios del área, las prioridades y los ponderadores, de modo que sea un proceso participativo.

Para establecer los ponderadores y prioridades se siguen tres criterios. El primero tiene que ver con la dimensión estratégica del sistema, es decir, de la relación que tenga el sistema con la misión y objetivos estratégicos del Servicio, también se toma en cuenta el resultado que se espera obtener en el año en curso. El segundo, tiene que ver con la operatividad del sistema, esto es, se consideran las capacidades, competencias y perfiles de los equipos responsables del sistema. Y el tercero, es una dimensión participativa y de negociación.

Por tratarse de un Servicio centralizado, en este proceso participan sólo los funcionarios del nivel central, por tanto no hay representantes de las SEREMIs. En general, el proceso es menos participativo que en FONASA, involucrando a una menor cantidad de personas.

---

<sup>85</sup> La información que se presenta en lo que sigue de la sección 3.2 se obtuvo de las entrevistas abiertas aplicadas a funcionarios de la Subsecretaría de Educación y de los informes de cumplimiento del PMG 2005 - los cuales no están disponibles para el público- que fueron proporcionados por personal del Servicio.

*Los Servicios se organizan para trabajar en la ejecución anual de los programas.*

En la Subsecretaría existe un Responsable a Nivel Institucional de los PMG, y encargados de cada uno de los sistemas. La organización y responsabilidad de cada sistema está en áreas que se relacionan directamente con los objetivos del mismo (ver Figura 3.2).

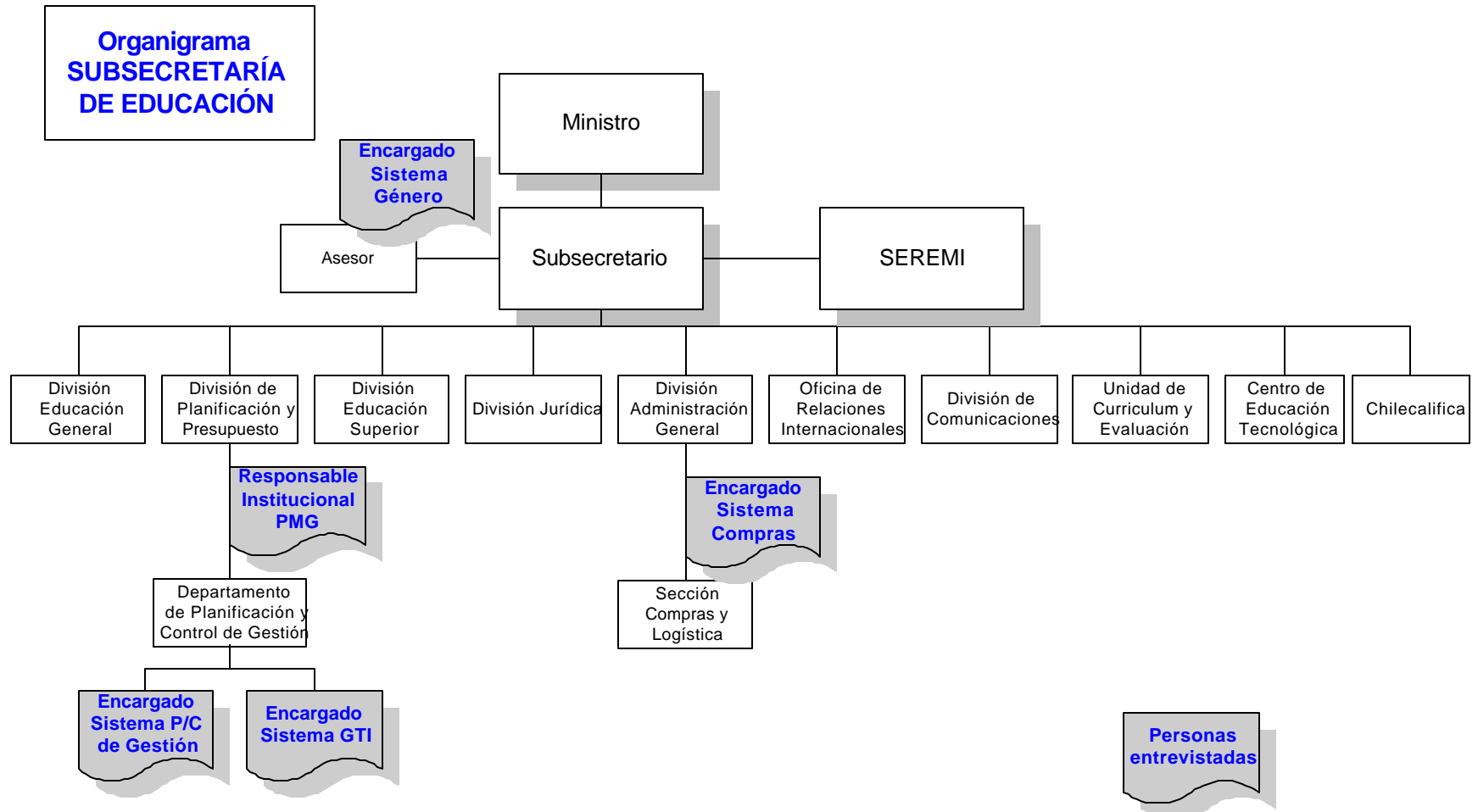
Desde mediados del año 2004 se ha puesto énfasis en los procesos de implementación de cada sistema, y se otorga apoyo a aquellas personas que son responsables de la puesta en marcha y de los procesos operacionales del sistema. El Responsable a Nivel Institucional afirma que es en la puesta en marcha del programa o sistema donde se juega el éxito o fracaso del mismo.

En la Tabla 3.4 se muestra el cargo y perfil profesional de los responsables del PMG en la Subsecretaría de Educación. Podemos apreciar que el Responsable Institucional es el Jefe del Departamento de Planificación y Control de Gestión, un cargo similar al que ocupa el Responsable en FONASA. Sin embargo, en este Servicio el encargado es un funcionario de línea, del tercer nivel jerárquico, que no puede influir directamente en quienes trabajan en otros departamentos del mismo nivel.

Los perfiles profesionales (Tabla 3.4) de los encargados parecen apropiados a cada uno de los sistemas, excepto quizás la encargada de Enfoque de Género. En este mismo sistema, llama la atención que la Encargada sea una asesora del Subsecretario, ya que los encargados de sistemas en lugar de estar en departamentos de apoyo, debieran estar en departamentos de línea de modo que puedan cumplir con las responsabilidades (esto es, dar órdenes y planificar las acciones de su área y las áreas subordinadas) de conducir y orientar la política, en este caso de género, de la Subsecretaría.



**Figura 3.2 Organigrama Subsecretaría de Educación.**



Fuente: Elaboración Propia a partir de Información Proporcionada por la Subsecretaría de Educación.

**Tabla 3.4 Perfil Profesional y Cargo de Responsable y Encargados PMG.  
Subsecretaría de Educación.**

| <b>Función</b>  | <b>Cargo/Unidad</b>  | <b>Profesión</b>                               | <b>Tiempo en el Cargo</b> |
|---|--|--|---------------------------|
| Responsable Institucional PMG                           | Jefe Departamento de Planificación y Control de Gestión            | Sociólogo. Docente de Políticas Públicas       | 1 año y medio             |
| Encargado Sistema de Planificación y Control de Gestión | Profesional del Departamento de Planificación y Control de Gestión | Ingeniero Civil Industrial                     | 6 años                    |
| Encargado Sistema de Compras y Contrataciones           | Jefe Sección de Compras y Logística                                | Ingeniero Civil Industrial                     | 5 años                    |
| Encargado Sistema GTI                                   | Profesional del Departamento de Planificación y Control de Gestión | Asistente Social. Magíster en Gerencia Pública | 8 años                    |
| Encargado Sistema Enfoque de Género                     | Asesora del Subsecretario  | Profesora de Inglés en Educación Media         | 1 año y medio             |

**Fuente:** Elaboración propia a partir de información proporcionada por los entrevistados.

No obstante, dada la estructura orgánica del Servicio, y debido a que se pretende incorporar enfoque de género en productos de diversas divisiones, es difícil encontrar un cargo que pueda supervisar tales productos en todas las divisiones, por lo que se recomienda establecer un equipo responsable de este sistema, formado por personal de cada una de las divisiones que incorporan este enfoque.

Los Servicios obtienen el compromiso del personal. El personal de la Subsecretaría “en los últimos años se ha ido sensibilizando frente a la introducción de instrumentos de gestión” (entrevista al Jefe del Departamento de Planificación y Control de Gestión, Subsecretaría de Educación, 10 de enero de 2006), si bien al principio se consideraba que los PMG eran un programa impuesto -dado su carácter obligatorio-, con el tiempo los funcionarios se han dado cuenta de la utilidad de los PMG como instrumento de mejora de gestión.

Últimamente se ha enfatizado el hecho de que el cumplimiento de metas está asociado a un incremento salarial, en 2005 “muchas gente no sabía por qué tenía asignación de modernización... entonces se les informó que era por los niveles de cumplimiento de estos sistemas... Falta información respecto al incentivo” (entrevista al Jefe del Departamento de Planificación y Control de Gestión, Subsecretaría de Educación, 10 de enero de 2006).

Este servicio tiene 4 veces más funcionarios que FONASA, por tanto, contar con el compromiso de todo el personal puede ser una tarea más difícil y en consecuencia se le debe poner mayor atención. En este sentido, se recomienda realizar actividades de difusión y capacitación sobre los sistemas del PMG e incorporar a las regiones en el proceso de implementación, con el fin de hacerlo más participativo.

La jefatura del Servicio realiza un monitoreo permanente de los avances en los sistemas. Para efectuar el *seguimiento*, desde el 2005 se cuenta con información en línea de los sistemas PMG, donde cada responsable ingresa información trimestralmente, esto permite coordinar el proceso de ejecución, conocer el estado de avance de cada sistema y realizar un análisis retrospectivo para identificar los “cuellos de botella” e intervenir a tiempo. Este año por primera vez se establecieron metas trimestrales, lo cual facilitó analizar los avances por sistemas, “nos dimos cuenta como íbamos en marzo, en junio, en septiembre y en diciembre. Y en Junio ya sabíamos... [donde] podíamos tener problemas... Yo creo que fue el control, en este caso trimestral, que nos alertaba con anterioridad... [lo que] facilitó el hecho que cumpliéramos con los indicadores” (entrevista a Encargada Sistema de Planificación y Control de Gestión, Subsecretaría de Educación, 13 de enero de 2006).

El análisis y el diseño de acciones correctivas son realizados por el Responsable Institucional junto a un equipo de cinco funcionarios del Departamento de Planificación y Control de Gestión. También se realizan reuniones o conversaciones informales entre el Responsable Institucional y los encargados de sistema para solucionar los problemas que se presenten.

El proceso de seguimiento es menos participativo que en FONASA, ya que en la Subsecretaría sólo participa personal del departamento de planificación y los encargados de sistemas. En ninguno de los dos casos es el Jefe de Servicio quien

se encuentra a cargo del seguimiento, en consecuencia, no se está cumpliendo lo estipulado en el reglamento.

*Los Servicios avanzan en el cumplimiento de sus objetivos en la forma esperada.*

Este año se presentaron problemas en algunos indicadores del sistema de Planificación y Control de Gestión y en Enfoque de Género. Si bien lograron superarse los problemas en el primero, Enfoque de Género no logró validar, por lo que sólo se alcanzó un 93% de cumplimiento.

La tabla 3.5 resume las diferencias y similitudes en las respuestas de ambos servicios a las actividades del PMG. Vemos que aun cuando la Subsecretaría de Educación realizó todas las actividades establecidas, la forma e intensidad de sus respuestas no resultaron suficientes para cumplir en su totalidad las metas comprometidas. En FONASA, en cambio, las respuestas y actividades lograron direccionar al Servicio hacia la consecución de sus objetivos PMG.

En ambos Servicios pudimos constatar la importancia del seguimiento interno continuo en el cumplimiento de las metas anuales de gestión.

### **3.2.3 RESULTADOS DEL PMG EN LA SUBSECRETARÍA DE EDUCACIÓN.**

En 2005 la Subsecretaría tenía cinco sistemas en etapa 4/4, tres sistemas en etapa 6/6, dos sistemas en etapa 3/4, uno en etapa 4/6. Este no es un mal resultado, no obstante, llama la atención las irregularidades que ha tenido en su desempeño<sup>86</sup>.

A continuación presentaremos los avances que este Servicio ha logrado en los cuatro sistemas en estudio.

---

<sup>86</sup> Ver Tabla 3.3.

**Tabla 3.5 Diferencias y Similitudes en las Respuestas de FONASA y la Subsecretaría de Educación a las Actividades de PMG.**

| FONASA  | Subsecretaría de Educación  |
|---|---|
| Ha implementado un proceso participativo, incluyendo a las direcciones regionales, desde la formulación del PMG anual.  | El proceso de formulación es participativo, pero no se incorporan las secretarías regionales.   |
| Cuenta con un equipo encargado de la implementación anual de los PMG formado por 23 personas.   | El equipo encargado de implementar los PMG anuales se conforma por 12 personas.   |
| Los responsables y encargados del proceso se ubican en departamentos clave para cada uno de los sistemas y poseen un perfil profesional adecuado.   | Tanto el Responsable Institucional como la Encargada de Enfoque de Género parecen no estar en los departamentos apropiados.                                       |
| Ha logrado comprometer a los funcionarios.  | Ha habido dificultades para motivar y comprometer a los funcionarios.   |
| Realiza un monitoreo continuo y evaluaciones trimestrales de los avances en cada uno de los sistemas PMG.   | Se realiza un análisis trimestral de los avances por sistemas y se efectúan reuniones informales entre el Responsable Institucional y los encargados de sistemas. |
| Las acciones correctivas encaminadas a solucionar los problemas que se presentan en cada sistema son formuladas en conjunto por encargados y responsables del PMG, jefes de departamentos, directores regionales y director nacional. | El diseño de acciones correctivas es realizado por personal del Departamento de Planificación y Control de Gestión.   |

**Fuente:** Elaboración propia.

### **3.2.3.1 SISTEMA DE PLANIFICACIÓN Y CONTROL DE GESTIÓN - SUBSECRETARÍA DE EDUCACIÓN.**

En el Programa Marco Básico, que es donde se encuentra la Subsecretaría, este sistema tiene como objetivo: *diseñar e implementar sistemas de información para la gestión que permitan construir indicadores de desempeño para apoyar la toma de decisiones y cuentas públicas de sus resultados*<sup>87</sup>. Para validar la etapa 6, la Subsecretaría debía cumplir 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.

<sup>87</sup> DIPRES (2003), *Programa de Mejoramiento de la Gestión*, Año 2004.

Con la validación de la etapa 6, la Subsecretaría está en condiciones de avanzar hacia la pre-certificación del sistema bajo la Norma ISO 9001:2000 (primera etapa del PMA). La implementación del Sistema de Información para la Gestión (SIG) ha permitido realizar controles trimestrales de los indicadores de desempeño, lo cual influye directamente en el cumplimiento de las metas de desempeño en cada centro de responsabilidad y por tanto contribuye a la mejora de la gestión de procesos internos.

### **3.2.3.2 SISTEMA DE GESTIÓN TERRITORIAL INTEGRADA - SUBSECRETARÍA DE EDUCACIÓN.**

Este sistema está en etapa 3 (una más adelante que FONASA), para validarla la Subsecretaría debía implementar el programa de trabajo diseñado en la etapa anterior, para incorporar la perspectiva territorial en sus productos estratégicos, y dar a conocer a sus clientes/usuarios/beneficiarios y a sus funcionarios los resultados obtenidos con la incorporación de perspectiva territorial en sus productos.

El programa de trabajo de la Subsecretaría de Educación estaba orientado a potenciar las capacidades efectivas de gestión en las SEREMIs, coordinando procesos e instrumentos con los servicios descentralizados del MINEDUC, para el logro de una mayor calidad y equidad en la oferta educativa regional, lo cual beneficiaría directamente a los usuarios de los productos y servicios otorgados por la Subsecretaría.

### **3.2.3.3 SISTEMA DE COMPRAS Y CONTRATACIONES PÚBLICAS - SUBSECRETARÍA DE EDUCACIÓN.**

Para cumplir con la sexta etapa de este sistema, la Subsecretaría debía realizar el seguimiento de los compromisos asumidos el año anterior e implementar un Plan

Anual de Compras. Los proyectos que había impulsado la Subsecretaría de Educación en 2004 eran:

1. Sistema de apoyo a la gestión de la Sección Compras y Logística.
2. Factura electrónica.
3. Registro de proveedores: este proyecto permite asegurar la calidad de los bienes y servicios contratados.
4. Instructivo para la elaboración del plan de compras, el cual proporciona al Ministerio los lineamientos bases para el control de la ejecución de las compras.
5. Capacitación en el uso del portal Chilecompra. Además, en el 2006 personal del área de compras cursará un Diplomado en Gestión de Abastecimiento.

La puesta en marcha de estos proyectos permite aumentar la eficiencia en la gestión de compras de la Subsecretaría, ya que el uso de tecnologías (sistema de apoyo a la gestión, factura electrónica<sup>88</sup>, registro de proveedores) agiliza los procesos, disminuyendo los tiempos y evitando problemas generados por falta de insumos. Además, la capacitación del personal contribuye a optimizar el uso de la plataforma electrónica de compras [www.chilecompra.cl](http://www.chilecompra.cl), y el plan de compras ayuda a administrar de mejor manera el presupuesto anual del Servicio.

#### **3.2.3.4 SISTEMA DE ENFOQUE DE GÉNERO - SUBSECRETARÍA DE EDUCACIÓN.**

En el 2005, la Subsecretaría estaba en la etapa 4/4 al igual que FONASA. Como señalamos anteriormente este sistema no fue validado, lo que se atribuye a dificultades para obtener compromiso de los funcionarios y directivos con el Enfoque de Género, y a la rigidez del Organismo Validador -SERNAM- en cuanto a los formatos de entrega de informes.

---

<sup>88</sup> El uso de factura electrónica, “permite obtener mejoras en los procesos de negocios de los contribuyentes, disminuir sustantivamente los costos del proceso de facturación y facilita el desarrollo del comercio electrónico”, Servicio de Impuestos Internos - Chile, [www.sii.cl](http://www.sii.cl), Descripción de Factura Electrónica.

El informe de cumplimiento 2005 de este sistema, señala que la perspectiva de género se incorporó en todos los niveles educativos, programas y unidades; a través de 13 productos/servicios<sup>89</sup>. Para validar la etapa, la Subsecretaría debía dar a conocer los resultados obtenidos con la incorporación de estos productos/servicios con perspectiva de género. Entre los resultados que presenta, destacan los siguientes: 1) en Educación Media, se logró beneficiar a 1138 alumnas madres o embarazadas con becas de retención escolar en el marco de la Ley de los 12 años de escolaridad; además, se propició el diseño de proyectos regionales específicos para estas alumnas, que en total alcanzaron a 95 proyectos en igual número de establecimientos; 2) en cuanto a los contenidos curriculares, los esfuerzos se orientaron a desarrollar una actitud no sexista en las acciones educativas, en el lenguaje cotidiano del aprender a aprender y en intencionar conductas de respeto y reconocimiento de derechos mutuos.

Aun cuando este sistema no fue validado hubo avances en materia de género, mediante la incorporación de nuevos productos/servicios y la modificación de otros. Dado que no conocemos específicamente por qué SERNAM no validó este sistema, no podemos determinar si, como dice la encargada de género en la Subsecretaría, las exigencias de SERNAM fueron sido demasiado altas; o si efectivamente no se cumplieron todos los requisitos técnicos.

---

<sup>89</sup> Los productos/servicios son: a) Cobertura en el nivel de educación parvularia; b) Material didáctico e introducción de la perspectiva de género en el Programa Orígenes, en el nivel de educación básica; c) Beca para alumnas madres y embarazadas y proyectos para atención de los hijos, en el nivel de educación media; d) Prevención del maltrato y violencia e información para la denuncia, a través del Plan Nacional de Educación en Sexualidad y Afectividad; e) Estrategias metodológicas para el fortalecimiento del liderazgo femenino y capacitación de personal co-docente, a través de la Unidad de Apoyo a la Transversalidad; f) Programas de estudio y guías para las mujeres privadas de libertad, en la Modalidad de Educación de Adultos; g) Programas de estudio (educación básica y media) y pauta de evaluación para la adquisición de textos de estudio, mediante la Unidad de Currículum y Evaluación; h) Perfeccionamiento a los equipos profesionales de supervisión técnico-pedagógica, a través de la Coordinación Nacional de Supervisión; i) Programa de Apropiación Curricular, y asesoría técnica a los centros universitarios que imparten perfeccionamiento docente a través del CPEIP (Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas).



### **3.2.3.5 CONCLUSIONES SOBRE LOS RESULTADOS 2005 EN LA SUBSECRETARÍA DE EDUCACIÓN.**

Luego de haber revisado los avances de la Subsecretaría en estos cuatro sistemas, podemos ver que la implementación de los sistemas de planificación y de compras ha fortalecido la gestión interna del servicio, agilizando los procesos de compras y estableciendo un control de gestión que permite valorar el desempeño de los distintos centros de responsabilidad y de quienes ahí trabajan.

En el sistema de género, el cual no validó su cuarta etapa, también observamos avances, los cuales probablemente de no ser por los PMG no existirían.

Por otro lado, el sistema GTI que ya está en su etapa de implementación permitirá incorporar un poco más a las regiones en el diseño de productos/servicios que se ajusten a las necesidades específicas de las distintas zonas del país.

En consecuencia, podemos afirmar que la incorporación de los PMG en la Subsecretaría ha direccionado y guiado su gestión mediante la utilización de herramientas usuales en empresas privadas (gestión por procesos, indicadores de desempeño, etc.) hacia una modernización que le permitirá, en un futuro próximo, certificar sus sistemas de gestión con estándares internacionales.

Por tanto, creemos que esta iniciativa del gobierno chileno, es novedosa -no en el sentido de introducir herramientas de gestión privada, sino por el concepto integral de gestión y por la amplia cobertura del programa- y está cumpliendo el objetivo de orientar a los Servicios Públicos en la tarea de modernizar su gestión.

Dado que la información hasta aquí expuesta no es suficiente para determinar los factores relevantes en la implementación del PMG anual, ni para investigar si se cumple o no la hipótesis de investigación, en las siguientes secciones se

presentan y analizan los resultados que obtuvimos al aplicar un método Delphi de dos rondas a un panel de expertos formado por 14 personas.

Construimos este panel de expertos dado que no existen métodos establecidos para evaluar el proceso de implementación de los PMG, ni se contaba con los recursos necesarios (monetarios y de tiempo) para generar una muestra del tamaño suficiente y obtener información que nos permitiese validar estadísticamente la hipótesis. Se escogió el Delphi porque es un método que permite una interacción con los expertos en la que ellos pueden reconsiderar y modificar sus respuestas iniciales, lo que no se da en otras técnicas como entrevistas o cuestionarios convencionales. Además, la conformación del panel nos brindó la posibilidad de contar con opiniones de actores externos, sin perder el vínculo con los responsables y operadores, lo que le otorga una mayor validez a las conclusiones.

### **3.3 RESULTADOS OBTENIDOS CON LA APLICACIÓN DE LOS CUESTIONARIOS DELPHI.**

En esta sección se presentan los resultados obtenidos en los dos cuestionarios aplicados en el esquema del método Delphi, y se realizan pruebas estadísticas que permiten conocer el nivel de consenso existente entre los expertos y entre los subgrupos, en cada una de las rondas, con respecto a diversos factores que se consideran relacionados con el éxito de la implementación del PMG anual.

Luego, se identifican y analizan los factores que facilitan y los que obstaculizan, a juicio de los expertos, la implementación del programa, así como los resultados que ha permitido alcanzar. De esta forma, el Delphi -conformado por personas involucradas en la implementación de los PMG y por expertos en gestión pública- nos permite una aproximación al peso que cada factor tiene en el proceso de implementación de estos programas.

Del panel original formado por 16 expertos<sup>90</sup>, sólo 14 respondieron el primer cuestionario, por tanto, el segundo cuestionario fue enviado a estos 14 expertos y todos contestaron.

Cabe señalar que si bien las preguntas de los cuestionarios no apuntan directamente a los Servicios en estudio<sup>91</sup>, los expertos están al tanto de que la presente investigación se enfoca a los casos de FONASA y la Subsecretaría de Educación. Además, dado que los factores que se presentan en los cuestionarios fueron obtenidos de las entrevistas realizadas a funcionarios de ambos Servicios, podemos asumir que los resultados que se presentan a continuación reflejan la realidad de éstos.

### **3.3.1 RESULTADOS PRIMERA RONDA DELPHI.**

La utilización del método Delphi fue necesaria para identificar los factores relevantes en la implementación. Con el primer cuestionario -diseñado a partir de las entrevistas iniciales- se pretendía reducir la lista de factores positivos y negativos, e identificar los resultados que a juicio de los expertos se han conseguido con la introducción de los sistemas PMG<sup>92</sup>.

Mediante el cálculo de estadísticos de tendencia central (media y moda), de dispersión (desviación estándar), del coeficiente de curtosis, y del índice de consenso; pudimos aproximarnos a los puntos de acuerdo existentes entre los

---

<sup>90</sup> Este tamaño parece adecuado para los fines de la investigación, ya que por haber incluido a funcionarios responsables del proceso podremos obtener información de fuentes primarias que nos permitirá explicar el funcionamiento de los PMG. En general, no existe un consenso acerca de cuál es el tamaño apropiado de un panel Delphi. Recomendaciones de diversos autores van desde un mínimo de 7 hasta 3000, estableciéndose como un panel de Delphi típico aquel que tiene entre 8 y 12 personas. Para mayores antecedentes ver Mullen (2003).

<sup>91</sup> Esto se debe a la necesidad de incorporar actores externos (académicos de gestión pública) para evitar sesgos a favor de los Servicios o el programa y otorgar mayor validez a los resultados encontrados, lo cual implicó replantear las preguntas de los cuestionarios.

<sup>92</sup> Ver Cuestionario Primera Ronda Delphi, en Anexo B, pág. 126.

expertos<sup>93</sup>. La Tabla 3.6 presenta los resultados obtenidos en el primer cuestionario y los valores de los estadísticos.

Al preguntar sobre los *factores que facilitan el cumplimiento de las metas PMG* se obtiene lo siguiente en cada una de las tres categorías<sup>94</sup>, los números entre paréntesis representan la media obtenida para el factor, una menor media implica que el factor se considera más importante:

- a) Organización del Servicio: los 14 expertos en conjunto consideran como factores relevantes, primero, la *apropiación de los sistemas PMG para mejorar la gestión interna del Servicio* (1.768), y segundo, el *seguimiento y control periódico de los avances en cada sistema* (2.0). En cuanto al índice de consenso, estos factores alcanzan un 78.57% y un 64.29%<sup>95</sup> respectivamente.

Al analizar cada grupo de encuestados por separado, vemos que los funcionarios de FONASA concuerdan con el resultado general. Para los funcionarios de DIPRES ambos factores tienen la misma importancia. Los académicos, por su parte, consideran como factores importantes el *ajuste entre los objetivos comprometidos y las capacidades reales del Servicio*, y la *apropiación de los sistemas PMG para mejorar la gestión interna del Servicio*. Finalmente, en la Subsecretaría de Educación no hay consenso respecto al factor más importante.

---

<sup>93</sup> Para mayores antecedentes sobre los cálculos estadísticos realizados en ésta y en la siguiente sección, ver Anexo C. Métodos Estadísticos, pág. 131.

<sup>94</sup> Para determinar el orden de importancia de los factores (positivos y negativos) nos basamos en el puntaje medio obtenido (el menor es más importante), por tanto, podría ocurrir que según el índice de consenso el orden sea distinto.

<sup>95</sup> Si bien la *apropiación de los sistemas PMG para mejorar la gestión interna del Servicio* obtiene un consenso de 71.42%, el promedio es de 2.071 y la moda es de 2, por lo que descartamos este factor. Esto ocurre porque al calcular el índice de consenso, sólo consideramos como votos negativos el 3. Al ver la tabla, vemos que el *seguimiento* obtuvo cinco votos 3, y *apropiación*, cuatro. No obstante, *seguimiento* obtuvo cinco votos 1, en tanto que *apropiación* sólo tres. Por esto resulta adecuado dejar *seguimiento* ya que alcanzó un nivel de consenso medio, y una mayor cantidad de votos 1.

**Tabla 3.6 Resultados Obtenidos en el Primer Cuestionario Delphi (Parte 1).**

| Preguntas   | Fonasa |   |   |   | Subsecretaría de Educación |   |   | DIPRES |   |    | Académicos |    |    | Media | Índice de Consenso* | Desv. Estándar | Tipo de Dist. Según Curtosis** | Moda         | Total FONASA | Total Sub. de Educación | Total DIPRES | Total Acad. |       |
|---|--------|---|---|---|----------------------------|---|---|--------|---|----|------------|----|----|-------|---------------------|----------------|--------------------------------|--------------|--------------|-------------------------|--------------|-------------|-------|
|   | 1      | 2 | 3 | 4 | 5                          | 6 | 7 | 8      | 9 | 10 | 11         | 12 | 13 |       |                     |                |                                |              |              |                         |              |             | 14    |
| 1. En cada inciso ordene los enunciados según la importancia que tienen para el logro de las metas PMG. (Donde 1 es el más importante). |        |   |   |   |                            |   |   |        |   |    |            |    |    |       |                     |                |                                |              |              |                         |              |             |       |
| a) Organización del servicio  |        |   |   |   |                            |   |   |        |   |    |            |    |    |       |                     |                |                                |              |              |                         |              |             |       |
| Ajuste entre los objetivos comprometidos y las capacidades reales del servicio.   | 2      | 3 | 3 | 2 | 2                          | 2 | 1 | 3      | 2 | 2  | 2          | 1  | 1  | 3     | 2.071               | 71.43          | 0.730                          | platicúrtica | 2.000        | 2.400                   | 2.000        | 2.000       | 1.667 |
| Apropiación de los sistemas del PMG para mejorar la gestión interna del servicio.   | 1      | 2 | 1 | 1 | 3                          | 1 | 3 | 2      | 2 | 2  | 1          | 3  | 2  | 1     | 1.786               | 78.57          | 0.802                          | platicúrtica | 1.000        | 1.600                   | 2.000        | 1.667       | 2.000 |
| Seguimiento y control periódico de los avances en cada sistema.   | 3      | 1 | 2 | 3 | 1                          | 3 | 2 | 1      | 1 | 1  | 3          | 2  | 3  | 2     | 2.000               | 64.29          | 0.877                          | platicúrtica | 1.000        | 2.000                   | 2.000        | 1.667       | 2.333 |
| b) Liderazgo y compromiso de las personas   |        |   |   |   |                            |   |   |        |   |    |            |    |    |       |                     |                |                                |              |              |                         |              |             |       |
| Apoyo y compromiso de los niveles directivos.   | 1      | 1 | 1 | 1 | 2                          | 1 | 3 | 4      | 1 | 1  | 1          | 1  | 2  | 2     | 1.571               | 92.86          | 0.938                          | leptocúrtica | 1.000        | 1.200                   | 2.667        | 1.000       | 1.667 |
| Apoyo del Organismo Validador y el Sectorialista.   | 4      | 4 | 3 | 3 | 3                          | 2 | 5 | 5      | 5 | 5  | 5          | 5  | 5  | 5     | 4.214               | 28.57          | 1.051                          | platicúrtica | 5.000        | 3.400                   | 4.000        | 5.000       | 5.000 |
| Liderazgo de los encargados y conductores del proceso de implementación.  | 2      | 2 | 5 | 2 | 4                          | 5 | 1 | 1      | 2 | 3  | 2          | 2  | 1  | 3     | 2.500               | 78.57          | 1.345                          | platicúrtica | 2.000        | 3.000                   | 2.333        | 2.333       | 2.000 |
| Compromiso y motivación de los funcionarios operativos.   | 3      | 3 | 2 | 5 | 1                          | 4 | 4 | 2      | 4 | 4  | 3          | 4  | 4  | 1     | 3.143               | 50.00          | 1.231                          | platicúrtica | 4.000        | 2.800                   | 3.333        | 3.667       | 3.000 |
| Vinculación a incentivos monetarios para aumentar el compromiso de los funcionarios.  | 5      | 5 | 4 | 4 | 5                          | 3 | 2 | 3      | 3 | 2  | 4          | 3  | 3  | 4     | 3.571               | 50.00          | 1.016                          | platicúrtica | 3.000        | 4.600                   | 2.667        | 3.000       | 3.333 |
| c) Capacidades y tecnología   |        |   |   |   |                            |   |   |        |   |    |            |    |    |       |                     |                |                                |              |              |                         |              |             |       |
| Capacidades técnicas, operativas y profesionales del equipo a cargo de cada sistema.  | 1      | 3 | 1 | 2 | 3                          | 3 | 1 | 1      | 1 | 1  | 1          | 1  | 1  | 1     | 1.500               | 78.57          | 0.855                          | platicúrtica | 1.000        | 2.000                   | 1.667        | 1.000       | 1.000 |
| Disponibilidad de aplicaciones informáticas para facilitar la comunicación y la transparencia de la información.                        | 3      | 1 | 2 | 1 | 3                          | 3 | 2 | 2      | 3 | 3  | 2          | 3  | 2  | 3     | 2.357               | 50.00          | 0.745                          | platicúrtica | 3.000        | 2.000                   | 2.333        | 2.667       | 2.667 |
| Capacitación para el manejo de las nuevas herramientas tecnológicas.  | 2      | 2 | 3 | 3 | 3                          | 3 | 3 | 3      | 2 | 2  | 3          | 2  | 3  | 2     | 2.571               | 42.86          | 0.514                          | platicúrtica | 3.000        | 2.600                   | 3.000        | 2.333       | 2.333 |

**Tabla 3.6 Resultados Obtenidos en el Primer Cuestionario Delphi (Parte 2).**

| Preguntas   | Fonasa |   |   |   |   | Subsecretaría de Educación |   |   | DIPRES |    |    | Académicos |    |    | Media | Índice de Consenso* | Desv. Estándar | Tipo de Dist. Según Curtosis** | Moda  | Total FONASA | Total Sub. de Educación | Total DIPRES | Total Acad. |
|---|--------|---|---|---|---|----------------------------|---|---|--------|----|----|------------|----|----|-------|---------------------|----------------|--------------------------------|-------|--------------|-------------------------|--------------|-------------|
|   | 1      | 2 | 3 | 4 | 5 | 6                          | 7 | 8 | 9      | 10 | 11 | 12         | 13 | 14 |       |                     |                |                                |       |              |                         |              |             |
| <b>2. En cada inciso ordene los enunciados según la dificultad que causan para el cumplimiento de las metas PMG. (Donde 1 es el mayor obstáculo).</b> |        |   |   |   |   |                            |   |   |        |    |    |            |    |    |       |                     |                |                                |       |              |                         |              |             |
| <i>a) Gestión</i>   |        |   |   |   |   |                            |   |   |        |    |    |            |    |    |       |                     |                |                                |       |              |                         |              |             |
| Rompe modalidades de organización y cultura organizacional, introduciendo nuevos conceptos de gestión.  | 2      | 1 | 2 | 2 | 1 | 3                          | 1 | 1 | 2      | 1  | 1  | 1          | 1  | 2  | 1.500 | 92.86               | 0.650          | leptocúrtica                   | 1.000 | 1.600        | 1.667                   | 1.333        | 1.333       |
| Es necesario atender otros programas relevantes para el servicio.   | 1      | 2 | 1 | 1 | 3 | 1                          | 2 | 2 | 1      | 2  | 2  | 2          | 2  | 1  | 1.643 | 92.86               | 0.633          | platicúrtica                   | 2.000 | 1.600        | 1.667                   | 1.667        | 1.667       |
| Se comprometen metas demasiado altas.   | 3      | 3 | 3 | 3 | 2 | 2                          | 3 | 3 | 3      | 3  | 3  | 3          | 3  | 3  | 2.857 | 14.29               | 0.363          | leptocúrtica                   | 3.000 | 2.800        | 2.667                   | 3.000        | 3.000       |
| <i>b) Coordinación</i>  |        |   |   |   |   |                            |   |   |        |    |    |            |    |    |       |                     |                |                                |       |              |                         |              |             |
| Mala comunicación entre áreas y departamentos.  | 2      | 1 | 1 | 1 | 3 | 3                          | 1 | 1 | 1      | 1  | 1  | 1          | 1  | 2  | 1.429 | 71.43               | 0.756          | leptocúrtica                   | 1.000 | 1.600        | 1.667                   | 1.000        | 1.333       |
| Mala coordinación con regiones.   | 1      | 2 | 2 | 2 | 3 | 3                          | 2 | 2 | 2      | 2  | 2  | 2          | 2  | 1  | 2.000 | 14.29               | 0.555          | leptocúrtica                   | 2.000 | 2.000        | 2.333                   | 2.000        | 1.667       |
| <i>c) Motivación y compromiso</i>   |        |   |   |   |   |                            |   |   |        |    |    |            |    |    |       |                     |                |                                |       |              |                         |              |             |
| Falta de compromiso de los niveles directivos.  | 1      | 1 | 1 | 1 | 2 | 1                          | 1 | 1 | 1      | 1  | 1  | 1          | 1  | 2  | 1.143 | 85.71               | 0.363          | leptocúrtica                   | 1.000 | 1.200        | 1.000                   | 1.000        | 1.333       |
| Poca motivación y compromiso de los funcionarios operadores.  | 2      | 2 | 2 | 2 | 1 | 2                          | 2 | 2 | 2      | 2  | 2  | 2          | 2  | 1  | 1.857 | 14.29               | 0.363          | leptocúrtica                   | 2.000 | 1.800        | 2.000                   | 2.000        | 1.667       |
| <i>d) Proceso de validación de cumplimiento</i>   |        |   |   |   |   |                            |   |   |        |    |    |            |    |    |       |                     |                |                                |       |              |                         |              |             |
| Se solicita demasiada información y requisitos técnicos.  | 1      | 1 | 1 | 2 | 2 | 1                          | 1 | 2 | 2      | 2  | 1  | 2          | 1  | 1  | 1.429 | 100.00              | 0.514          | platicúrtica                   | 1.000 | 1.400        | 1.333                   | 1.667        | 1.333       |
| Ha habido cambios en las reglas de validación.  | 2      | 1 | 2 | 1 | 1 | 3                          | 2 | 3 | 1      | 1  | 2  | 3          | 2  | 3  | 1.929 | 71.43               | 0.829          | platicúrtica                   | 1.000 | 1.400        | 2.667                   | 1.333        | 2.667       |
| Hay poca flexibilidad en las fechas de entrega y en el formato de los informes.   | 3      | 1 | 3 | 3 | 3 | 2                          | 3 | 1 | 3      | 3  | 3  | 1          | 3  | 2  | 2.429 | 35.71               | 0.852          | platicúrtica                   | 3.000 | 2.600        | 2.000                   | 3.000        | 2.000       |

**Tabla 3.6 Resultados Obtenidos en el Primer Cuestionario Delphi (Parte 3).**

| Preguntas   | Fonasa |   |   |   |   | Subsecretaría de Educación |   |   | DIPRES |    |    | Académicos |    |    | Total | Índice de Consenso* | Tipo de Dist. Según Curtosis** | Total FONASA | Total Sub. de Educación | Total DIPRES | Total Acad. |
|---|--------|---|---|---|---|----------------------------|---|---|--------|----|----|------------|----|----|-------|---------------------|--------------------------------|--------------|-------------------------|--------------|-------------|
|   | 1      | 2 | 3 | 4 | 5 | 6                          | 7 | 8 | 9      | 10 | 11 | 12         | 13 | 14 |       |                     |                                |              |                         |              |             |
| <b>3. Escoja cuál de los siguientes enunciados representa mejor la relación Servicio-Organismo Validador que se ha dado hasta ahora (Seleccione sólo una).</b>                      |        |   |   |   |   |                            |   |   |        |    |    |            |    |    |       |                     |                                |              |                         |              |             |
| La relación entre ambos es fundamental y gracias a ella se han logrado avances en los sistemas.   | 1      | 1 | 1 | 1 | 1 |                            |   | 1 | 1      | 1  | 1  | 1          | 1  | 1  | 12    | 85.71               | leptocúrtica                   | 5            | 1                       | 3            | 3           |
| Hay una buena relación, directa, pero los documentos que se entregan no son claros.   |        |   |   |   |   | 1                          |   |   |        |    |    |            |    |    | 1     |                     | leptocúrtica                   |              | 1                       |              |             |
| Nos comunicamos sólo cuando hay entregas, para asegurarnos de que éstas sean correctas.   |        |   |   |   |   |                            |   | 1 |        |    |    |            |    |    | 1     |                     | leptocúrtica                   |              | 1                       |              |             |
| <b>4. De los siguientes enunciados escoja uno o más que represente(n) los resultados que se han obtenido con la introducción de los sistemas del PMG en los servicios públicos.</b> |        |   |   |   |   |                            |   |   |        |    |    |            |    |    |       |                     |                                |              |                         |              |             |
| Ha permitido mejorar notoriamente la gestión de procesos internos.  |        | 1 |   |   | 1 | 1                          |   |   | 1      | 1  | 1  |            | 1  |    | 7     | 50.00               | platicúrtica                   | 2            | 1                       | 3            | 1           |
| Se ha tomado conocimiento de temas relevantes para la gestión de productos estratégicos, lo que ha agilizado la modernización de los Servicios Públicos.                            | 1      |   |   |   |   |                            | 1 | 1 | 1      |    | 1  | 1          | 1  | 1  | 8     | 57.14               | platicúrtica                   | 1            | 2                       | 2            | 3           |
| Se ha logrado aumentar el compromiso de los funcionarios en materias de gestión.  |        | 1 | 1 |   | 1 |                            |   |   | 1      | 1  |    | 1          | 1  |    | 7     | 50.00               | platicúrtica                   | 3            |                         | 2            | 2           |
| Se ha mejorado considerablemente la entrega de productos y/o servicios sin discriminación de género.  |        |   |   | 1 |   | 1                          |   |   |        |    |    |            |    |    | 2     |                     | leptocúrtica                   | 1            | 1                       |              |             |
| Se ha considerado la perspectiva territorial, cuando corresponde, para mejorar la entrega de productos y/o servicios.   |        |   |   |   |   |                            |   |   |        |    |    |            |    |    |       |                     |                                |              |                         |              |             |
| La introducción de tecnologías con la correspondiente capacitación al personal, ha contribuido en los procesos de toma de decisiones.   |        |   |   |   | 1 |                            |   |   |        |    |    |            | 1  |    | 2     |                     | leptocúrtica                   | 1            |                         |              | 1           |

**Fuente: Elaboración propia.** Cálculos realizados con SPSS 12. \*Ver fórmula de cálculo en Anexo C. \*\*Si el coeficiente de curtosis es positivo, la distribución será leptocúrtica.

- b) Liderazgo y compromiso de las personas: los expertos consideran en este punto que el factor más relevante es el *apoyo y compromiso de los niveles directivos* (1.571), seguido del *liderazgo de los encargados y conductores del proceso de implementación* (2.5). Consecuentemente, el índice de consenso para el primer factor es 92.86% y para el segundo, 78.57%. En el primero, el alto consenso se comprueba también con la moda (1), y el tipo de distribución (leptocúrtica<sup>96</sup>).

Este ordenamiento refleja las opiniones de DIPRES y de los académicos. Los funcionarios de FONASA otorgan una importancia muy superior al primero de estos factores, en tanto que quienes trabajan en la Subsecretaría de Educación, se inclinan por el segundo.

Es importante destacar que el *apoyo del Organismo Validador y el sectorialista*, obtuvo el puntaje más bajo, con una media de 4.214 y una moda de 5.

- c) Capacidades y tecnología: el factor más importante en esta categoría es la existencia de *capacidades técnicas, operativas y profesionales del equipo a cargo de cada sistema* (1.5), alcanzando un consenso del 78.57% y una moda de 1. En segundo lugar, los expertos escogen la *disponibilidad de aplicaciones informáticas para facilitar la comunicación y la transparencia de la información* (2.357), con un consenso de 50%. Esto concuerda con la ordenación hecha por funcionarios de la Subsecretaría. Quienes trabajan en FONASA le otorgan la misma importancia a los dos factores.

Académicos y personal de DIPRES se inclinan por el primero de estos factores como el más importante, y en segundo lugar por la existencia de *capacitación para el manejo de las nuevas herramientas tecnológicas*. Este último factor obtuvo, sin embargo, un consenso bajo igual a 42.86% debido a que 8 expertos lo señalan como el menos importante.

---

<sup>96</sup> El que la distribución generada sea leptocúrtica, esto es que los valores estén altamente concentrados, implica que los expertos tienen un alto nivel de consenso acerca de la importancia que el factor tiene para el cumplimiento de las metas PMG.



La segunda pregunta estaba destinada a identificar *los factores que dificultan el cumplimiento de las metas PMG*, los números entre paréntesis representan la media obtenida por el factor, a menor media, el factor implica una mayor dificultad. Obtuvimos lo siguiente en cada categoría:

- a) Gestión: los expertos consideran como factores que dificultan la implementación de los PMG, primero, que el PMG *rompe modalidades de organización y cultura organizacional, introduciendo nuevos conceptos de gestión* (1.5). Este factor obtuvo un consenso de 92.86% y genera una distribución leptocúrtica.

En segundo lugar, los expertos consideran un obstáculo el hecho de *atender otros programas relevantes para el Servicio*, aquí el consenso también es de 92.86%, pero el promedio es un poco mayor (1.643).

Este ordenamiento coincide con el realizado por funcionarios de DIPRES y por académicos. En FONASA y la Subsecretaría ambos factores obtuvieron el mismo puntaje.

- b) Coordinación: para los expertos, el factor que dificulta el cumplimiento de las metas en términos de coordinación es la existencia de una *mala comunicación entre áreas y departamentos* (1.429), con un consenso de 71.43% (distribución leptocúrtica). Todos los grupos señalaron el mismo factor como el más importante.
- c) Motivación y compromiso: al igual que en la categoría anterior, todos los grupos señalaron el mismo factor, estimando que la *falta de compromiso de los niveles directivos* (1.143) obstaculiza el cumplimiento de las metas. El consenso alcanzado fue de 85.71%, nuevamente se genera una distribución leptocúrtica, lo que significa que los votos están altamente concentrados en torno a la media (alto consenso).
- d) Proceso de validación y cumplimiento: en esta categoría, el factor que implica una mayor dificultad es que *se solicita demasiada información y requisitos técnicos* (1.429), seguido de que *ha habido cambios en las reglas*

*de validación* (1.929). En el primero el consenso fue de 100% y en el segundo de 71.43%.

Estos fueron los factores señalados por FONASA y DIPRES, aunque ellos no señalan el mismo orden. Para el personal de la Subsecretaría y para los académicos, los obstáculos son el primero que indicamos y la *poca flexibilidad en las fechas de entrega y en el formato de los informes*.

Con la tercera pregunta intentamos obtener la *percepción acerca de la relación existente entre Servicio y Organismo Validador*, ya que es importante que ambos actores mantengan una buena relación de manera tal que las evaluaciones sean justas y objetivas. La mayor parte de los expertos (85.71%) expresaron que *la relación entre ambos es fundamental y gracias a ella se han logrado avances en los sistemas*. Dado que el índice de consenso es alto esta pregunta no será incluida en la segunda ronda Delphi.

Finalmente, la pregunta 4 pretendía establecer *cuáles son los resultados que a juicio de los expertos se han obtenido con la puesta en marcha de los Sistemas de Gestión que forman parte de los PMG*. En esta pregunta se permitía que los expertos señalaran todos los resultados que consideraran se están alcanzando, razón por la cual el total que se muestra no corresponde al 100%. Lo que obtuvimos fue:

1. Para el 57.14% de los expertos uno de los resultados de la implementación es que *se ha tomado conocimiento de temas relevantes para la gestión de productos estratégicos, lo que ha agilizado la modernización de los Servicios Públicos*.
2. El 50% de los expertos identifica como resultado que el PMG *ha permitido mejorar notoriamente la gestión de procesos internos*.
3. De igual forma, el 50% opina que *se ha logrado aumentar el compromiso de los funcionarios en materia de gestión*.

En adición al análisis recién presentado, podemos calcular el estadístico Kappa para valorar el nivel de acuerdo entre parejas de expertos. Para ello, debemos generar tablas cruzadas donde se ingresa la opinión de un experto en la fila y la de otro, en la columna. Si el valor del estadístico es mayor o igual que 0 y menor que 0.4 consideramos que hay un *bajo acuerdo* entre ambos expertos; si el valor de Kappa es mayor o igual que 0.4 y menor que 0.75, habrá un *buen acuerdo*; y finalmente si el valor es mayor o igual a 0.75, habrá *excelente acuerdo*.

En la Tabla 3.7 se muestra el valor del estadístico Kappa para las parejas de expertos en las cuales la prueba resulta significativa (a un nivel de 0.05), así como su nivel de significancia. Así, podemos identificar las parejas de expertos que alcanzan *buen acuerdo* en las dos preguntas 1 y 2 del primer cuestionario Delphi aplicado<sup>97</sup>:

- Los expertos DIPRES 1 y DIPRES 2 presentan *buen acuerdo* y el valor del estadístico Kappa es alto (0.729), lo cual se explica talvez por pertenecer a una misma institución (DIPRES).
- También los expertos Subsecretaría 2 y Académico 2, aun cuando pertenecen a distintos subgrupos (distintas organizaciones) alcanzaron un acuerdo alto, donde Kappa tomó el valor de 0.734.
- Al interior de FONASA sólo presentan *buen acuerdo* los expertos 3 y 4 (0.468), esperaríamos que una mayor cantidad de parejas formadas por expertos de una misma organización, obtuviesen un *buen acuerdo*.
- Dentro de la Subsecretaría de Educación sólo presentaron *buen acuerdo* los expertos 2 y 3, con un valor de 0.402, por tanto el nivel de acuerdo en el conjunto de expertos de este Servicio también es bajo.
- Entre los académicos hay *buen acuerdo* entre el experto 1 y el 2 (0.402).

---

<sup>97</sup> Esta prueba no puede aplicarse en las preguntas 3 y 4.

**Tabla 3.7 Resultados Estadístico Kappa - Primera Ronda.**

| Encuestados     | Fonasa 4    | Subsecretaría 2 | Subsecretaría 3 | DIPRES 1    | DIPRES 2    | DIPRES 3    | Académico 1 | Académico 2 |
|-----------------|-------------|-----------------|-----------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Fonasa 1        |             |                 |                 |             |             | .468 (.000) |             |             |
| Fonasa 3        | .468 (.000) | .402 (.002)     |                 |             |             | .535 (.000) |             |             |
| Fonasa 4        |             |                 |                 | .465 (.000) |             | .468 (.000) |             |             |
| Subsecretaría 2 |             |                 | .402 (.002)     |             |             | .535 (.000) | .468 (.000) | .734 (.000) |
| Subsecretaría 3 |             |                 |                 |             |             |             | .468 (.000) | .535 (.000) |
| DIPRES 1        |             |                 |                 |             | .729 (.000) |             | .532 (.000) |             |
| DIPRES 2        |             |                 |                 |             |             |             | .532 (.000) |             |
| DIPRES 3        |             |                 |                 |             |             |             |             | .601 (.000) |
| Académico 1     |             |                 |                 |             |             |             |             | .402 (.002) |

Nota: los números entre paréntesis representan la significancia del estadístico

Buen acuerdo

**Fuente: Elaboración propia.** Resultados obtenidos utilizando SPSS 12.

Al aplicar este estadístico vemos que pocas obtienen *buen acuerdo*, esto puede deberse a que se presentan muchos factores (positivos y negativos) y es poco probable que los expertos encuestados estén de acuerdo en la importancia de una gran cantidad de ellos.

Antes de finalizar el análisis de este primer cuestionario, es importante saber si los factores que se presentan como positivos y negativos (y que se señalan como importantes) son o no independientes, para determinar si la presencia de un factor negativo, por ejemplo, interfiere o no con el efecto que produce un factor positivo. Para ello aplicamos una prueba de asociación  $\chi^2$ <sup>98</sup>, y obtuvimos que la mayoría<sup>99</sup> de los enunciados resultaron independientes, lo cual implica que la existencia de los factores positivos no se condiciona a la existencia de los negativos, es decir, un factor positivo sigue siendo relevante aun cuando se presente alguno de los negativos y viceversa.

No obstante, las cinco parejas de enunciados que se muestran en la Tabla 3.8 resultaron dependientes. Por tanto, podemos interpretar que, por ejemplo: la *apropiación de los sistemas PMG para mejorar la gestión interna del Servicio* está condicionada a que no se considere que *atender otros programas* afecta a los PMG.

<sup>98</sup> Ver Anexo C, pág. 131.

<sup>99</sup> En 31 de las 36 pruebas realizadas se confirmó la independencia de los factores.

**Tabla 3.8 Factores Positivos y Negativos Relacionados.**

| Enunciados  | Chi-2  | Significancia |
|---|--------|---------------|
| Apropiación de los sistemas del PMG para mejorar la gestión interna del servicio * Es necesario atender otros programas relevantes para el Servicio | 10.256 | 0.036         |
| Apoyo y compromiso de niveles directivos * Falta de compromiso de niveles directivos  | 8.556  | 0.036         |
| Liderazgo de los encargados y conductores del proceso de implementación* Es necesario atender otros programas relevantes para el Servicio           | 19.333 | 0.013         |
| Liderazgo de los encargados y conductores del proceso de implementación<br>* Falta de compromiso de niveles directivos                              | 9.917  | 0.042         |
| Capacidades técnicas, operativas y profesionales del equipo a cargo de cada sistema * Ha habido cambios en las reglas de validación                 | 9.760  | 0.045         |

**Fuente: Elaboración propia.** Cálculos realizados con SPSS 12.

Esta primera ronda nos permitió seleccionar seis de los factores que se presentan como positivos y seis de los negativos. Además, pudimos conocer la importancia que le otorgan los expertos a la relación Servicio-Validador, y determinar qué resultados creen se están alcanzando en los Servicios gracias a los PMG.

La segunda ronda del estudio tuvo la finalidad de determinar cuales de estos factores -positivos y negativos- son más importantes<sup>100</sup>, y verificar si los PMG conducen a los tres resultados identificados arriba, analizaremos a continuación los resultados obtenidos en la segunda ronda Delphi.

### **3.3.2 RESULTADOS SEGUNDA RONDA DELPHI.**

De forma similar al apartado anterior, calcularemos algunos estadísticos para los resultados obtenidos en el segundo cuestionario y analizaremos el nivel de consenso alcanzado entre los expertos, así como la consistencia con los resultados de la ronda anterior, para determinar si cumplimos con nuestra regla de detención.

---

<sup>100</sup> Ver Cuestionario Segunda Ronda Delphi, en Anexo B, pág.129.

### **3.3.2.1 ANÁLISIS DE LOS FACTORES RELEVANTES.**

En la Tabla 3.9 se presentan los resultados obtenidos a partir de la opinión de los 14 expertos. Con esta información podremos identificar los factores relevantes para la implementación de los PMG anuales.

Con la primera pregunta de este cuestionario queremos determinar si el factor que se presenta facilita considerablemente la consecución de los objetivos de gestión comprometidos, o si contribuye pero en menor medida.

En conjunto, los expertos creen que los factores que facilitan considerablemente el cumplimiento de metas son, en orden de importancia, los que se enuncian a continuación.

En primer lugar, el *apoyo y compromiso de los niveles directivos* obtuvo una media de 1.214 y un consenso alto igual a 78.57%, esto se debe a que 11 de los 14 expertos señalan a este factor como muy importante, la distribución generada es leptocúrtica lo que significa que los valores están altamente concentrados alrededor del valor 1.

Esta opinión se refleja también al interior de los subgrupos: FONASA, DIPRES y Académicos. En cambio, para los miembros de la Subsecretaría este factor no es importante. Como vimos cuando analizamos el caso de la Subsecretaría de Educación, ni el Jefe de Servicio ni los jefes de división (segunda línea jerárquica) participan directamente en los procesos del PMG anual, probablemente por eso los funcionarios de este Servicio le otorgan una importancia menor al compromiso de los directivos. No así en FONASA, donde los directivos participan en los procesos PMG lo cual es valorado por sus funcionarios.

**Tabla 3.9 Resultados Obtenidos en el Segundo Cuestionario Delphi - Preguntas 1 y 2.**

| Preguntas   | Fonasa |   |   |   |   | Subsecretaría de Educación |   |   | DIPRES |    |    | Académicos |    |    | Media | Índice de Consenso* | Desv. Estándar | Tipo de Dist. Según Curtosis** | Moda  | Total FONASA | Total Sub. de Educación | Total DIPRES | Total Acad. |
|---|--------|---|---|---|---|----------------------------|---|---|--------|----|----|------------|----|----|-------|---------------------|----------------|--------------------------------|-------|--------------|-------------------------|--------------|-------------|
|   | 1      | 2 | 3 | 4 | 5 | 6                          | 7 | 8 | 9      | 10 | 11 | 12         | 13 | 14 |       |                     |                |                                |       |              |                         |              |             |
| 1. Marque los siguientes enunciados con un 1 si ud. considera que la existencia de ese factor en el Servicio facilita considerablemente la consecución de los objetivos de gestión comprometidos. Y con un 2, si considera que la existencia del factor contribuye. |        |   |   |   |   |                            |   |   |        |    |    |            |    |    |       |                     |                |                                |       |              |                         |              |             |
| Liderazgo de los encargados y conductores del proceso de implementación.  | 2      | 2 | 1 | 2 | 2 | 1                          | 1 | 1 | 1      | 1  | 1  | 1          | 1  | 1  | 1.286 | 71.43               | 0.469          | platicúrtica                   | 1.000 | 1.800        | 1.000                   | 1.000        | 1.000       |
| Capacidades técnicas, operativas y profesionales del equipo a cargo de cada sistema.  | 1      | 2 | 1 | 2 | 2 | 1                          | 1 | 1 | 1      | 1  | 2  | 1          | 1  | 1  | 1.286 | 71.43               | 0.469          | platicúrtica                   | 1.000 | 1.600        | 1.000                   | 1.333        | 1.000       |
| Seguimiento y control periódico de los avances en cada sistema al interior del servicio.  | 1      | 1 | 1 | 2 | 1 | 1                          | 1 | 1 | 1      | 1  | 2  | 1          | 2  | 2  | 1.286 | 71.43               | 0.469          | platicúrtica                   | 1.000 | 1.200        | 1.000                   | 1.333        | 1.667       |
| Existe apoyo y compromiso de los niveles directivos.  | 1      | 1 | 2 | 1 | 1 | 1                          | 2 | 2 | 1      | 1  | 1  | 1          | 1  | 1  | 1.214 | 78.57               | 0.426          | leptocúrtica                   | 1.000 | 1.200        | 1.667                   | 1.000        | 1.000       |
| Hay disponibilidad de aplicaciones informáticas para facilitar la comunicación y la transparencia de la información.  | 2      | 1 | 2 | 1 | 2 | 1                          | 2 | 2 | 2      | 2  | 2  | 2          | 2  | 2  | 1.786 | 21.43               | 0.426          | leptocúrtica                   | 2.000 | 1.600        | 1.667                   | 2.000        | 2.000       |
| El Servicio se ha apropiado de los sistemas del PMG para mejorar la gestión interna.  | 1      | 2 | 1 | 1 | 2 | 1                          | 2 | 1 | 2      | 2  | 1  | 1          | 1  | 1  | 1.357 | 64.29               | 0.497          | platicúrtica                   | 1.000 | 1.400        | 1.333                   | 1.667        | 1.000       |
| 2. Marque los siguientes enunciados con un 1 si ud. considera que la existencia de ese factor en el Servicio representa un gran obstáculo para cumplir los objetivos PMG anuales. Y con un 2, si considera que la existencia del factor es un obstáculo menor.      |        |   |   |   |   |                            |   |   |        |    |    |            |    |    |       |                     |                |                                |       |              |                         |              |             |
| Existe falta de compromiso de los niveles directivos.   | 1      | 1 | 2 | 1 | 1 | 1                          | 1 | 1 | 1      | 1  | 1  | 1          | 1  | 1  | 1.071 | 92.86               | 0.267          | leptocúrtica                   | 1.000 | 1.200        | 1.000                   | 1.000        | 1.000       |
| En el proceso de validación, se solicita demasiada información y requisitos técnicos.   | 1      | 1 | 1 | 1 | 2 | 1                          | 1 | 2 | 2      | 2  | 2  | 2          | 1  | 1  | 1.429 | 57.14               | 0.514          | platicúrtica                   | 1.000 | 1.200        | 1.333                   | 2.000        | 1.333       |
| El PMG rompe modalidades de organización y cultura organizacional, introduciendo nuevos conceptos de gestión.   | 2      | 1 | 2 | 2 | 1 | 2                          | 1 | 1 | 2      | 2  | 2  | 1          | 2  | 2  | 1.643 | 28.57               | 0.497          | platicúrtica                   | 2.000 | 1.600        | 1.333                   | 2.000        | 1.667       |
| Hay deficiente comunicación entre áreas y departamentos.  | 2      | 1 | 1 | 1 | 2 | 1                          | 1 | 1 | 1      | 1  | 2  | 1          | 1  | 1  | 1.214 | 78.57               | 0.426          | leptocúrtica                   | 1.000 | 1.400        | 1.000                   | 1.333        | 1.000       |
| Ha habido cambios en las reglas de validación.  | 1      | 1 | 2 | 2 | 1 | 1                          | 2 | 2 | 2      | 2  | 2  | 2          | 2  | 2  | 1.714 | 28.57               | 0.469          | platicúrtica                   | 2.000 | 1.400        | 1.667                   | 2.000        | 2.000       |
| Es necesario atender otros programas relevantes para el servicio.   | 1      | 2 | 1 | 1 | 2 | 1                          | 2 | 2 | 2      | 2  | 2  | 2          | 2  | 2  | 1.714 | 28.57               | 0.469          | platicúrtica                   | 2.000 | 1.400        | 1.667                   | 2.000        | 2.000       |

**Fuente: Elaboración propia.** Cálculos realizados con SPSS 12. \*Ver Anexo C, C.3.\*\*C.2.

La importancia del *apoyo y compromiso de los niveles directivos* en este programa, se debe a que los cambios administrativos introducidos muchas veces pueden romper la cultura organizacional existente, lo cual hace necesario que los directivos apoyen y orienten a los encargados del proceso, y que motiven a los demás funcionarios a participar en esta tarea.

En segundo lugar, los factores: *liderazgo de los encargados y conductores del proceso de implementación; capacidades técnicas, operativas y profesionales del equipo a cargo de cada sistema* y; *seguimiento y control periódico de los avances en cada sistema al interior del servicio*, obtuvieron todos una media de 1.286, debido a que 10 de los 14 expertos los señalan como factores que contribuyen considerablemente al proceso de implementación anual de los PMG. Dado que la distribución generada es platicúrtica y que la desviación estándar no es pequeña (0.469) decimos que hay acuerdo medio, alcanzándose un 71.43% de consenso.

Los dos primeros factores (*liderazgo de encargados y capacidades técnicas*) no se consideran importantes en FONASA, llama la atención que aun cuando los encargados de los PMG en este Servicio se encuentran comprometidos con el programa, no consideran que su liderazgo sea un factor determinante del cumplimiento de metas.

En la Subsecretaría y entre los Académicos, el consenso acerca de la importancia de ambos factores es total. Por su parte, DIPRES concuerda en la importancia del primero, y tiene un acuerdo medio sobre la importancia del segundo. La relevancia del *liderazgo de los encargados* radica en que son ellos quienes deben motivar a los funcionarios de sus áreas en pro de la consecución de las metas. Las *capacidades técnicas, operativas y profesionales del equipo a cargo de cada sistema* se creen importantes ya que por más que haya compromiso y motivación, si no existen las capacidades adecuadas no será posible llevar a cabo las mejoras.



En cuanto al *seguimiento y control interno*, este factor resulta importante para ambos servicios (acuerdo alto), recordemos que ambos Servicios poseen un sistema de seguimiento aunque el de FONASA es más participativo y parece estar más consolidado<sup>101</sup>. Como ya señalamos, la importancia del seguimiento se debe a que si durante la implementación del PMG anual se conocen periódicamente los avances de cada uno de los sistemas, se podrá detectar a tiempo los eventuales retrasos y será factible corregirlos.

Tanto DIPRES como los Académicos le otorgan una importancia menor a este factor. Retomaremos este punto en las conclusiones.

En tercer lugar, la *apropiación de los sistemas PMG para mejorar la gestión interna del Servicio* obtuvo una media de 1.357, con una desviación estándar de 0.483 y un consenso de 64.29% (acuerdo medio). Para este factor se obtuvo un consenso absoluto entre los académicos, pero en los demás subgrupos no se alcanzó un acuerdo significativo.

Este factor tiene que ver con que los Servicios no sólo deben cumplir las metas PMG para obtener un incremento salarial, sino que debe existir un plan institucional a largo plazo y hacia esos objetivos de mejora de gestión deben encaminarse las metas comprometidas en los sistemas PMG.

De manera similar, la segunda pregunta nos sirve para determinar si el factor que se presenta es un gran obstáculo o un obstáculo menor durante la implementación de los PMG. Los expertos identifican como factores que dificultan el cumplimiento de los objetivos de gestión, los que se describen a continuación.

En primer lugar, la *falta de compromiso de los niveles directivos*, fue señalada por 13 de los 14 expertos como un gran obstáculo. Se genera una distribución

---

<sup>101</sup> De hecho en la Subsecretaría este sistema comenzó a operar en 2005.

leptocúrtica con una varianza pequeña (0.267) por lo que existe alto acuerdo. El consenso alcanzado fue de 92.86%. Todos los grupos concuerdan en la importancia del factor, alcanzándose un consenso total en la Subsecretaría, DIPRES y entre los Académicos.

Acorde a lo expuesto arriba, la Subsecretaría considera que la falta de apoyo de los directivos es un obstáculo para la consecución de los objetivos de gestión, probablemente esto se debe a que no lo tienen. Se estima que sin el suficiente compromiso de los niveles directivos para guiar y orientar la introducción de herramientas de gestión, es muy difícil implementar exitosamente el programa. En FONASA, por otro lado, hay un acuerdo medio en torno a la dificultad que opone este factor, ya que seguramente no todos han experimentado una falta de apoyo.

En segundo lugar, la existencia de *deficiente comunicación entre áreas y departamentos*, obtuvo una media de 1.214, ya que 11 de los 14 expertos lo consideran un gran obstáculo. Las votaciones generan una distribución leptocúrtica, por lo que decimos que hay un acuerdo alto, equivalente a un consenso del 78.57%. Tanto los académicos como el personal de DIPRES tienen un consenso total en torno a la dificultad que causa este factor. En los Servicios en estudio, en cambio, no se obtuvo un consenso significativo. Algunos funcionarios lo consideran un gran obstáculo y otros no, quizás a quienes han sufrido este tipo de problemas les parece una dificultad mayor.

Debido a que los sistemas del PMG se refieren tanto a gestión interna como de productos, es necesaria una comunicación transversal y vertical para llevarlos a cabo. Sobre todo, es necesaria la retroalimentación durante los procesos PMG para incluir las opiniones y necesidades de diversas áreas o departamentos.

En tercer lugar, el hecho de que durante *el proceso de validación se solicita demasiada información y requisitos técnicos*, obtuvo una media de 1.429 (8 de los

14 expertos lo consideraron un gran obstáculo), por tanto hubo un acuerdo bajo de 57.14%. Sólo al interior de FONASA se obtuvo un acuerdo alto sobre la importancia de este factor.

Esto puede deberse a que solicitar demasiados requisitos técnicos implica manipular grandes cantidades de información y redactar una gran cantidad de informes, lo cual provoca que el trabajo se haga engorroso y burocrático.

Ahora analizaremos el acuerdo alcanzado entre parejas de expertos. La Tabla 3.10 nos muestra los valores obtenidos con la prueba Kappa para el nivel de acuerdo acerca de las preguntas 1 y 2.

**Tabla 3.10 Resultados Estadístico Kappa - Segunda Ronda.**

| Encuestados     | Fonasa 4    | Subsecretaría 3 | DIPRES 2     | Académico 1 | Académico 2 | Académico 3  |
|-----------------|-------------|-----------------|--------------|-------------|-------------|--------------|
| Fonasa 2        | .526 (.038) |                 |              |             |             |              |
| Subsecretaría 2 |             | .657 (.023)     |              |             |             |              |
| Subsecretaría 3 |             |                 |              | .824 (.004) |             |              |
| DIPRES 1        |             |                 | 1.000 (.001) | .667 (.014) |             |              |
| DIPRES 2        |             |                 |              | .667 (.014) |             |              |
| DIPRES 3        |             |                 |              |             | .526 (.038) | .526 (.038)  |
| Académico 2     |             |                 |              |             |             | 1.000 (.001) |

Nota: los números entre paréntesis representan la significancia del estadístico

Buen acuerdo  
Excelente acuerdo

**Fuente: Elaboración Propia.** Resultados obtenidos utilizando SPSS 12.

Podemos apreciar que los expertos DIPRES 1 y 2 obtuvieron un *excelente acuerdo* (igual a 1), en la ronda anterior alcanzaron *buen acuerdo*. También obtienen *excelente acuerdo* los académicos 2 y 3 (igual a 1), quienes no habían tenido acuerdo en la ronda 1; y el encuestado Subsecretaría 3 con Académico 1 (0.824)<sup>102</sup>.

<sup>102</sup> Es difícil explicar el alto acuerdo entre personas de distintos subgrupos, pero en este caso, denota que los académicos conocen bien el funcionamiento de los PMG y los problemas de su implementación.

Las demás parejas que se muestran en la tabla habían alcanzado *buen acuerdo* desde la ronda anterior, excepto FONASA 2 - FONASA 4 y DIPRES 3 - Académico 3, quienes ahora obtuvieron un acuerdo de 0.526. En esta ronda hubo tres parejas con *excelente acuerdo* lo que no se había alcanzado en la anterior.

Al analizar la independencia de los factores positivos y negativos, obtuvimos que todos los factores positivos contribuirán a la implementación independiente de la presencia de alguno de los factores negativos al interior del Servicio, excepto *apoyo de niveles directivos* y *falta de apoyo y compromiso de los niveles directivos*, las cuales obviamente se relacionan ya que o bien existe este apoyo o bien no existe.

### **3.3.2.2 ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS OBTENIDOS POR LOS SERVICIOS CON LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS SISTEMAS PMG.**

En este apartado analizaremos los resultados que a juicio de los expertos están siendo alcanzados por los Servicios gracias a la implementación del PMG. Recordemos que en la primera ronda los expertos señalaron que la buena relación existente entre los Servicios y los Organismos Validadores ha sido fundamental para poder avanzar en la implementación de los sistemas de modo que sea posible obtener resultados tangibles.

La Tabla 3.11 muestra las opiniones obtenidas en la pregunta 3, la cual pretendía identificar si un determinado resultado se ha alcanzado o no en los Servicios, y si éste es consecuencia o no de la implementación de los sistemas de gestión del PMG.

**Tabla 3.11 Resultados Obtenidos en el Segundo Cuestionario Delphi - Pregunta 3.**

| 3. Marque los siguientes enunciados con un 1 si ud. considera que ese resultado se ha obtenido en los Servicios Públicos gracias a la implementación de los sistemas PMG. Con un 2, si considera que ese resultado no se ha dado en los Servicios. Y con un 3 si ese resultado se ha dado pero no como consecuencia de los PMG. |        |   |   |   |   |                            |   |   |        |    |    |            |    |    |              |   |   |                    |
|---|--------|---|---|---|---|----------------------------|---|---|--------|----|----|------------|----|----|--------------|---|---|--------------------|
| Resultados  | Fonasa |   |   |   |   | Subsecretaría de Educación |   |   | DIPRES |    |    | Académicos |    |    | Contar Votos |   |   | Índice de Consenso |
|   | 1      | 2 | 3 | 4 | 5 | 6                          | 7 | 8 | 9      | 10 | 11 | 12         | 13 | 14 | 1            | 2 | 3 |                    |
| Se ha logrado aumentar el compromiso de los funcionarios en materias de gestión.  | 2      | 1 | 3 | 2 | 1 | 3                          | 2 | 2 | 1      | 1  | 2  | 3          | 1  | 2  | 5            | 6 | 3 | 35.71              |
| Ha permitido mejorar notoriamente la gestión de procesos internos.  | 1      | 1 | 3 | 1 | 1 | 1                          | 2 | 2 | 1      | 1  | 1  | 1          | 3  | 2  | 9            | 3 | 2 | 64.29              |
| Se ha tomado conocimiento de temas relevantes para la gestión de productos estratégicos, lo que ha agilizado la modernización de los servicios.   | 1      | 2 | 1 | 1 | 2 | 2                          | 1 | 1 | 2      | 2  | 1  | 2          | 3  | 1  | 7            | 6 | 1 | 50.00              |

**Fuente:** Elaboración propia.

La columna *contar votos* resume la cantidad de votos 1, 2 y 3 recibidos por cada uno de los enunciados, de esta forma podemos ver qué opina la mayoría de los expertos sobre el resultado que se les presenta. De la tabla concluimos que:

- El 64.29% de los expertos piensan que el PMG *ha permitido mejorar notoriamente la gestión de procesos internos*<sup>103</sup> en los Servicios en estudio. Efectivamente, ya hemos visto cómo los sistemas de planificación y compras han fortalecido la toma de decisiones y contribuido a modernizar la gestión introduciendo nuevas tecnologías a los procesos internos.
- El 50% de los expertos cree que gracias a los PMG *se ha tomado conocimiento de temas relevantes para la gestión de productos estratégicos, lo que ha agilizado la modernización de los Servicios*<sup>104</sup>, esto se refleja claramente en los sistemas GTI y Género, ya que el primero contribuye a acercar al Servicio a sus usuarios/beneficiarios, y el segundo introdujo conocimientos sobre un tema que recientemente ha cobrado fuerza en el sector público: el enfoque de género.
- Finalmente, el 64.3% de los expertos opina que el PMG no contribuye a *aumentar el compromiso de los funcionarios en materia de gestión*, o bien

<sup>103</sup> En la primera ronda sólo el 50% opinó de esta manera.

<sup>104</sup> Este porcentaje es menor al obtenido en la primera ronda (57.14%).

que el aumento de compromiso de los funcionarios no se debe a este programa. Sólo el 35.7% atribuye este resultado a los PMG<sup>105</sup>.

Tanto los funcionarios de FONASA como los de la Subsecretaría de Educación consideran que los PMG han permitido: mejorar los procesos de gestión interna y tomar conocimiento de temas relevantes para la gestión de productos. Por tanto, podemos concluir, en concordancia a lo obtenido en los estudios de caso, que estos resultados se han logrado gracias a los PMG.

A continuación realizaremos una comparación de los resultados obtenidos en las dos rondas Delphi, y veremos si se cumple la regla de detención basada en las modas obtenidas para cada factor en ambas rondas. En la Tabla 3.12 vemos que la moda permanece en 1 para todos los factores excepto para *liderazgo de encargados*, el cual obtuvo una moda de 2 en la ronda anterior. Esto denota que las opiniones de los expertos respecto a la importancia de los factores señalados, no cambia sustancialmente.

Además, la tabla muestra un resumen de los totales obtenidos por subgrupos en las preguntas 1 y 2 de los cuestionarios.

Al interior de FONASA sigue siendo muy importante el *apoyo de los directivos*, y aumenta la importancia del *seguimiento*. Además se considera muy negativa la *falta de compromiso de niveles directivos* en ambas rondas y en la segunda se intensifica la importancia de que *en el proceso de validación se solicite demasiada información*.

Dentro de la Subsecretaría aumenta la importancia de casi todos los factores y se da un consenso total acerca de la importancia de *liderazgo, capacidades técnicas y seguimiento*. En cuanto a los factores negativos se mantiene el consenso acerca

---

<sup>105</sup> En la ronda anterior, el 50% opinó que este resultado se debía a los PMG.

de las dificultades que implica no contar con el *apoyo de los directivos* y se alcanza consenso absoluto acerca de que la *mala comunicación* es un gran obstáculo.

**Tabla 3.12 Comparación de Resultados Rondas 1 y 2.**

| Rondas/Estadísticos   | Ronda 1 |              |                         |              |             | Ronda 2 |              |                         |              |             |
|---|---------|--------------|-------------------------|--------------|-------------|---------|--------------|-------------------------|--------------|-------------|
|   | Moda    | Total FONASA | Total Sub. de Educación | Total DIPRES | Total Acad. | Moda    | Total FONASA | Total Sub. de Educación | Total DIPRES | Total Acad. |
| <b>Factores</b>   |         |              |                         |              |             |         |              |                         |              |             |
| <b>Que facilitan la implementación de los PMG</b>                                     |         |              |                         |              |             |         |              |                         |              |             |
| Liderazgo de los encargados y conductores del proceso de implementación.              | 2.000   | 3.000        | 2.333                   | 2.333        | 2.000       | 1.000   | 1.800        | 1.000                   | 1.000        | 1.000       |
| Capacidades técnicas, operativas y profesionales del equipo a cargo de cada sistema.  | 1.000   | 2.000        | 1.667                   | 1.000        | 1.000       | 1.000   | 1.600        | 1.000                   | 1.333        | 1.000       |
| Seguimiento y control periódico de los avances en cada sistema.                       | 1.000   | 2.000        | 2.000                   | 1.667        | 2.333       | 1.000   | 1.200        | 1.000                   | 1.333        | 1.667       |
| Apoyo y compromiso de los niveles directivos.   | 1.000   | 1.200        | 2.667                   | 1.000        | 1.667       | 1.000   | 1.200        | 1.667                   | 1.000        | 1.000       |
| Apropiación de los sistemas del PMG para mejorar la gestión interna del servicio.     | 1.000   | 1.600        | 2.000                   | 1.667        | 2.000       | 1.000   | 1.400        | 1.333                   | 1.667        | 1.000       |
| <b>Que dificultan la implementación de los PMG</b>                                    |         |              |                         |              |             |         |              |                         |              |             |
| Falta de compromiso de los niveles directivos.  | 1.000   | 1.200        | 1.000                   | 1.000        | 1.333       | 1.000   | 1.200        | 1.000                   | 1.000        | 1.000       |
| En el proceso de validación, se solicita demasiada información y requisitos técnicos. | 1.000   | 1.400        | 1.333                   | 1.667        | 1.333       | 1.000   | 1.200        | 1.333                   | 2.000        | 1.333       |
| Mala comunicación entre áreas y departamentos.  | 1.000   | 1.600        | 1.667                   | 1.000        | 1.333       | 1.000   | 1.400        | 1.000                   | 1.333        | 1.000       |

Fuente: Elaboración propia.

En DIPRES se mantiene el consenso en torno a la importancia del *liderazgo de los encargados* y del obstáculo que opone la *falta de compromiso directivo*. Además aparece un consenso total en cuanto a que el *apoyo de directivos* facilita la implementación de los programas.

Finalmente, los académicos mantienen el consenso sobre la importancia de las *capacidades técnicas*, y alcanzan consenso total en los factores positivos:

*liderazgo de encargados, apoyo de directivos y apropiación de sistemas de gestión. Y en los negativos: falta de compromiso de directivos y mala comunicación.*

Dado que en esta segunda ronda podemos distinguir claramente los factores importantes de los menos importantes y anticipando que en una tercera ronda se obtendrían resultados redundantes -ya que los expertos no cambiaron sustancialmente de opinión entre las rondas anteriores-, consideramos que los resultados obtenidos en este segundo cuestionario son suficientes para finalizar las rondas Delphi. En consecuencia, a partir de ellos se generarán las conclusiones finales de la presente evaluación de implementación.

### **3.4 COMENTARIOS FINALES.**

Para responder la pregunta ¿qué factores facilitan y cuáles obstaculizan el cumplimiento de los objetivos de gestión en los Servicios en estudio?, realizamos una evaluación de implementación con fines formativos, es decir, que permita contribuir a la mejora del programa. El primer paso en este sentido fue conocer cómo estaba operando el programa al interior de FONASA y de la Subsecretaría de Educación, por eso, comenzamos la investigación entrevistando a cinco funcionarios en cada Servicio, que tienen directa relación con la implementación de los PMG. Además, entrevistamos a personal de DIPRES relacionado con estos Servicios (sectorialistas del sistema de planificación y control de gestión de cada Servicio) y con el programa en general (Jefa del Departamento de Gestión).

El resultado de esto fue un conocimiento preliminar no sólo de los procesos que hacen posible la implementación del programa sino también de los vínculos que unen a la política como tal con los resultados alcanzados por los Servicios. Con la información de las entrevistas y de documentos oficiales pudimos construir los estudios de casos, analizar las respuestas de los Servicios a las actividades del



programa (utilizando las teorías de cambio diseñadas en el Capítulo 1) y describir los resultados obtenidos por los Servicios en 2005 en cuatros sistemas PMG, estos resultados reflejan a través de proyectos y acciones tangibles lo que los sistemas de gestión y el cumplimiento de las metas PMG producen en los Servicios públicos, y en consecuencia, en sus usuarios/beneficiarios.

Debido a que la información obtenida en las entrevistas no fue suficiente para identificar los factores relevantes en el proceso de implementación, transformamos esas entrevistas en un cuestionario que fungiría como el primero de un método Delphi en dos rondas. El panel de expertos a quienes aplicamos este cuestionario se conformó por los trece entrevistados iniciales más tres destacados académicos nacionales con conocimientos en gestión pública y en el programa en particular.

Luego de haber aplicado las dos rondas del método Delphi, hemos identificado los *factores relevantes* en la implementación de los PMG anuales, en FONASA y la Subsecretaría de Educación, encontrando cinco factores positivos y tres negativos.

En los límites de esta evaluación formativa realizada utilizando un panel de expertos podemos concluir lo siguiente acerca de la *hipótesis de investigación*. El 71.43% de los expertos señalan como un factor de alta importancia para la consecución de los objetivos de gestión en los Servicios en estudio, *la existencia de sistemas de seguimiento y control* al interior de ellos. Sin embargo, a juicio del panel en su conjunto, hay otro factor que tiene mayor incidencia en el resultado que alcance un servicio en su PMG anual: el apoyo de los niveles directivos.

Estos dos factores que afectan positivamente la implementación de los PMG parecen ser complementarios ya que, como vimos, en FONASA el proceso de seguimiento cuenta con la participación de los niveles directivos, en cambio en la

Subsecretaría de Educación no. Por tanto, la falta de compromiso directivo, podría disminuir la efectividad del sistema de seguimiento interno.

A juicio de los expertos que representan a ambos Servicios el *seguimiento* es el factor más importante para la implementación de los PMG anuales (compartiendo este primer lugar con otros factores). A partir de los estudios de caso, concluimos que efectivamente la existencia de este factor contribuye al cumplimiento de los objetivos de gestión. Por estas razones, decimos que en FONASA y en la Subsecretaría de Educación se está cumpliendo la hipótesis de investigación.

En cuanto a los *resultados alcanzados* encontramos que el PMG está cumpliendo el objetivo de corto plazo referido a aumentar el conocimiento en materias de gestión de los funcionarios públicos, y parece estar caminando en dirección correcta para cumplir con sus objetivos de largo plazo: desarrollar áreas estratégicas de gestión y modernizar la gestión pública, mediante la introducción de sistemas de gestión.

El capítulo siguiente está dedicado a formular recomendaciones para fortalecer el proceso de implementación de los PMG y a exponer las conclusiones generales que se obtienen de la investigación.

---

## CAPÍTULO 4.

### CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

---

*“La confianza en el Gobierno y en el Estado depende, en gran medida,  
de la relación entre los ciudadanos y las instituciones públicas  
a través de un trato digno e igualitario.  
Esto significa canalizar las inquietudes y reclamos de la gente,  
al tiempo que los Servicios Públicos cumplan  
con los estándares de calidad y justicia que deben tener”.*

*Michelle Bachelet Jeria.*

## **CAPÍTULO 4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.**

El objetivo de este capítulo es formular recomendaciones que ayuden a la DIPRES a mejorar el proceso de implementación de los PMG en los Servicios Públicos chilenos.

El capítulo se divide en dos secciones. En la primera sección obtenemos las conclusiones generadas a partir de la presente evaluación del proceso de implementación de una política transversal de gestión pública.

En la segunda sección se diseñan recomendaciones para mejorar aquellos aspectos que están obstaculizando el cumplimiento de las metas PMG y para fortalecer aquellos que lo facilitan. Además, se establecen las condiciones mínimas necesarias para que los Servicios Públicos logren una exitosa implementación de sus PMG anuales.

### **4.1 CONCLUSIONES.**

La modernización de la gestión pública, consiste en un cambio en la forma de organizar los recursos humanos, financieros y tecnológicos con el fin de lograr una acción estatal más eficiente, transparente, eficaz y cercana a la gente. En los últimos años este tema ha sido parte central de la constitución de nuevos paradigmas en busca de eficiencia, proactividad y gobernabilidad. Una de las herramientas utilizadas para alcanzar la eficiencia en la gestión pública es la implementación de sistemas de gestión orientados a resultados y usuarios.

En este sentido, el Gobierno de Chile, desde el año 2000 impulsó el desarrollo de cinco áreas estratégicas de gestión en los Servicios Públicos, utilizando como guía un Programa Marco que establece las etapas necesarias para implementar once sistemas gestión relacionados con dichas áreas. Cada Servicio Público debería

comprometer el cumplimiento de una etapa de desarrollo en los distintos sistemas, mediante la formulación de un Programa de Mejoramiento de Gestión anual. El cumplimiento de estas etapas estaría asociado a un incremento salarial para cada uno de los funcionarios del Servicio.

No conforme con la implantación de sistemas de gestión, en el 2004 el gobierno chileno propuso un Programa Marco Avanzado en el que se establecen las condiciones necesarias para que nueve de los once sistemas se certifiquen bajo estándares internacionales de calidad (ISO 9001:2000).

Luego de cinco años de aplicación de estos programas, los Servicios han avanzado en el cumplimiento de sus etapas, sin embargo, hay puntos pendientes.

Primero, se ha observado disparidad en el nivel de avance de los Servicios, ya que mientras algunos se han incorporado al Programa Marco Avanzado, otros aún están en etapas intermedias del Programa Marco Básico.

Segundo, si bien podemos ver como los Servicios han avanzado en el cumplimiento de etapas y en la implementación de los once sistemas de gestión, no conocemos qué resultados o qué mejoras han producido éstos en la gestión de los Servicios Públicos. Ni menos aún qué efectos o beneficios ha generado esta mejora de gestión en los usuarios/beneficiarios de los Servicios.

La presente investigación se enfoca en el primer aspecto e intenta identificar qué factores facilitan y cuáles dificultan la implementación de los PMG anuales. Mediante el estudio de dos casos: FONASA y la Subsecretaría de Educación, pudimos identificar las diferencias en las respuestas de estos Servicios al programa, las cuales producen resultados disímiles en sus niveles globales de cumplimiento del PMG 2005. Posteriormente, con la creación de un panel de

expertos y la aplicación de un método Delphi en dos rondas, pudimos determinar los factores relevantes en el proceso de implementación de los PMG.

En los casos estudiados detectamos lo siguiente. FONASA ha cumplido por cuarto año consecutivo con todos los objetivos comprometidos. Luego de analizar sus respuestas a las actividades del PMG vimos que tanto la dirección como la intensidad de éstas han sido adecuadas y le han ayudado a cumplir las metas y a lograr avances tangibles en su gestión interna y de productos. En este Servicio, se presentan todos los factores que fueron considerados positivos para implementar con éxito el PMG anual y sólo se detecta uno de los obstáculos mencionados (*se solicita demasiada información y requisitos*), por lo que no debiera tener problemas para conseguir los objetivos de largo plazo de los PMG.

La Subsecretaría de Educación, por su parte, no parece estar respondiendo con la suficiente intensidad a las actividades del PMG. Si bien en este Servicio se presentan algunos de los factores positivos, no se cuenta con el apoyo -generalizado- de los directivos, y talvez los sistemas no fueron asignados correctamente a algunos responsables (por el cargo que ocupan). En el análisis realizado no detectamos la existencia de otro factor negativo fuera de la falta de compromiso de los directivos, por tanto, es hacia este punto donde la Subsecretaría debe volcar su atención y generar soluciones.

Esta evaluación de implementación permitió un breve acercamiento al segundo punto pendiente ya que se analizaron los resultados alcanzados por los Servicios en estudio y se preguntó a los expertos qué efectos consideran han producido los PMG en estos casos. Los expertos señalan que el PMG ha permitido mejorar la gestión de procesos internos en cada Servicio y tomar conocimiento de temas relevantes para la gestión de productos estratégicos. Por tanto, el PMG parece estar cumpliendo el objetivo de corto plazo referido a aumentar el conocimiento en materias de gestión de los funcionarios públicos, y parece estar caminando en

dirección correcta para cumplir con sus objetivos de largo plazo: desarrollar áreas estratégicas de gestión y modernizar la gestión pública, mediante la introducción de sistemas de gestión.

Queda como tarea pendiente para futuras investigaciones responder ¿qué beneficios ha generado la implementación de los PMG en la comunidad? y ¿cómo han mejorado los servicios otorgados por el gobierno chileno luego de haber implementado esta ambiciosa reforma transversal de mejora de gestión? A priori, creemos que estas preguntas deben ser respondidas una vez que la mayor parte de los Servicios tengan operando los sistemas de gestión del PMG<sup>106</sup>.

A continuación se exponen las recomendaciones generadas luego de realizar una evaluación formativa a la implementación de los PMG 2005 y que intentan fortalecer este proceso.

#### **4.2 RECOMENDACIONES PARA FORTALECER EL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN DE LOS PMG.**

Una evaluación de implementación brinda una retroalimentación hacia los responsables de la política (en este caso DIPRES), que permite realizar los ajustes necesarios -corregir los aspectos que obstaculizan el programa y fortalecer aquellos que lo promueven- para mantener la trayectoria que conduce al logro de los objetivos de corto y largo plazo.

En el capítulo anterior, mediante la realización de una evaluación formativa, pudimos identificar los factores que han facilitado la implementación anual de los PMG en los Servicios en estudio, es decir, aquellos que han contribuido al cumplimiento de los objetivos de gestión.

---

<sup>106</sup> Evidentemente, mientras los sistemas se encuentren en etapas anteriores (diagnóstico, diseño, implementación) no es posible valorar los efectos que su introducción produce en los usuarios/beneficiarios del Servicio.

A partir de estos factores podemos establecer las *condiciones necesarias* que deben darse al interior de cada Servicio para cumplir con las metas anuales: a) apoyo y compromiso de los niveles directivos, b) seguimiento y control periódico de los avances en cada sistema, c) liderazgo por parte de los encargados y conductores del proceso anual del PMG, d) capacidades técnicas, operativas y profesionales del equipo a cargo de cada sistema, y e) apropiación de los sistemas PMG para mejorar la gestión interna del Servicio.

Con el fin de fortalecer el proceso de implementación de los PMG, a continuación se exponen breves recomendaciones encaminadas a promover la existencia de estas condiciones necesarias en los Servicios Públicos. Estas recomendaciones (dado su carácter general) se consideran aplicables en aquellos Servicios que posean una organización para el PMG similar a la de los casos estudiados, esto es, que tengan al menos un encargado por sistema y uno a nivel institucional.

- Los Servicios deben contar con el *apoyo y compromiso de los niveles directivos*, de modo que ellos puedan guiar a los responsables del proceso hacia una mejor utilización de los instrumentos del PMG para implementar un plan institucional de modernización de largo plazo.

En este sentido, se recomienda a DIPRES comprometer explícitamente a los directivos, ya que si bien en el Reglamento del PMG se establecen funciones que deben ser desarrolladas por el Jefe de Servicio, en la práctica no siempre es así. Por tanto, se debería solicitar que los jefes de servicios y los segundos mandos, validen tanto la formulación como los informes de avance y final de cada uno de los sistemas PMG.

Además, se cree necesario dictar charlas o seminarios informativos para los directivos acerca de la importancia y utilidad de los sistemas de gestión, así como talleres donde directivos de distintos Servicios puedan compartir experiencias respecto a la implementación y operación de los PMG

- La existencia de un sistema de *seguimiento y control periódico de los avances en cada sistema*, permite identificar los problemas que ocurren



durante el año, de modo que no se llegue al final del periodo con metas sin cumplir. El caso de FONASA nos da un buen ejemplo acerca del seguimiento, en donde éste es un proceso participativo y permanente en el que se detectan y atacan los problemas ocurridos.

Por tanto, se recomienda a DIPRES difundirlo como ejemplo de “buenas prácticas”<sup>107</sup> en sistemas de seguimiento. DIPRES debiera reconocer la relevancia de este factor y elaborar una guía metodológica para que aquellos Servicios que no cuentan con sistemas de seguimiento, lo implementen.

- Debe existir *liderazgo por parte de los encargados y conductores del proceso anual del PMG*, de manera que puedan motivar y comprometer a los demás funcionarios haciéndoles ver la importancia de introducir mejoras en la administración pública.

Sería recomendable la realización de talleres de motivación, por parte de DIPRES, para que los responsables PMG cuenten con herramientas que les permitan comprometer a su personal en la mejora de gestión.

- Los profesionales a cargo de cada sistema deben poseer las *capacidades y habilidades* necesarias para ejecutar las tareas relacionadas con la etapa comprometida. Sin duda este factor es imprescindible ya que si los profesionales a cargo no están familiarizados con los sistemas de gestión en general y con la temática específica que les compete (género, compras, planificación, etc.), será muy difícil conseguir mejoras reales y tangibles.

Este punto se relaciona con la gestión del propio Servicio, ya que son ellos quienes se organizan y designan a los responsables de cada sistema. Se recomienda a los Servicios Públicos que al designar estas responsabilidades se tengan en cuenta tanto las capacidades del responsable como las atribuciones que le otorga su cargo dentro del

---

<sup>107</sup> Tal como son definidas por el gobierno chileno en su Sistema de Información de Buenas Prácticas en Iniciativas de Gobierno Electrónico y Gestión Pública, entendemos por práctica: *la forma como se ejecuta una actividad de gestión*. Una práctica está compuesta por un conjunto de políticas, procedimientos, metodologías y tecnologías que permiten la ejecución de dicha actividad. [www.gestionpublica.gov.cl](http://www.gestionpublica.gov.cl)

Servicio (de preferencia debieran ser jefes de departamentos, subdepartamentos o secciones).

- *Apropiarse de los sistemas PMG para mejorar la gestión interna del Servicio*, esto se relaciona con la necesidad de considerar al PMG como un instrumento de mejora de gestión, como una herramienta disponible para todos los Servicios Públicos y no como una imposición de Hacienda, ligada a incentivos monetarios.

DIPRES debe enfatizar que más allá del carácter obligatorio de los PMG, éstos son un modelo de gestión integral diseñado para guiar a los Servicios en el desarrollo de sus áreas estratégicas básicas (recursos humanos, planificación, atención a usuarios, etc.) de funcionamiento.

En esta evaluación formativa hemos determinado también, aquellos factores que dificultan el cumplimiento de los objetivos de gestión. Esta información permite que la DIPRES establezca las acciones correctivas necesarias para atacar los problemas detectados en el proceso de implementación. Los factores identificados son:

- *Falta de compromiso de niveles directivos*: en total concordancia con el punto anterior, se considera que la falta de apoyo y compromiso de los niveles directivos es un obstáculo para la implementación del PMG anual. En consecuencia, es de gran importancia que la DIPRES actúe sobre este punto, en el conjunto de Servicios que aplican estos programas.
- *Deficiente comunicación entre áreas y departamentos*: dado el carácter integral del PMG (cubre distintas áreas de la organización) para llevarlo a cabo debe interactuar personal de distintos departamentos. Algunos sistemas como planificación o compras recibirán requerimientos y entregarán lineamientos a todo el Servicio, por lo que una buena comunicación es indispensable.

En este aspecto, la recomendación está dirigida a los Servicios ya que son ellos quienes deben valorar que áreas están teniendo dificultades y diseñar las soluciones a tales conflictos.

- Durante el proceso de validación se solicita demasiada información y demasiados requisitos técnicos: DIPRES debiera establecer claramente los criterios de validación que deben seguir los Organismos Validadores (a través de los sectorialistas) de manera que se tome en cuenta el total de informes y requisitos técnicos solicitados a los Servicios.

De esta forma, al promover los factores positivos y al actuar para corregir los factores que están obstaculizando la implementación de los PMG anuales, la DIPRES podrá fortalecer este proceso al interior de los Servicios<sup>108</sup>. También es importante que la DIPRES genere indicadores que permitan evaluar periódicamente el proceso de implementación de los PMG -ya sea por la misma DIPRES o por evaluadores externos- a fin de contar con información sistematizada para valorar si las actividades realizadas por los Servicios favorecen la implementación del programa y si el programa está contribuyendo de manera tangible a la mejora de gestión.

Por otro lado, podemos suponer que cualquier gobierno que desee implementar una política encaminada a mejorar la gestión pública, deberá poner atención en los factores que hemos identificado como relevantes. Particularmente, deberá asegurarse que exista: a) un adecuado proceso seguimiento interno, ya que de no existir seguimiento interno, la organización no podrá identificar los problemas a tiempo ni establecer medidas correctivas; b) las capacidades/habilidades adecuadas tanto de los directivos como de los funcionarios responsables del proceso; c) una apropiación por parte de la organización del modelo/instrumento que el gobierno proponga para mejorar la gestión; y d) un conjunto de indicadores

---

<sup>108</sup> El fortalecimiento de la implementación de los PMG es uno de los aspectos que la DIPRES señala como pendiente en su documento *Sistema de Control de Gestión y Presupuestos por Resultados. La Experiencia Chilena.2005*.

del proceso de implementación que permita a la agencia responsable del programa, conocer el desempeño de las organizaciones ejecutoras y promover acciones que faciliten la consecución de los resultados deseados.

Con el objeto de establecer adecuadamente las condiciones necesarias para la exitosa implementación de un programa de mejora de gestión, podemos analizar el modelo lógico o las teorías de cambio en las cuales éste se base. A partir de este análisis podremos conocer los supuestos del programa e identificar los recursos y las actividades que se requieren para implementarlo y alcanzar los objetivos de corto y largo plazo.

---

## BIBLIOGRAFÍA

---

## **BIBLIOGRAFÍA.**

Arellano, David (2004). *Más allá de la Reinversión del Gobierno: Fundamentos de la Nueva Gestión Pública y Presupuestos por Resultados en América Latina*. CIDE, México.

Barrett, Susan (2004). Implementation Studies: Time for a Revival? Personal Reflections on 20 years of Implementation Studies, en *Public Administration*, Vol. 82, N°2, pp. 249-262.

CLAD (1998). *Una Nueva Gestión Pública para América Latina*. Documento del CLAD, Caracas.

DIPRES (2003). *Programa de Mejoramiento de la Gestión, Año 2004*. DIPRES, Santiago.

----- (2004a). *Programa de Mejoramiento de la Gestión, Año 2005*. DIPRES, Santiago.

----- (2004b) *Programa de Mejoramiento de Gestión. Mecanismo de Certificación Externa Modalidad Norma ISO*. DIPRES, Santiago.

----- (2004c). *Requisitos Técnicos y Medios de Verificación PMG 2005*. DIPRES, Santiago.

----- (2006). *Informe de Cumplimiento PMG 2005*. DIPRES, Santiago.

Ferman, Barbara (1989). Sloughing Toward Anarchy: The Policy-making/ Implementation Gap Revisited, en *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, Vol. 2, N°2, pp. 198-212.

FONASA (2005a). *Informe Etapa IV. Sistema de Planificación/Control de Gestión*. FONASA, Santiago.

----- (2005b). *Manual de Calidad PMG Planificación y Control de Gestión*. FONASA, Santiago.

Guzmán, Marcela (2005). *Sistema de Control de Gestión y Presupuestos por Resultados. La Experiencia Chilena*. DIPRES, Santiago.

Heckman, J. *et al* (1997). Assessing the Performance Standard in Public Bureaucracies, en *AEA Papers and Proceedings*, Vol. 87, N°2, pp. 389-395.

Hill, Michael y Peter Hupe (2005). *Implementing Public Policy*. Sage Publications, Londres.

Kettunen, Pekka (1997). Multi-organisational Implementation: A Challenge for Empirical Research and Modelling, en *European Journal of Political Research*, Vol. 32, pp. 131-152.

Lennon, Mary Clare y Thomas Corbett (2003). *Policy Into Action: Implementation Research and Welfare Reform*. The Urban Institute Press, Washington, D.C.

Lipsky, M. (1980). *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. Russel Sage Foundation, Nueva York.

Marcel, Mario (2000). Las Opciones para la Reforma del Estado en Chile, en *Reforma del Estado, Volumen II: Dirección Pública y Compras Públicas*. Editor Salvador Valdés. Centro de Estudios Públicos, Santiago.

Mazmanian, D. y P. Sabatier (1989). *Implementation and Public Policy*. University Press of America.

Ministerio de Hacienda (1998a). *Ley N° 19.553*. Diario Oficial, Santiago.

----- (1998b). *Decreto 475*. Diario Oficial, Santiago.

----- (1999). *Ley N° 19.668*. Diario Oficial, Santiago.

Mullen, Penelope (2003). Delphi: Myths and Reality, en *Journal of Health Organization and Management*, Vol. 17, N°1, pp. 37-52.

Palumbo, D.J. y D.J. Calista (1990). *Implementation and the Policy Process: Opening the Black Box*. Policy Studies Association/Greenwood Press.

Pressman, J. y A. Wildavsky (1973). *Implementation*. University of California Press, Berkeley.

Ramírez, Alvaro (2001). *La Modernización de la Gestión Pública. El Caso Chileno (1994-2000)*. Universidad de Chile, Santiago.

Russ-Eft, Darlene y Hallie Preskill (2001). *Evaluation in Organizations*. Perseus Publishing, Massachusetts.

Schofield, Jill y Charlotte Sausman (2004). Symposium on Implementing Public Policy: Learning from Theory and Practice Introduction, en *Public Administration*, Vol. 82, N°2, pp. 235-248.

Simon, Herbert (1946). Los Proverbios de la Administración, en *Clásicos de la Administración Pública*. Comp. Jay M. Shafritz y Albert C. Hyde. FCE, México.

----- (1962). The Architecture of Complexity. *Proceedings of the American Philosophical Society*. Vol 106. N°6.

Stone, Linda y Janet Osborn (1992). Therapists' Views of Family Life: A Delphi Study, en *Family Relations*, Vol. 41, N° 4, pp. 409-416.



Tompkins, Jonathan (2005). *Organization Theory and Public Management*. Thomson Wadsworth, Estados Unidos.

Waissbluth, Mario (2005). *Quince Años de Profesionalización en la Gerencia Pública de Chile*. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago.

Weiss, Carol (1998). *Evaluation: Methods for Studying Programs and Policies*. 2ª Ed. Prentice Hall, New Jersey.

Werner, Alan (2004). *A Guide to Implementation Research*. The Urban Institute Press, Washington, D.C.

#### **REFERENCIAS INTERNET.**

Centro Latinoamericano para la Administración del Desarrollo: [www.clad.org.ve](http://www.clad.org.ve)

Dirección de Presupuestos: [www.dipres.cl](http://www.dipres.cl)

EFQM: [www.tqm.es](http://www.tqm.es)

FONASA: [www.fonasa.cl](http://www.fonasa.cl)

Servicio de Impuestos Internos: [www.sii.cl](http://www.sii.cl)

Sistema de Información de Buenas Prácticas en Iniciativas de Gobierno Electrónico y Gestión Pública: [www.gestionpublica.gov.cl](http://www.gestionpublica.gov.cl)

Subsecretaría de Educación: [www.mineduc.cl](http://www.mineduc.cl)

Portal Trámite Fácil: [www.tramitefacil.cl](http://www.tramitefacil.cl)



## ANEXOS



## ANEXO A. PROGRAMA MARCO AVANZADO 2005. SISTEMA DE PLANIFICACIÓN Y CONTROL DE GESTIÓN.

**Tabla A.1. Objetivos y Meta del Sistema de Planificación y Control de Gestión.**

| Sistema  | Objetivos  | Meta   |
|--|--|--|
| <b>Planificación/<br/>Control de<br/>Gestión</b> | Normalizar según el Sistema de Certificación Internacional Norma ISO 9001:2000, los procesos de planificación y sistemas de información para la gestión que permitan a la Institución disponer de la información necesaria para apoyar la toma de decisiones respecto de los procesos y resultados de la provisión de sus Productos, y rendir cuentas de su gestión institucional. | Procesos de planificación y sistemas de información para la gestión certificado bajo Sistema de Certificación Internacional Norma ISO 9001:2000 con el objeto que permitan a la Institución disponer de la información necesaria para apoyar la toma de decisiones respecto de los procesos y resultados de la provisión de sus Productos, y rendir cuentas de su gestión institucional. |

Fuente: Programa Marco 2005.

**Tabla A.2. Requisitos Técnicos y Medios de Verificación.  
Sistema de Planificación y Control de Gestión (Parte 1).**

| Etapas   | Requisitos Técnicos. Organismo<br>Validador: DIPRES   | Medios de Verificación  |
|--|---|---|
| <b>Etapas I</b><br><br>El servicio establece la misión, objetivos estratégicos, productos estratégicos (bienes y/o servicios). Define la misión considerando lo siguiente: a) ámbito actual donde opera el servicio y los cambios esperados futuros, b) la legislación que enmarca su misión, c) las percepciones del equipo directivo y de los funcionarios del servicio, y d) la opinión de los clientes del servicio.   | El servicio presenta a DIPRES en informe de las definiciones estratégicas de la instituciones que contiene: misión y objetivos; clientes/ usuarios/beneficiarios; productos estratégicos.   | El informe debe incluir lo siguiente:<br>Definiciones estratégicas del servicio.  |
| <b>Etapas II</b><br><br>El servicio diseña el Sistema de Información para la Gestión (SIG) el que incluye: a) definición de centros de responsabilidad, b) identificación de indicadores de desempeño para medir el logro en la entrega de productos estratégicos, c) identificación de indicadores para medir el desempeño de productos de gestión interna, d) identificación de la información relevante para la construcción de indicadores de desempeño, y e) diseño de los mecanismos de recolección y sistematización de la información. | El servicio presenta a DIPRES en informe de diseño del SIG que contiene: centros de responsabilidad, indicadores de desempeño, forma de construir los indicadores, señalar los mecanismos de recolección de información, justificación de las modificaciones a las definiciones estratégicas, si corresponde.   | El informe debe incluir lo siguiente:<br>Definiciones estratégicas del servicio y Diseño del SIG.   |
| <b>Etapas III</b><br><br>El servicio tiene en funcionamiento el SIG, mide los indicadores de desempeño construidos e identifica aspectos del sistema necesarios de ajustar para su pleno funcionamiento.   | El servicio presenta a DIPRES el informe de funcionamiento del SIG, que contiene: la identificación de los aspectos del sistema necesarios de ajustar para el pleno funcionamiento del sistema de información y las mediciones de los indicadores de desempeño.   | El informe debe incluir lo siguiente:<br>Definiciones estratégicas del servicio, Diseño del SIG y Resultados de los indicadores de desempeño del SIG.   |
| <b>Etapas IV</b><br><br>El servicio tiene en pleno funcionamiento el SIG y presenta los indicadores de desempeño en la formulación de presupuesto.   | El servicio presenta a DIPRES el informe del pleno funcionamiento del SIG, que contiene: a) los aspectos del sistema corregidos o modificados; b) los indicadores de desempeño eliminados y/o corregidos; c) las mediciones de los indicadores de desempeño; y d) los reportes del SIG utilizados en los procesos de toma de decisiones. Además el servicio presenta en formato establecido las definiciones estratégicas y los indicadores de desempeño del SIG. | El informe debe incluir lo siguiente:<br>Definiciones estratégicas del servicio, Diseño del SIG, Resultados de los indicadores de desempeño del SIG y Formulario de indicadores de desempeño de servicio presentados en el presupuesto. |

**Tabla A.2. Requisitos Técnicos y Medios de Verificación.  
Sistema de Planificación y Control de Gestión (Parte 2).**

| <b>Etapas</b>   | <b>Requisitos Técnicos. Organismo Validador :<br/>DIPRES</b>  | <b>Medios de Verificación</b>   |
|---|---|---|
| <b>Etapa V</b><br><br>El servicio presenta los indicadores de desempeño y sus metas en la formulación del presupuesto, el que incluye: priorización de los indicadores con sus respectivos ponderadores y los medios de verificación.   | El servicio presenta a DIPRES en formato establecido las definiciones estratégicas y los indicadores de desempeño relevantes del SIG y sus metas, junto con el proyecto de presupuesto para el año siguiente. También presenta: a) las dimensiones del desempeño y los ámbitos de control; b) los productos estratégicos del servicio que cuentan con indicadores de desempeño; c) la justificación técnica de los productos estratégicos que no cuentan con indicadores de desempeño; y d) el porcentaje del gasto total ejecutado que está siendo medido por los productos estratégicos que cuentan con indicadores de desempeño. | El informe debe incluir lo siguiente: Definiciones estratégicas del servicio, Diseño del SIG, Resultados de los indicadores de desempeño del SIG y Formulario de indicadores de desempeño de servicio presentados en el proyecto de ley de presupuestos del año siguiente incluyendo la priorización.   |
| <b>Etapa VI</b><br><br>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.   | El servicio presenta a DIPRES un informe con el grado de cumplimiento de los indicadores de desempeño presentados en la formulación presupuestaria del año anterior, señalando lo siguiente: a) fundamentos de los resultados de los indicadores; b) las recomendaciones que surgen del análisis de los resultados; c) los compromisos asumidos derivados de las recomendaciones formuladas; y d) programa de seguimiento de los compromisos.   | El informe debe incluir lo siguiente: Definiciones estratégicas del servicio, Diseño del SIG, Resultados de los indicadores de desempeño del SIG, Formulario de indicadores de desempeño de servicio presentados en el proyecto de ley de presupuestos del año siguiente, Resultados de los indicadores de desempeño presentados en la formulación del proyecto de ley de presupuestos del año anterior incluyendo el grado de cumplimiento y Programa de seguimiento de los compromisos. |
| <b>Etapa VII</b><br><br>El servicio prepara la certificación del sistema de Planificación y Control de Gestión según la ISO 9001:2000 la que incluye: a) elaboración de un diagnóstico de los procesos del sistema necesarios de normalizar para ser certificados; b) elaboración de un plan para la certificación de los procesos asociados al desarrollo del sistema; y c) implementación del plan para la certificación de los procesos asociados al desarrollo del sistema. | El servicio desarrolla el plan para la preparación de la certificación, que contiene: a) diagnóstico de los procesos del Sistema de Planificación y Control de Gestión, respecto de las exigencias definidas en la norma ISO 9001:2000; b) programa de trabajo de implementación del plan para la preparación de la certificación, que incluye: actividades, plazos y responsables; c) antecedentes respecto de la implementación del plan para la certificación, que incluye: manual de calidad, otros manuales, errores u omisiones y modificaciones.   | Carta del Jefe de Servicio que informa respecto del cumplimiento del Plan para la implementación de la Certificación, la que deberá incluir lo siguiente: que se elaboró el Manual de Calidad; que se elaboraron otros manuales que el servicio estimó conveniente; que se realizaron las auditorías de calidad y se cuenta con un informe con los resultados de éstas.   |
| <b>Etapa VIII</b><br><br>Certificación de los procesos asociados al desarrollo del Sistema de Planificación y Control de Gestión. El Servicio solicita la Certificación a empresas certificadoras.  | El servicio desarrolla el proceso de solicitud de certificación bajo la norma ISO 9001:2000, el que incluye al menos: a) el proceso de selección de la empresa certificadora considerando los requisitos definidos por DIPRES; b) el proceso de pre-certificación; c) el proceso de incorporación de las modificaciones para resolver todas las No Conformidades; y d) certificación del sistema según alcance definido.  | Certificado del sistema bajo Norma ISO 9001:2000, según alcance definido.   |

**Fuente: Programa Marco 2005.**

## ANEXO B. ENTREVISTAS Y CUESTIONARIOS.

### B.1 ENTREVISTAS A ACTORES INTERNOS.

#### Analistas DIPRES:

1. En su opinión, ¿cuáles son los factores que facilitan el cumplimiento de los objetivos de gestión en este Servicio?
2. ¿Cuáles fueron las dificultades que debió enfrentar el Servicio durante la implementación de los PMG 2005?
2. Considera que el Servicio ha logrado implementar los sistemas:
  - FONASA: área RRHH, auditoría interna, OIRS, compras, administración financiera, planificación/control de gestión.
  - Subsecretaría de Educación: área RRHH, auditoría, OIRS, compras y administración financiera.
4. ¿Cómo considera que es la información que entrega el Servicio?
5. Según los antecedentes que posee, ¿qué porcentaje de cumplimiento cree que alcanzará el Servicio este año?

#### Encargado PMG - Servicios:

1. ¿Cómo se ha organizado el Servicio para la implementación de los PMG y por qué se hizo de esa manera?
2. ¿Qué cargo ocupan y qué perfil profesional -o capacidades/habilidades técnicas- tienen los encargados de los distintos sistemas?
3. ¿Mediante qué mecanismos se coordina usted con los encargados por sistema?
4. ¿Cómo se coordina con la DCG y la red de expertos?
5. ¿De qué manera son incorporados los PMG para satisfacer las necesidades de gestión del Servicio?
6. ¿Cuál es el proceso que se sigue para elaborar el PMG anual? ¿Quiénes participan y cómo?
7. ¿Cómo se determinan las metas de modo que sean alcanzables y relevantes?

8. ¿Cuáles son los criterios para establecer ponderadores y prioridades?
9. ¿Cómo son los procesos de seguimiento y evaluación de los PMG? (actores, funciones, coordinación)
10. ¿Cómo evaluaría el compromiso de los funcionarios en la implementación de estos sistemas?
11. ¿Cómo ejercen su liderazgo los encargados de los sistemas para lograr el cumplimiento de los objetivos y para transmitir en el servicio la importancia del sistema?
12. En su opinión, ¿qué factores facilitan el logro de los objetivos de gestión?
13. ¿Qué dificultades u obstáculos han debido enfrentar en el proceso de implementación del sistema y cómo se han intentado solucionar?
14. ¿A quiénes reconocería como personas clave en este proceso y por qué? Jefatura del servicio, encargados por sistema, funcionarios de la unidad a cargo, etc.
- 15a. Subsecretaría de Educación: ¿cuáles considera que son las razones por las que el servicio no logro los objetivos de gestión en el 2003?
- 15b. FONASA: ¿Por qué el Servicio decide incorporarse en forma voluntaria a los PMG?
- 15c. FONASA: ¿Qué nuevos desafíos surgieron al incorporarse al Programa Marco Avanzado?

Encargados de Sistemas PMG - Servicios:

1. En su opinión, ¿qué factores facilitan el logro de los objetivos de gestión?
2. ¿Qué dificultades u obstáculos han debido enfrentar en el proceso de implementación del sistema y cómo se han intentado solucionar?
3. ¿En qué etapas del PMG participa más activamente el personal?
4. ¿Considera que los incentivos aumentan el compromiso del personal?
5. ¿A quiénes reconocería como personas clave en este proceso y por qué?
8. Cómo se relaciona la unidad a cargo de este sistema con:
  - a) el encargado de PMG,

- b) la jefatura del Servicio,
- c) el Organismo Validador.

9a. Subsecretaría de Educación: ¿cuáles considera que son las razones (internas) por las que el Servicio no logró los objetivos de gestión en el 2003?

9b. FONASA: ¿Qué importancia le atribuye el Servicio a la certificación según la Norma ISO 9001:2000 de los sistemas recientemente implementados?

10. Planificación. Antes de la incorporación de los PMG, el Servicio tenía algún sistema de información de apoyo a la gestión, y si es así ¿cuáles?

11a. Género ¿Qué productos incorporaron enfoque de género y a través de qué modificaciones?

11b. GTI ¿Qué productos estratégicos incorporan el enfoque territorial?

11c. GTI y Género ¿Cómo se difunde el uso de sistema a los clientes/usuarios/beneficiarios?

12. ¿Qué resultados se han obtenido en el sistema luego de estos 4 años de trabajo con los programas?

13. ¿Qué beneficios ha otorgado la implementación del sistema?

## **B.2 CUESTIONARIO PRIMERA RONDA DELPHI.**

1. En cada inciso ordene los enunciados según la importancia que tienen para el logro de las metas PMG. (Donde 1 es el más importante).

### *a) Organización del Servicio*

\_\_\_ Ajuste entre los objetivos comprometidos y las capacidades reales del Servicio.

\_\_\_ Apropiación de los sistemas del PMG para mejorar la gestión interna del Servicio.

\_\_\_ Seguimiento y control periódico de los avances en cada sistema.

### *b) Liderazgo y compromiso de las personas*

\_\_\_ Apoyo y compromiso de los niveles directivos.

- ☐ Apoyo del Organismo Validador y el Sectorialista.
- ☐ Liderazgo de los encargados y conductores del proceso de implementación.
- ☐ Compromiso y motivación de los funcionarios operativos.
- ☐ Vinculación a incentivos monetarios para aumentar el compromiso de los funcionarios.

*c) Capacidades y tecnología*

- ☐ Capacidades técnicas, operativas y profesionales del equipo a cargo de cada sistema.
- ☐ Disponibilidad de aplicaciones informáticas para facilitar la comunicación y la transparencia de la información.
- ☐ Capacitación para el manejo de las nuevas herramientas tecnológicas.

2. En cada inciso ordene los enunciados según la dificultad que causan para el cumplimiento de las metas PMG. (Donde 1 es el mayor obstáculo).

*a) Gestión*

- ☐ Rompe modalidades de organización y cultura organizacional, introduciendo nuevos conceptos de gestión.
- ☐ Es necesario atender otros programas relevantes para el Servicio.
- ☐ Se comprometen metas demasiado altas.

*b) Coordinación*

- ☐ Mala comunicación entre áreas y departamentos.
- ☐ Mala coordinación con regiones.

*c) Motivación y compromiso*

- ☐ Falta de compromiso de los niveles directivos.
- ☐ Poca motivación y compromiso de los funcionarios operadores.

*d) Proceso de validación de cumplimiento*



- ☐ Se solicita demasiada información y requisitos técnicos.
- ☐ Ha habido cambios en las reglas de validación.
- ☐ Hay poca flexibilidad en las fechas de entrega y en el formato de los informes.

3. Escoja cual de los siguientes enunciados representa mejor la relación Servicio-Organismo Validador que se ha dado hasta ahora. (Seleccione sólo una).

- ☐ La relación entre ambos es fundamental y gracias a ella se han logrado avances en los sistemas.
- ☐ Hay una buena relación, directa, pero los documentos que se entregan no son claros.
- ☐ Nos comunicamos sólo cuando hay entregas, para asegurarnos de que éstas sean correctas.

4. De los siguientes enunciados escoja uno o más que represente(n) los resultados que se han obtenido con la introducción de los sistemas del PMG en los servicios públicos.

- ☐ Ha permitido mejorar notoriamente la gestión de procesos internos.
- ☐ Se ha tomado conocimiento de temas relevantes para la gestión de productos y sistemas estratégicos, lo que ha agilizado la modernización de los Servicios.
- ☐ Se ha logrado aumentar el compromiso de los funcionarios en materias de gestión.
- ☐ Se ha mejorado considerablemente la entrega de productos y/o servicios sin discriminación de género.
- ☐ Se ha considerado la perspectiva territorial, cuando corresponde, para mejorar la entrega de productos y/o servicios.
- ☐ La introducción de tecnologías con la correspondiente capacitación al personal, ha contribuido en los procesos de toma de decisiones.

### B.3 CUESTIONARIO SEGUNDA RONDA DELPHI.

1. Marque los siguientes enunciados con un 1 si ud. considera que la existencia de ese factor en el Servicio facilita considerablemente la consecución de los objetivos de gestión comprometidos. Y con un 2, si considera que la existencia del factor contribuye en menor medida al cumplimiento de las metas PMG.

\_\_\_ Liderazgo de los encargados y conductores del proceso de implementación.

\_\_\_ Capacidades técnicas, operativas y profesionales del equipo a cargo de cada sistema.

\_\_\_ Seguimiento y control periódico de los avances en cada sistema al interior del servicio.

\_\_\_ Existe apoyo y compromiso de los niveles directivos.

\_\_\_ Hay disponibilidad de aplicaciones informáticas para facilitar la comunicación y la transparencia de la información.

\_\_\_ El Servicio se ha apropiado de los sistemas del PMG para mejorar la gestión interna.

2. Marque los siguientes enunciados con un 1 si ud. considera que la existencia de ese factor en el Servicio representa un gran obstáculo para cumplir los objetivos PMG anuales. Y con un 2, si considera que la existencia del factor es un obstáculo menor para el alcance de las metas.

\_\_\_ Existe falta de compromiso de los niveles directivos.

\_\_\_ En el proceso de validación, se solicita demasiada información y requisitos técnicos.

\_\_\_ El PMG rompe modalidades de organización y cultura organizacional, introduciendo nuevos conceptos de gestión.

\_\_\_ Hay deficiente comunicación entre áreas y departamentos.

\_\_\_ Ha habido cambios en las reglas de validación.

\_\_\_ Es necesario atender otros programas relevantes para el servicio.

3. Marque los siguientes enunciados con un 1 si ud. considera que ese resultado se ha obtenido en los Servicios Públicos gracias a la implementación de los sistemas PMG. Con un 2, si considera que ese resultado no se ha dado en los Servicios. Y con un 3 si ese resultado se ha dado pero no como consecuencia de los PMG.

\_\_\_ Se ha logrado aumentar el compromiso de los funcionarios en materias de gestión.

\_\_\_ Ha permitido mejorar notoriamente la gestión de procesos internos.

\_\_\_ Se ha tomado conocimiento de temas relevantes para la gestión de productos estratégicos, lo que ha agilizado la modernización de los servicios.

## ANEXO C. MÉTODOS ESTADÍSTICOS.

### C.1 KAPPA DE COHEN<sup>109</sup>.

Este estadístico sirve para medir el acuerdo entre dos “jueces” y se define de la siguiente manera:

$$\kappa = \frac{P_o - P_e}{1 - P_e}$$

donde  $P_o$  es la *proporción de concordancia observada* (en tanto por 1) y  $P_e$  es la *proporción de concordancia esperada por puro azar*. En caso de concordancia perfecta el valor de Kappa es 1; si Kappa está entre 0.75 y 1 se dice que hay excelente acuerdo; si Kappa es mayor que 0.4 y menor que 0.75, habrá buen acuerdo; y si Kappa es menor o igual que 0.4 habrá bajo acuerdo.

En el software estadístico SPSS 12, podemos calcular el valor de Kappa a través de la opción *analyze, descriptive statistics, crosstabs*, luego seleccionamos *statistics*, y marcamos la casilla *Kappa*. Cuando analizamos el acuerdo entre los encuestados FONASA 1 y FONASA 2, los resultados que nos arroja el programa son:

**Tabla C.1 Salida SPSS - Estadístico Kappa.**  
Symmetric Measures

|                               | Value | Asymp.<br>Std.<br>Error(a) | Approx.<br>T(b) | Approx. Sig. |
|-------------------------------|-------|----------------------------|-----------------|--------------|
| Measure of Agreement<br>Kappa | .288  | .167                       | 2.225           | .026         |
| N of Valid Cases              | 22    |                            |                 |              |

a Not assuming the null hypothesis.

b Using the asymptotic standard error assuming the null hypothesis.

**Fuente: SPSS 12.**

<sup>109</sup> Fuentes: Lizasoain, L. y Luis Joaristi (1999). *SPSS para Windows*. Paraninfo, Madrid; Liebetrau, A (1983). *Measures of Association*. Sage Publications, Londres.

Donde *value* y *approx. sig.* representan el valor y significancia del estadístico Kappa, respectivamente. En este caso el valor es 0.288, y no es significativo a un nivel de 0.005.

## C.2 COEFICIENTE DE CURTOSIS.

El Coeficiente de Curtosis ( $\beta_2$ ) analiza el grado de concentración que presentan los valores alrededor de la zona central de la distribución. Dependiendo del valor que tome se definen 3 tipos de distribuciones según su grado de curtosis:

1. Distribución mesocúrtica: cuando  $\beta_2 = 0$ . Este tipo de distribución presenta un grado de concentración medio alrededor de los valores centrales de la variable (similar a una distribución normal).
2. Distribución leptocúrtica: si  $\beta_2 > 0$ . La distribución presenta un elevado grado de concentración alrededor de los valores centrales de la variable.
3. Distribución platicúrtica: si  $\beta_2 < 0$ . Esta distribución presenta un reducido grado de concentración alrededor de los valores centrales de la variable.

En el software estadístico SPSS 12, podemos calcular el valor del coeficiente de curtosis escogiendo la opción *analyze, descriptive statictics, descriptives* y posteriormente seleccionando *options* y marcando la casilla *kurtosis*.

El resultado que nos da el programa cuando calculamos el coeficiente de curtosis para una variable se muestra en la Tabla C.2.

Donde *statistic* muestra el valor del coeficiente de curtosis, en este caso -1.773, lo que significa que la distribución es de tipo platicúrtica.

**Tabla C.2 Salida SPSS - Coeficiente de Curtosis.**

**Descriptive Statistics**

|   | N  | Statistic | Std. Error |
|---|----|-----------|------------|
| Seguimiento y control periódico de los avances en cada sistema. | 14 | -1.773    | 1.154      |
| Valid N (listwise)  | 14 |           |            |

Fuente: SPSS 12.

### C.3 ÍNDICE DE CONSENSO.

Podemos medir el nivel de consenso entre un grupo de expertos utilizando el siguiente índice:

$$C = \left( 1 - \left( \frac{v_n}{v_t} \right) \right) * 100$$

Donde: C es porcentaje de consenso alcanzado;  $v_n$  es el total de votos negativos que recibe el concepto o enunciado; y  $v_t$  son los votos totales.

En el primer cuestionario consideramos votos negativos:

- cuando se presentan 3 enunciados, el voto 3;
- cuando se presentan 2 enunciados, el voto 2;
- cuando se presentan 5 enunciados, los votos 4 y 5; y
- cuando se debe escoger alguno(s) de los enunciados, el no voto.

En el segundo cuestionario, se consideran votos negativos los votos 2, y en el caso de la pregunta 3, los votos 2 y 3.

### C.4 CHI CUADRADA ( $C^2$ ).

Podemos utilizar la prueba  $\chi^2$  para determinar si hay relación entre dos factores relevantes en la implementación de los PMG. Tomemos como ejemplo la primera

fila de la Tabla C.3 que muestra los resultados de la prueba  $\chi^2$  para evaluar la independencia entre factores positivos y negativos, en la primera ronda Delphi.

**Tabla C.3 Prueba  $\chi^2$  para Factores Positivos y Negativos - Ronda 1 (Parte 1).**

| Enunciados  | Chi-2  | Significancia |
|---|--------|---------------|
| Apropiación de los sistemas del PMG para mejorar la gestión interna del servicio * Rompe modalidades de organización y cultura organizacional, introduciendo nuevos conceptos de gestión    | 7.502  | 0.112         |
| Apropiación de los sistemas del PMG para mejorar la gestión interna del servicio * Es necesario atender otros programas relevantes para el Servicio   | 10.256 | 0.036         |
| Apropiación de los sistemas del PMG para mejorar la gestión interna del servicio * Mala comunicación entre áreas y departamentos  | 5.133  | 0.274         |
| Apropiación de los sistemas del PMG para mejorar la gestión interna del servicio * Falta de compromiso de niveles directivos  | 1.750  | 0.417         |
| Apropiación de los sistemas del PMG para mejorar la gestión interna del servicio * Se solicita demasiada información y requisitos técnicos  | 2.975  | 0.226         |
| Apropiación de los sistemas del PMG para mejorar la gestión interna del servicio * Ha habido cambios en las reglas de validación  | 2.333  | 0.675         |
| Seguimiento y control periódico de los avances en cada sistema * Rompe modalidades de organización y cultura organizacional, introduciendo nuevos conceptos de gestión                      | 3.150  | 0.533         |
| Seguimiento y control periódico de los avances en cada sistema * Es necesario atender otros programas relevantes para el Servicio   | 3.000  | 0.558         |
| Seguimiento y control periódico de los avances en cada sistema * Mala comunicación entre áreas y departamentos  | 2.100  | 0.717         |
| Seguimiento y control periódico de los avances en cada sistema * Falta de compromiso de niveles directivos  | 1.342  | 0.511         |
| Seguimiento y control periódico de los avances en cada sistema * Se solicita demasiada información y requisitos técnicos  | 4.404  | 0.111         |
| Seguimiento y control periódico de los avances en cada sistema * Ha habido cambios en las reglas de validación  | 8.260  | 0.083         |
| Apoyo y compromiso de niveles directivos * Rompe modalidades de organización y cultura organizacional, introduciendo nuevos conceptos de gestión  | 2.411  | 0.878         |
| Apoyo y compromiso de niveles directivos * Es necesario atender otros programas relevantes para el Servicio   | 6.148  | 0.407         |
| Apoyo y compromiso de niveles directivos * Mala comunicación entre áreas y departamentos  | 3.111  | 0.795         |
| Apoyo y compromiso de niveles directivos * Falta de compromiso de niveles directivos  | 8.556  | 0.036         |
| Apoyo y compromiso de niveles directivos * Se solicita demasiada información y requisitos técnicos  | 2.204  | 0.531         |
| Apoyo y compromiso de niveles directivos * Ha habido cambios en las reglas de validación  | 4.667  | 0.587         |
| Liderazgo de los encargados y conductores del proceso de implementación * Rompe modalidades de organización y cultura organizacional, introduciendo nuevos conceptos de gestión             | 10.500 | 0.232         |
| Liderazgo de los encargados y conductores del proceso de implementación * Es necesario atender otros programas relevantes para el Servicio  | 19.333 | 0.013         |
| Liderazgo de los encargados y conductores del proceso de implementación * Mala comunicación entre áreas y departamentos   | 12.600 | 0.126         |
| Liderazgo de los encargados y conductores del proceso de implementación * Falta de compromiso de niveles directivos   | 9.917  | 0.042         |
| Liderazgo de los encargados y conductores del proceso de implementación * Se solicita demasiada información y requisitos técnicos   | 3.111  | 0.539         |
| Liderazgo de los encargados y conductores del proceso de implementación * Ha habido cambios en las reglas de validación   | 6.650  | 0.575         |
| Capacidades técnicas, operativas y profesionales del equipo a cargo de cada sistema * Rompe modalidades de organización y cultura organizacional, introduciendo nuevos conceptos de gestión | 6.580  | 0.160         |
| Capacidades técnicas, operativas y profesionales del equipo a cargo de cada sistema * Es necesario atender otros programas relevantes para el Servicio                                      | 5.378  | 0.251         |
| Capacidades técnicas, operativas y profesionales del equipo a cargo de cada sistema * Mala comunicación entre áreas y departamentos   | 8.960  | 0.062         |

**Tabla C.3 Prueba  $\chi^2$  para Factores Positivos y Negativos - Ronda 1 (Parte 2).**

| Enunciados  | Chi-2 | Significancia |
|---|-------|---------------|
| Capacidades técnicas, operativas y profesionales del equipo a cargo de cada sistema * Falta de compromiso de niveles directivos   | 1.206 | 0.547         |
| Capacidades técnicas, operativas y profesionales del equipo a cargo de cada sistema * Se solicita demasiada información y requisitos técnicos   | 1.069 | 0.586         |
| Capacidades técnicas, operativas y profesionales del equipo a cargo de cada sistema * Ha habido cambios en las reglas de validación   | 3.850 | 0.427         |
| Disponibilidad de aplicaciones informáticas para facilitar la comunicación y la transparencia de la información * Rompe modalidades de organización y cultura organizacional, introduciendo nuevos conceptos de gestión | 2.285 | 0.684         |
| Capacidades técnicas, operativas y profesionales del equipo a cargo de cada sistema* Es necesario atender otros programas relevantes para el Servicio   | 3.510 | 0.476         |
| Capacidades técnicas, operativas y profesionales del equipo a cargo de cada sistema * Mala comunicación entre áreas y departamentos   | 5.600 | 0.231         |
| Capacidades técnicas, operativas y profesionales del equipo a cargo de cada sistema * Falta de compromiso de niveles directivos   | 2.333 | 0.311         |
| Capacidades técnicas, operativas y profesionales del equipo a cargo de cada sistema * Se solicita demasiada información y requisitos técnicos   | 1.692 | 0.429         |
| Capacidades técnicas, operativas y profesionales del equipo a cargo de cada sistema * Ha habido cambios en las reglas de validación   | 9.760 | 0.045         |

**Fuente:** Elaboración propia utilizando SPSS 12.

En ese caso establecemos las siguientes hipótesis:

$H_0$ : No hay relación entre la *apropiación de los sistemas PMG para mejorar la gestión interna del Servicio* y el hecho que el PMG *rompe modalidades de organización y cultura organizacional, introduciendo nuevos conceptos de gestión*.

$H_1$ : Hay una relación entre la *apropiación de los sistemas PMG para mejorar la gestión interna del Servicio* y el hecho que el PMG *rompe modalidades de organización y cultura organizacional, introduciendo nuevos conceptos de gestión*.

Si la significancia del estadístico es menor o igual que 0.05 rechazamos la hipótesis nula  $H_0$ , en cambio si es mayor que 0.05 no rechazamos la hipótesis nula, por tanto concluimos que ambos factores no están relacionados.

El valor que nos arroja SPSS 12 para el estadístico  $\chi^2$  en nuestro ejemplo es 7.502 con una significancia de 0.112, por tanto, no rechazamos  $H_0$  y decimos que ambos factores son independientes. Esto es, una *apropiación de los sistemas PMG para mejorar la gestión interna del Servicio* puede darse aun cuando se piense que el PMG *rompe modalidades de organización y cultura organizacional, introduciendo nuevos conceptos de gestión*.



De igual manera, la Tabla C.4 muestra los valores obtenidos en esta prueba con los datos de la segunda ronda Delphi.

**Tabla C.4 Prueba  $\chi^2$  para Factores Positivos y Negativos - Ronda 2.**

| Enunciados  | Chi-2 | Significancia |
|---|-------|---------------|
| Liderazgo de los encargados y conductores del proceso de implementación<br>* Existe falta de compromiso de niveles directivos.  | 0.431 | 0.512         |
| Liderazgo de los encargados y conductores del proceso de implementación<br>* En el proceso de validación se solicita demasiada información y requisitos técnicos          | 0.729 | 0.393         |
| Liderazgo de los encargados y conductores del proceso de implementación<br>* Hay deficiente comunicación entre áreas y departamentos                                      | 2.715 | 0.099         |
| Capacidades técnicas, operativas y profesionales del equipo a cargo de cada sistema * Existe falta de compromiso de niveles directivos.                                   | 0.431 | 0.512         |
| Capacidades técnicas, operativas y profesionales del equipo a cargo de cada sistema * En el proceso de validación se solicita demasiada información y requisitos técnicos | 0.117 | 0.733         |
| Capacidades técnicas, operativas y profesionales del equipo a cargo de cada sistema * Hay deficiente comunicación entre áreas y departamentos                             | 2.715 | 0.099         |
| Seguimiento y control periódico de los avances en cada sistema * Existe falta de compromiso de niveles directivos.  | 0.431 | 0.512         |
| Seguimiento y control periódico de los avances en cada sistema * En el proceso de validación se solicita demasiada información y requisitos técnicos                      | 0.729 | 0.393         |
| Seguimiento y control periódico de los avances en cada sistema * Hay deficiente comunicación entre áreas y departamentos  | 0.042 | 0.837         |
| Existe apoyo y compromiso de los niveles directivos * Existe falta de compromiso de niveles directivos.   | 3.949 | 0.047         |
| Existe apoyo y compromiso de los niveles directivos * En el proceso de validación se solicita demasiada información y requisitos técnicos                                 | 0.141 | 0.707         |
| Existe apoyo y compromiso de los niveles directivos * Hay deficiente comunicación entre áreas y departamentos   | 1.041 | 0.308         |
| El Servicio se ha apropiado de los sistemas PMG para mejorar su gestión interna * Existe falta de compromiso de niveles directivos.                                       | 0.598 | 0.439         |
| El Servicio se ha apropiado de los sistemas PMG para mejorar su gestión interna * En el proceso de validación se solicita demasiada información y requisitos técnicos     | 0.933 | 0.334         |
| El Servicio se ha apropiado de los sistemas PMG para mejorar su gestión interna * Hay deficiente comunicación entre áreas y departamentos                                 | 0.009 | 0.923         |

**Fuente: Elaboración propia utilizando SPSS 12.**

Con esta prueba podemos comprobar la independencia existente entre los factores considerados positivos y aquellos considerados negativos durante la implementación de los PMG anuales.