• Capítulo 3 •

Implementación de sistemas de gestión del desempeño: entre el ritualismo administrativo y los desafíos de la adopción efectiva. El caso de ChileGestiona

Javier Fuenzalida, Carlos Castro y José Inostroza Lara

RESUMEN

La utilización de sistemas de gestión del desempeño en el Estado ha sido intensivamente promovida por la literatura especializada en gestión pública y por múltiples organizaciones multilaterales de desarrollo. No obstante, la adopción efectiva de estos sistemas en el sector público involucra largos y laboriosos procesos de implementación. El propósito de este artículo es analizar los desafíos que emergen en dichos procesos. Para esto, se tomó el caso del Plan ChileGestiona (2011-2014) y se estudiaron los principios conceptuales que determinaron su diseño, las soluciones que este ofreció a los problemas de gestión del sector público en Chile, su integración al entorno institucional y el impacto que generó. Como resultado, el Plan fue, sin duda, una iniciativa valiosa para el desarrollo de los sistemas de gestión del desempeño en Chile, especialmente porque logró un mayor compromiso de autoridades políticas (subsecretarios) en la gestión administrativa de sus servicios públicos. Sin embargo, ChileGestiona no logró establecerse debidamente y fue terminado el año 2014. Además, durante su proceso de implementación emergieron múltiples problemas, entre los que destacan: la existencia de desincentivos que predominan en la clase política para interesarse y adquirir mayor responsabilidad por los sistemas de gestión del desempeño; el riesgo latente de adopción simbólica, pues estos sistemas son percibidos, en general, como una carga administrativa más por parte de funcionarios y directivos públicos; y la escasa relevancia que se confiere a su integración armoniosa con otro tipo de sistemas de gestión del Estado. A partir de estos y otros hallazgos, se ofrece una serie de reflexiones y recomendaciones en la materia.

1. Introducción

¿Cómo diseñar e implementar instituciones que contribuyan a la mejoría continua del desempeño de los servicios públicos? Si los objetivos estratégicos de organizaciones públicas fueran simples y su desempeño estuviera acotado a la entrega de bienes y servicios (outputs), responder esta interrogante constituiría una tarea relativamente sencilla. Sin embargo, por lo general los problemas que debe abordar el Estado son complejos, así como también lo son las políticas, programas o proyectos que este ofrece como respuesta. Además, la noción de desempeño de agencias públicas no está acotada a sus outputs, sino que comprende también el proceso productivo que los generó; y sobre todo el impacto (outcomes) de estos en las comunidades y usuarios o ciudadanos que los reciben. Además de esto, existe una enorme heterogeneidad en los servicios públicos, por lo que las formas de aportar valor son diversas, lo que debiera implicar mediciones de desempeño también diferenciadas. Por lo tanto, desde el desafío que supone la pregunta planteada, surge la necesidad de entender mejor el proceso de diseño e implementación de los sistemas para gestionar el desempeño en el sector público.

La gestión del desempeño ha sido abordada por diversos autores, quienes han centrado su análisis en subtemas específicos. Behn (2003) teoriza sobre los distintos principios que inspiran a los sistemas para la gestión del desempeño, y cuestiona la idea común de asociarlos exclusivamente al propósito de monitoreo y evaluación. Asimismo, otras investigaciones analizan la relación de dichos mecanismos y autoridades políticas, su integración con otros sistemas de gestión dentro del Estado (Pollitt, 2005), y la relación entre el desempeño y el grado de confianza de la ciudadanía en el gobierno (Yang & Holzer, 2006). Por su parte, importantes estudios han abordado los factores que determinan la adopción real de dichos sistemas al interior de agencias públicas (Julnes & Holzer, 2001; Cavalluzzo & Ittner, 2004; Pandey & Moynihan, 2006; Curristine, Lontin, & Joumard, 2007).

Una investigación de relevancia sobre los sistemas de gestión del desempeño es la desarrollada por Pollitt (2005), quien estudia los arreglos institucionales y sus efectos durante la implementación de estas reformas. El autor concentra su análisis en la forma en cómo entidades públicas conciben el desempeño, cómo se mide y se usa la información que se genera al respecto, el grado de control que ejercen los

ministerios sobre agencias públicas, y la integración de estos sistemas con otros de gestión en el Estado (planificación, personas, presupuestario).

A la fecha, la mayoría de la investigación relativa a la gestión del desempeño se concentra en dimensiones analíticas particulares (desempeño-política, desempeño-otros sistemas de gestión, desempeño-confianza en el gobierno), o bien examinan periodos específicos de tiempo. Probablemente, la investigación llevada a cabo por Pollitt (2005) es la más comprehensiva en relación a estas dos limitaciones descritas, no obstante, su investigación considera solo agencias de países desarrollados. Por lo tanto, sería razonable emular este esfuerzo en contextos institucionales supuestamente menos avanzados, como es el caso de los países de Latinoamérica.

El diseño metodológico del presente estudio es comprehensivo y busca producir resultados derivados de la integración de diversas dimensiones analíticas. Asimismo, el caso seleccionado permite observar todo el ciclo de vida de un programa público.

Desde una perspectiva más práctica, la implementación de sistemas para la gestión del desempeño es un tema a la fecha no resuelto para muchos países. Es más, en muchos casos su implementación efectiva no necesariamente se traduce en mejoras sustanciales en el desempeño del Estado, como habría de suponerse. Por ejemplo, programas como el *Government Performance and Results Act* (GPRA) de Estados Unidos terminaron por ser adoptados simbólicamente por parte de la burocracia. Más aún, muchas agencias norteamericanas terminaron cumpliendo con los requerimientos del Programa sin cambiar significativamente su cultura organizacional (Radin, 1998).

El propósito de este artículo es estudiar el diseño y el proceso de implementación de sistemas para la gestión del desempeño y, más específicamente, conocer cuáles son los factores críticos para su adopción efectiva. Para tal efecto, se consideró el *Plan de Reforma de la Gestión Pública (ChileGestiona)* como caso de estudio, creado durante el primer gobierno del Presidente Sebastián Piñera el año 2011 y finalizado durante el año 2014 en el mandato de la ex Presidenta Michelle Bachelet.

2. Revisión de literatura

La siguiente sección tiene por objetivo presentar y discutir las ideas y hallazgos principales de la literatura respecto del diseño e implementación de sistemas de gestión del desempeño, de tal forma de configurar un marco analítico para el caso. La bibliografía consultada aborda este tema desde un punto de vista teórico y también empírico, a través de la revisión de casos en Finlandia, Reino Unido y Estados Unidos, entre otros. Producto de los antecedentes revisados emergieron las siguientes dimensiones de análisis: (i) los principios de diseño sobre los cuales se sustentan los sistemas de gestión del desempeño; (ii) su relación con la política; (iii) el grado de integración que estos tienen con otros sistemas de gestión en el Estado; (iv) los efectos que producen al interior de agencias públicas y los factores organizacionales que inciden en su implementación y adopción efectiva; y, finalmente, (v) su vinculación con la ciudadanía. A continuación, se abordan específicamente cada una de estas dimensiones.

Principios de diseño

Behn (2003) se pregunta qué es lo que hay detrás de la idea de medir el desempeño, es decir, cuáles son las motivaciones que inspiran este tipo de iniciativas. El autor establece al menos ocho propósitos posibles: evaluar, controlar, presupuestar, motivar, promover, celebrar, aprender y finalmente, desde una perspectiva más estructural, mejorar. Cada uno de ellos responde a inquietudes de naturaleza variada y, además, fijan distintos enfoques en los sistemas de gestión del desempeño. Por ejemplo, medir para presupuestar corresponde en lo esencial a una decisión sobre eficiencia en la asignación de recursos, mientras hacerlo para promover implica pensar en cómo se puede convencer a autoridades políticas, medios de comunicación, actores clave y a la ciudadanía de que se está efectuando un buen trabajo, cumpliendo las expectativas. Estas distinciones determinan, para el primer caso, un mayor foco en los inputs y outputs de la organización pública, en tanto el énfasis de la segunda funcionalidad está en entender a cabalidad cuáles son los aspectos del desempeño que realmente importan a la ciudadanía (ver Tabla 1).

TABLA 1. PROPÓSITOS DE LAS MEDICIONES DE DESEMPEÑO, PREGUNTAS A LAS QUE RESPONDEN Y SUS CARACTERÍSTICAS

Objetivo	Pregunta a la que responde	Enfoques
Evaluar	¿Qué tan bien se está desempeñando una determinada organización pública?	Conocimiento de los insumos, del impacto y de los factores externos que inciden en este último

Controlar	¿Cómo incidir en el comportamiento de funcionarios para el cumplimiento de metas y estándares definidos (o mínimos)?	Énfasis en los insumos y procesos que pueden ser regulados
Presupuestar	En qué programas, proyectos o propósitos se deberían in- vertir más recursos públicos	Foco en medidas de eficacia, comparando insumos con lo que se produce
Motivar	¿Cómo motivar a funcionarios, directivos, colaboradores (por ejemplo, empresas externas) jefes de división y departamentos a hacer lo necesario para mejorar?	Mediciones en tiempo real de lo que se produce en virtud de lo esperado
Promover	¿Cómo convencer a autoridades políticas, medios de comunicación, stakeholders, y la ciudadanía que se está haciendo un buen trabajo?	Entender a cabalidad qué aspectos del desempeño le importan a la ciudadanía
Celebrar	¿Cuáles logros son relevantes personal y grupalmente dentro de la organización y motivan el cumplimiento de desafíos futuros?	Establecimiento periódico de objetivos, cuyo cumplimiento brinde una sensa- ción de logro colectivo e individual
Aprender	¿Qué funciona y qué no? ¿Por qué?	Mayor énfasis en información detallada y desagregada
Mejorar	¿Qué es exactamente lo que se debe hacer distinto para mejorar el desempeño?	Adentrarse en la operación de la orga- nización para distinguir qué es lo que se debe cambiar para un cambio en los productos y resultados

Fuente: Elaboración propia a partir de Behn (2003)

En una perspectiva comparada, Pollitt (2005) analizó los sistemas de gestión del desempeño en Finlandia, Suecia, Países Bajos y Reino Unido a través de revisión documental y entrevistas a directivos y funcionarios públicos en agencias (u oficinas) de meteorología, administradoras de prisiones, forestales y de seguridad social, así como también en entidades de auditoría¹⁵. Los principios que sustentan los sistemas de desempeño en los países señalados son básicamente dos. El caso

En todos estos casos, no solo las agencias mencionadas fueron entrevistadas, sino que también los ministerios de los cuales estas dependen, como los de agricultura, de justicia, de medio ambiente y del trabajo, entre otros.

británico se encuentra fuertemente sustentado en el *New Public Management*, con un fuerte interés por el logro de resultados visibles y por el uso de indicadores que los representen. En tanto, el caso finlandés y sueco -y en menor medida el de Países Bajos-, no exhiben un interés particular en esta materia, sino que se focaliza en preservar la calidad y la utilidad de las relaciones entre mandante y mandatado. Asimismo, en este último caso los sistemas de gestión del desempeño buscan promover adecuadas relaciones entre las agencias públicas con sus *stakeholders* respectivos. Tanto la definición de metas como de indicadores se reducen a conversaciones entre la agencia y el ministerio respectivo.

Según las características descritas para cada país, y conforme la distinción conceptual de Heinrich y Marschke (2010), es plausible caracterizar al sistema de gestión del desempeño británico como *científico-racional*, mientras que al sistema de los de países nórdicos como un modelo *dialéctico-interactivo*. Moynihan (2008) establece que los sistemas de este último tipo fomentan las instancias de interacción social entre actores dentro y fuera de la organización (tales como foros, mesas de trabajo o conversaciones de rutina), para asegurar el uso efectivo de la información que se deriva de indicadores de gestión y generar un clima de aprendizaje continuo.

Gestión del desempeño y política

Las diferencias entre los distintos enfoques de sistemas de gestión del desempeño no son casualidad y tienen una explicación desde la economía política. Según Pollitt (2005), el Reino Unido tiene -en términos comparados- un sistema de gobierno con menor cantidad de actores de veto¹⁶. Esto ha incidido en la posibilidad de desplegar reformas más profundas y audaces en sus sistemas de gestión del desempeño, las cuales se han implementado rápidamente y de manera centralizada, como ha sido el caso de la introducción de pagos por el logro de metas en agencias públicas. Por otra parte, en los países nórdicos y en Países Bajos los actores de veto tienen mayor preponderancia y esto ha incidido en que iniciativas de cambio en la materia han sido bastante consensuadas con actores como sindicatos de trabajadores y partidos políticos que los apoyan. De hecho, el mismo autor alude a esta característica como una posible explicación a la "lenta aplicación de pagos asociados por desempeño en los estados nórdicos..." (p. 38).

Según Tsebelis (2006), los actores de veto son quienes tienen la facultad de cambiar la inercia histórica y aprobar una determinada legislación. A medida que aumentan los actores de veto, el poder de incidencia de quien establece la agenda pública (agenda setter) disminuye, teniendo que renunciar a muchas de las disposiciones iniciales para lograr acuerdos, o de plano no conseguirlos.

Estudiando la implementación del Estatuto sobre Desempeño y Resultados de Gobierno de Estados Unidos de 1993¹⁷, Radin (1998) coincide con esta última idea de Pollitt (2005) y puntualiza que uno de sus problemas de diseño de la iniciativa es que intentó emular una reforma administrativa similar a la de países motivados por el New Public Management, como Nueva Zelanda, Australia y Reino Unido, pero sin considerar que estos sistemas de gobierno son parlamentarios y de un tamaño considerablemente menor. La autora concluye que uno de los principales problemas en la implementación de esta iniciativa fue tener un gobierno demócrata con mayoría republicana en el Congreso. La pregunta, entonces, señala Radin (1998), es qué hacer en un contexto como el descrito. Lo lógico sería esperar la intervención de un organismo mediador con alto prestigio técnico, como la Oficina de Gestión y Presupuesto (Office of Management and Budget [OMB]), que precisamente estaba a cargo de implementar el Estatuto. Lamentablemente, y en lo que la autora describe como una "decisión irónica", a esta organización se la "liberó" de su responsabilidad institucional sobre el control de gestión burocrático de agencias públicas norteamericanas. Formalmente hablando, las responsabilidades de la OMB quedaron solo acotadas a aspectos presupuestarios.

Las características políticas de los países pueden impactar de otra forma en los sistemas de gestión del desempeño. Curristine, Lonti y Joumard (2007) establecen que uno de los desafíos a abordar por los países miembros de la *Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD) es lograr una mayor coordinación política sobre los objetivos que las agencias públicas deben cumplir. Cuando distintas autoridades u organismos del Estado tienen la potestad de supervisar una determinada agencia, ocurre lo que Moe (1984) define como el problema de un "agente con múltiples principales". Como resultado, es probable que además se generen múltiples mandatos políticos, confundiendo y difuminando los esfuerzos de la agencia pública. Un país emblemático en este sentido es Estados Unidos, cuyas experiencias se han documentado ampliamente (véase, por ejemplo, Derthick, 1990; Huber, Shipan, & Pfahler, 2001).

Curristine et al. (2007), consideran que otro problema en la actualidad es el bajo uso de la información que se deriva del desempeño por parte de las autoridades políticas en sus procesos de toma de decisiones. Por ejemplo, en los países miembros

Esta iniciativa buscó mejorar la gestión de la administración pública en EE. UU. impulsando tres acciones: la presentación de planes estratégicos de cinco años plazo a la OMB (previa consulta al Congreso y a otros stakeholders); planes de desempeño anuales, con objetivos, metas cuantificables y los indicadores a utilizar para su medición; y reportes anuales. De no estar en los niveles de desempeño anuales esperados, la agencia debía presentar las razones ante la OMB.

de la OECD solo el 19% de los legisladores lo hace. Para analizar esto, los autores aducen dos motivos. Por una parte, los políticos acusan una marcada deficiencia en la información que reciben, la cual es poco estratégica, no oportuna y con frecuencia poco pertinente con sus necesidades (no sirve para decidir sobre lo que está en juego). Además, los incentivos que orientan el accionar político son, en muchos casos, ortogonales a la búsqueda de una mejor gestión. En general, la reelección opera en el corto plazo. Los resultados necesarios para poder conseguirla, también.

El grado de control que ministerios, autoridades políticas y ministerios de hacienda ejercen hacia las agencias, según Pollitt (2005), depende de tres elementos. Primero, de la complejidad que envuelve el quehacer de la organización, es decir, cuán interpretable y medible es la labor realizada. La evidencia presentada por el autor sugiere que en agencias técnicamente más sofisticadas (como las meteorológicas y forestales), autoridades políticas juegan un rol menos activo en la definición de objetivos y en el control del desempeño en comparación a otras cuya operación es más comprensible por quienes las supervisan (como las de seguridad social y de administración de cárceles). En segundo lugar, una mayor (menor) relevancia política del quehacer de la agencia también representa más (menos) incentivos para intervenir, como sucede con organizaciones cuyo impacto en la población —y en consecuencia en el electorado— es más alto, como las organizaciones de seguridad social. Finalmente, el autor considera que también el tamaño presupuestario es un factor determinante en el nivel de control: organizaciones con elevado presupuesto incitan a un mayor interés de supervisión por parte de autoridades políticas.

Integración de los sistemas de gestión del desempeño con otros sistemas de gestión

Entre los países que Pollitt (2005) investiga, la integración de los sistemas de gestión del desempeño con otros sistemas de gestión del Estado es mixta, aunque en general los antecedentes perfilan al caso británico con mayor ventaja. En cuanto a la gestión de recursos humanos, en todos los países estudiados -con particular énfasis en Suecia y Finlandia- el grado de interacción es muy bajo. El vínculo de los sistemas de gestión del desempeño con los de planificación es débil, salvo en Suecia y Reino Unido. Este último caso también presenta una estrecha relación con la gestión presupuestaria del país, es decir, los indicadores de desempeño tienen incidencia en el diseño o rediseño del presupuesto público, mientras que en Suecia y en Países Bajos esto no ocurre.

En una perspectiva más amplia, Curristine, Lonti y Joumard (2007) establecen que un 75% de los países miembros de la OECD han integrado indicadores de desempeño (no financieros) en procesos presupuestarios, aunque los enfoques adoptados por cada país varían. En algunos países dicha integración no está formalizada y, por tanto, el uso es casi nulo. Con todo, es posible que en algunos de ellos, tanto agencias como ministerios, decidan libremente si se usan (o no) indicadores de desempeño para negociar recursos con el ministerio de hacienda respectivo (como ocurre en Dinamarca y Suecia). En otros casos, como Nueva Zelanda, esto está normado y existe un vínculo directo entre el presupuesto y los resultados de gestión de cada organización pública, a través del compromiso en la planificación presupuestaria de ciertas metas institucionales. Esto ocurre también formalmente en Reino Unido o Australia, aunque de manera parcial.

La relación directa y explícita entre desempeño y presupuesto (i.e. financiamiento por resultados de gestión) no es frecuente. Dos tercios de los países de la OECD no presentan este tipo de prácticas, y en los casos en donde estas sí ocurren, se encuentran acotadas a determinados sectores como educación y salud (Curristine et al., 2007).

Efectos de los sistemas de gestión del desempeño en agencias públicas y factores organizacionales que inciden en su implementación y adopción efectiva

Es importante analizar el impacto que los sistemas de gestión del desempeño tienen en las organizaciones públicas. El motivo no es solo la evidente resistencia al cambio que se genera en una organización frente a una nueva iniciativa impulsada (Waissbluth, 2008). En este caso, se trata de un temor –lógico– frente a la exposición del quehacer de una organización y sus resultados ante autoridades políticas, medios de comunicación y la ciudadanía (Wholey & Hatry, 1992). Por lo tanto, puede generarse una verdadera aversión a la implantación de los tipos de sistemas en cuestión. De allí la importancia de entender, con la mayor profundidad posible, cuáles son los efectos que los sistemas de gestión del desempeño tienen en agencias públicas.

La literatura ha distinguido el cumplimiento de estándares y procedimientosdeterminados por los sistemas de gestión del desempeño del uso real de dichos sistemas para la gestión de agencias públicas. Es perfectamente posible cumplir en la declaración de objetivos, metas y reportes anuales de indicadores de desempeño, pero también es plausible que las prácticas e información que de aquí se generan estén desvinculadas del quehacer administrativo. Cavalluzzo e Ittner (2004) analizan la implementación y el uso de indicadores de desempeño generados a partir de la puesta en marcha del Estatuto sobre Desempeño y Resultados de Gobierno (GPRA, por sus siglas en inglés) en Estados Unidos de 1993. Los autores entrevistaron a altos directivos públicos del gobierno federal para concluir que las agencias terminaron asumiendo este mandato administrativo externo más bien de manera simbólica, exhibiendo una desvinculación de este con sus operaciones internas. Por otra parte, cuando los esfuerzos por medir el desempeño surgen a partir de iniciativas internas, es más probable que se produzca un uso intensivo de la información relativa al desempeño de la organización¹⁸.

Cavalluzzo e Ittner (2004) también señalan, a partir de su investigación, los factores que han sido incidentes en la implementación y el uso de indicadores de desempeño en agencias públicas norteamericanas. Por una parte, destacan asuntos técnicos, como problemas en los sistemas de información y dificultades en la recolección, selección e interpretación de los datos necesarios. Asimismo, mencionan otros elementos relacionados con características organizacionales, como el grado de autoridad con el que cuentan los directivos públicos, su compromiso con la "gestión por desempeño" y la capacidad técnica en la materia dentro de la agencia pública.

Pandey y Moynihan (2006) desarrollaron un estudio similar, aplicando una encuesta a directivos municipales de Estados Unidos. Los autores confirman varios de los hallazgos de Cavalluzzo e Ittner (2004), como la relevancia de la disponibilidad de información y la motivación que entregan los líderes de la organización a sus funcionarios. No obstante, también identifican factores adicionales, como la flexibilidad administrativa (que indirectamente está relacionada con la "autonomía directiva" definida anteriormente) y también con la cultura organizacional. Agencias más innovadoras y capaces de asumir riesgos tienden a usar más la información derivada de indicadores de desempeño.

El análisis comparado de Pollitt (2005) también considera la cultura organizacional como aspecto clave en la implementación efectiva de sistemas de gestión del desempeño. El sector público británico posee un alto arraigo en resultados y en lo "medible", mientras que, en los países nórdicos y Países Bajos, sus agencias públicas tienden a preocuparse más por la claridad de objetivos y se caracterizan por una alta autonomía de los directivos públicos en la gestión de sus agencias. De

Aunque esto, al menos indirectamente, también se debe a un estímulo externo, pues, según los autores, es el grado de *accountability* al cual está sometido del directivo público el que determina este tipo de prácticas.

todas formas, el autor no establece que esto determina sustancialmente el nivel de uso de la información derivada de indicadores de desempeño, sino que caracteriza prácticas organizacionales distintas. En el Reino Unido los antecedentes sobre la gestión organizacional se usan para el control de gestión por parte del "principal", mientras en los otros países se utilizan como un insumo para conversaciones entre las agencias públicas y los ministerios de los que estas dependen.

Uno de los hallazgos más importantes de Pandey y Moynihan (2006) es el impacto que tienen los mecanismos de retribución en el uso de los datos que proporcionan los indicadores de gestión. Según los autores, es la motivación intrínseca de los funcionarios por el servicio público —y no su expectativa de recompensas— la que impulsa un mayor uso de la información sobre el desempeño en los gobiernos locales estudiados.

En la línea de distinguir el cumplimiento de estándares normativos de una incorporación real y productiva de los sistemas de gestión del desempeño, Julnes y Holzer (2001) distinguen la adopción de indicadores de su implementación. Mientras el primer concepto corresponde a la simple construcción de medidas de producto, resultado y eficiencia en organizaciones públicas, el segundo va más allá y se pregunta cuál es el grado de uso de la información que deriva de ellas. En particular si se utiliza para planificación estratégica; la distribución de recursos; la evaluación de programas; el monitoreo, evaluación y la elaboración de reportes internos; o para el accountability hacia autoridades políticas, la ciudadanía y medios de comunicación. A partir del marco conceptual anterior, los autores estudian cuáles son las características organizacionales determinantes en cada etapa, considerando los resultados de una encuesta aplicada a funcionarios estatales y municipales en Estados Unidos. Según sus resultados, la adopción de indicadores de gestión se encuentra predominantemente motivada por factores que los autores definen como técnico-racionales. Entre los más preponderantes se encuentra la existencia de requerimientos internos, como la elaboración de reportes a través de un mandato administrativo o legal; los recursos con los que se cuenta para el desarrollo de indicadores, como personal y procesos de recolección de datos adecuados; la existencia de metas consensuadas en la organización; y la adquisición del conocimiento técnico en cuanto a medición de desempeño. Por su parte, la implementación de indicadores de gestión está influidapor factores político-culturales, entre ellos, los más importantes son el respaldo político y la presión de grupos de interés externos (por ejemplo, expertos en un área de política pública particular). Cabe precisar que los factores asociados a cada fase descrita no son exclusivamente técnico-racionales o exclusivamente político-culturales. Es más, los autores identifican que los recursos y el conocimiento técnico son también relevantes para la etapa de adopción, mientras que grupos de interés internos son determinantes para la implementación (ver Tabla 2).

TABLA 2. FACTORES DETERMINANTES EN EL USO EFECTIVO DE INDICADORES DE DESEMPEÑO

Tipo de factores	Factores
Técnicos	 Calidad de los sistemas informáticos Disponibilidad, recolección y análisis adecuado de datos Disponibilidad de personal Conocimiento técnico en materia de indicadores de gestión
Características organizacionales	 Compromiso directivo con la gestión por desempeño Motivación que directivos entregan a funcionarios Grado de autoridad del directivo público Flexibilidad administrativa con la que cuentan los directivos Nivel de innovación Grado de tolerancia al riesgo Orientación a resultados
Político- institucionales	 Presión de grupos de interés externos (académicos, ciudadanía) Respaldo político

Fuente: Elaboración propia a partir de Cavalluzzo e Ittner (2003); Julnes y Holzer (2001); Pandey y Moynihan (2006); y Pollitt (2005)

Una interrogante que se desprende al analizar los efectos de los sistemas de gestión del desempeño dentro de una organización es el impacto de los incentivos monetarios. Heinrich y Marschke (2010) establecen que la evidencia es mixta respecto de la incidencia de mecanismos de retribución externa en la mejora de la gestión de agencias públicas. Las autoras, por una parte, citan a Jacob (2005) para representar un caso donde se ha encontrado evidencia de mejora en los resultados de tests estandarizados de matemática y lenguaje debido a la introducción de incentivos por desempeño en colegios públicos en Chicago. Sin embargo, también establecen que estos mecanismos de recompensa pueden dañar la motivación intrínseca de los miembros de una organización.

Aunque la evidencia presentada por Heinrich y Marschke (2010) es mixta respecto del impacto positivo -o negativo- de mecanismos de incentivos monetarios, estos sí son determinantes en los nefastos efectos que conlleva diseñarlos e implementarlos, sin antes analizar concienzudamente la organización, ni conocer qué es lo que realmente motiva a sus miembros. Es posible que dentro de una misma agencia pública existan actividades que son medibles y otras que no lo son, así

como también funcionarios que están intrínsecamente motivados y otros que no. Estas características no pueden pasar inadvertidas cuando se trata de diseñar e implementar mecanismos de incentivo para funcionarios.

Gestión del desempeño y ciudadanía

Otra de las líneas de investigación que se ha desarrollado es la relación de los sistemas de gestión del desempeño con la ciudadanía. ¿Aumentan sus niveles de confianza en el gobierno cuando existen mejores resultados de gestión? Según lo postulado por Yang y Holzer (2006), esta relación es difusa. Los autores esgrimen argumentos a favor y en contra de este supuesto, en virtud de las expectativas de la ciudadanía, de la subjetividad que prima en su opinión respecto del gobierno y del criterio utilizado para determinar el nivel confianza, así como también del carácter coproductor que caracteriza la implementación de políticas públicas dentro del Estado y del impacto asimétrico que tiene la percepción de la gestión en la confianza ciudadana.

Aun cuando existe una serie de consideraciones que restringe la relación entre desempeño y confianza, todos los argumentos contrarios apuntan, en su mayoría, a establecer canales de comunicación claros con la ciudadanía. Se trata de reconocer y articular sus preferencias, así como también de comunicar adecuadamente los resultados de gestión que se obtienen. En consecuencia, se debe integrar la satisfacción ciudadana al concepto de "buen desempeño" (Schachter, 1995).

3. METODOLOGÍA

Considerando el propósito que motiva este estudio, lo contemporáneo del fenómeno sujeto de análisis y la complejidad inherente de los factores que inciden en el desempeño de agencias públicas, tal como se presentó en la revisión de literatura, se optó por el uso de un estudio de caso (Yin, 2014). Muchos autores destacan el valor de este método tanto para la descripción de fenómenos como para la generación de inferencias causales, cuando se usa bajo estándares metodológicos adecuados (Creswell, 2014; Remler y Van Ryzin, 2011). Es más, algunos autores consideran los estudios de caso como fundamentales cuando la evidencia que se tiene de un determinado fenómeno es limitada o bien está difuminada producto de esfuerzos poco sistemáticos por producirla (King, Keohane, & Verba, 1994). Por lo tanto, los pocos -aunque valiosos- esfuerzos anteriores proporcionados por la literatura permiten confirmar la utilidad del método seleccionado.

El caso seleccionado es el *Plan de Reforma de la Gestión Pública (ChileGestiona)*, creado el año 2011 durante el primer periodo del Presidente Sebastián Piñera y terminado a principios del segundo mandato de la ex Presidenta Michelle Bachelet, en el año 2014. Contar con todo el ciclo de vida de este Programa ofrece una perspectiva única desde el punto de vista metodológico. Asimismo, Chile cuenta con una institucionalidad relativamente extendida y relevante en materia de gestión del desempeño, incluso comparable a otros países de la OECD. Esto haría pensar que los hallazgos que surjan del análisis de esta experiencia podrían ser de utilidad para los diseños de política y reformas en Latinoamérica.

Como se sugiere para dar la validez necesaria en el desarrollo de estudios de caso, se diversificaron los métodos para el levantamiento de datos (Yin, 2014): (i) se revisaron, tanto documentos internos como bases de datos relativos al Plan ChileGestiona, (ii) se realizaron *focus groups* y (iii) entrevistas semiestructuradas.

Se llevaron a cabo 25 entrevistas en profundidad, una de las cuales fue grupal. Por lo tanto, se entrevistó a 28 personas. Para la selección de los entrevistados, en líneas generales, se distinguió por tipo de subsecretarías, por ejemplo, si los bienes y servicios que estas producen son de tipo individual o colectivo. Además, se trató de contar con la mayor representatividad posible respecto del rol de quienes fueron consultados en ChileGestiona.

TABLA 3. NÚMERO DE ENTREVISTADOS SEGÚN SU VINCULACIÓN AL PLAN CHILEGESTIONA

Vinculación con ChileGestiona ¹⁹	Número de entrevistas
Usuarios	9
Stakeholders	9
Académicos y expertos	4
Ejecutivos de ChileGestiona del Ministerio de Hacienda	6
Total	28

Fuente: Elaboración propia

Puede existir un sesgo en la selección de los entrevistados, al no considerar criterios relacionados con la operación misma del ChileGestiona, como, por ejemplo, el cumplimiento de las tareas por parte de las subsecretarías o tiempo en ejercicio de los usuarios del sistema. Además, al final del período de entrevistas, se

¹⁹ En la próxima sección se especifican los actores del Plan.

incorporaron dos jefes de servicio cuyas instituciones estaban siendo evaluadas por el Programa.

Además, se realizaron dos *focus groups*. En el primero participaron 12 actores y/o especialistas: 5 académicos, 2 ejecutores, 2 usuarios (jefes de servicio) y 3 *stakeholders*. En el segundo, participaron 7 personas, entre ellas un académico, un especialista, 3 usuarios y 2 ejecutores del Programa.

Tomando como base la información recopilada en la etapa anterior y los análisis específicos o parciales, se procedió a una sistematización y síntesis de la información recogida para la elaboración del diagnóstico, identificando los problemas y factores más relevantes respecto a los objetivos señalados.

4. Antecedentes de ChileGestiona

El Plan de Reforma de la Gestión del Estado, más conocido como ChileGestiona, se creó formalmente en mayo del año 2011 por instrucción del entonces Presidente de la República Sebastián Piñera. Este surge luego de una preocupación compartida al interior del Ministerio de Hacienda por la productividad de los servicios públicos y el grado de responsabilidad efectiva que tenían, hasta ese entonces, las autoridades políticas el desempeño de sus respectivas agencias. Más específicamente, el objetivo de ChileGestiona fue definido como:

"Otorgar un mejor servicio a todos los usuarios de los servicios públicos. Este esfuerzo se traduce en un aumento de la productividad del sector público, contribuyendo al bienestar material de todos los ciudadanos y a lograr que Chile sea un país desarrollado el año 2018".

La instrucción dada por la autoridad máxima del país recayó en los subsecretarios de Estado, quienes debían liderar la reforma en gestión de los servicios públicos de su sector. Esta función de supervigilancia se explicita en la Ley Orgánica Constitucional de Bases de Administración del Estado. La estructura de ChileGestiona se puede entender en el siguiente esquema:

Sección "¿Qué es?" del sitio web de ChileGestiona, disponible en [http://chilegestiona.cl/que-es.html]

Centro de Gobierno (Presidencia, Ministro de Hacienda)

Delegado Presidencial para la Gestión Pública, Secretaría Técnica

Subsecretarías (18 conglomerados)

En cada una: Equipo que supervigila gestión en cada conglomerado, liderado por director de gestión

Servicio 1

Servicio 2

Servicio N

FIGURA 1. ESTRUCTURA DEL PLAN CHILEGESTIONA

Fuente: Secretaría Ejecutiva de ChileGestiona

En síntesis, ChileGestiona contó con un desarrollo gradual desde su lanzamiento. Se fue incrementando su alcance, tanto en cantidad de subsecretarías, servicios, funcionarios públicos, como también en amplitud de los ámbitos de gestión del desempeño de los participantes del Plan. Lo anterior se resume en la siguiente tabla:

Tabla 4. Desarrollo gradual de ChileGeestiona para el período 2011-2014

Período	Fase de desarrollo	Nº subsecretarios con más de 2 servicios (Nº conglomerados)	Nº servicios observados	N° de funcionarios en servicios observados
2011 (mayo-septiembre)	Piloto	6	17	62.000
2012 (enero-diciembre)	Expansión y profundización	17	60	82.000
2013 (enero-diciembre)	Consolidación y profundización	18	71	96.000
2013 (noviembre)-2014	Institucionalización	18		

Fuente: Secretaría Ejecutiva de ChileGestiona

Durante el año 2014, el Plan se encontraba en una etapa de institucionalización, reflejado en las siguientes medidas:

- (i) La creación de un *Delegado Presidencial para la Gestión Pública*²¹, a través de un Decreto Supremo, el cual contaba con una Secretaría Técnica.
- (ii) La inclusión de ChileGestiona en la Ley de Presupuestos 2014. Asimismo, se aprobó una glosa que dotaba de un marco jurídico de rango de ley a la actividad desarrollada por el Plan.
- (iii) El proyecto de ley ingresado en septiembre de 2013 por el Ministerio de Hacienda, que propone institucionalizar por ley la figura del Delegado Presidencial para la Gestión Pública y la designación de directores de gestión de un modo meritocrático.

Cabe destacar, además, que las subsecretarías que alcanzaron a participar de ChileGestiona representaron el 83,1% del presupuesto del país para el año 2014. Por otra parte, los servicios observados durante 2013 por ChileGestiona, suman en total 96.000 funcionarios públicos. Extrapolando esta cifra a todos los servicios de los sectores que participan, llegan a unos 190.000 funcionarios, según cifras entregadas por la Secretaría Técnica del Programa.

Los principales actores de ChileGestiona se pueden sintetizar dentro de los siguientes roles, los cuales se clasifican en la Tabla 5 según su función dentro del Sistema:

- Usuarios: son aquellos que utilizan este sistema de gestión del desempeño.
- Clientes o mandantes: son aquellos interesados en el cumplimiento de las Tareas del Plan ChileGestiona.
- Ejecutores: son aquellos que operan y administran el sistema.
- Stakeholders: otros actores relacionados.

TABLA 5. ACTORES DE CHILEGESTIONA, SUS ROLES Y FUNCIONES

Actor	Rol	Función en el Sistema
Subsecretarios	Usuario	Instruidos por el Presidente de la República para supervigilar aspectos de gestión de los Servicios de su sector.

²¹ En adelante, "Delegado Presidencial"

Directores de Gestión	Usuario	Apoyo de subsecretarios para el cumplimiento de las Tareas de su sector. Son los encargados de relacionarse con los ejecutivos de ChileGestiona.
Jefes de Servicio	Usuario	Directivos de los servicios quienes producen los bienes y servicios públicos regulares que tienen mandatados. Son los responsables de la gestión interna y del desarrollo de la actividad principal de su servicio.
Encargados de Gestión de los Servicios	Usuario	Equipos encargados de proveer de información del servicio a los <i>stakeholders</i> que la requieran.
Ejecutivos de ChileGestiona	Ejecutor	Encargados de relacionarse con las subsecretarías y operar el Sistema.
Secretario Ejecutivo de ChileGestiona	Ejecutor	Lidera el equipo de ejecutivos y la implementación de mejoras al Sistema.
Delegado Presidencial para la Gestión Pública	Ejecutor	Informa al Presidente y al Centro de Gobierno sobre las acciones de coor- dinación en materia de gestión en los Servicios, que realicen los subsecretarios de los distintos ministerios.
Centro de Gobierno (Ministros de Hacienda, Interior y de Secretaría General de la Presidencia [SEGPRES])	Cliente o man- dante	Son informados de modo periódico del avance en las Tareas anuales de Chile-Gestiona.
Presidente de la República	Cliente o man- dante	Principal cliente del Sistema, los subsecretarios responden a él/ella el avance de las Tareas del Plan.
Dirección de Presupuestos	Stakeholder	Opera el principal sistema de control de gestión del Estado (PMG) ²² en todos los servicios públicos.

El Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG) es creado en 1998 (Ley N°19.553). Este sistema de gestión de desempeño asocia el cumplimiento de objetivos de gestión por parte de los servicios públicos en Chile a un incentivo de carácter monetario para los funcionarios. Desde 2014, los PMG cubren un total de 194 instituciones y más de 87 mil funcionarios. Desde el año 2012, el incentivo monetario corresponde a 7,6% o al 3,8% de las remuneraciones de los funcionarios, dependiendo de si la institución alcanza un grado de cumplimiento igual o superior al 90% de los objetivos anuales comprometidos o si dicho cumplimiento es igual o superior a 75% e inferior a 90%, respectivamente. Para mayor información sobre el PMG, por favor visitar http://www.dipres.gob.cl/598/w3-propertyvalue-15230.html.

Unidad de Cumplimiento de SEGPRES	Stakeholder	Vela por el cumplimiento de los com- promisos de gobierno, en una lógica de coordinación interministerial.
Servicio Civil	Ejecutor/ Stakeholder	Por un lado, vela por el seguimiento de la <i>Tarea de Gestión de Personas</i> del Plan; por otro lado, tiene como fin promover y contribuir a la modernización del Estado y al mejoramiento de la gestión pública, mediante el impulso y asesoría a servicios, organismos y autoridades de gobierno de la gestión estratégica de personas de la administración civil del Estado.
Funcionarios (Agrupación Nacional de Empleados Fiscales [ANEF])	Stakeholder	Muchas de las Tareas de ChileGestiona impactan en su quehacer cotidiano.
Parlamentarios	Stakeholder	Velan por el buen funcionamiento del poder ejecutivo. Legislan y por ende depende de ellos la institucionalización del Plan (presupuesto, leyes en estas materias, etc.).
Academia/ Universidades	Stakeholder	Preocupados de la generación de co- nocimientos en materias de gestión pública y gestión del desempeño de los servicios públicos.

Fuente: Elaboración propia

El concepto de *Tareas* fue el que adoptó ChileGestiona para operacionalizar las instrucciones presidenciales en materias de gestión, a través de la Secretaría Técnica alojada en el Ministerio de Hacienda. Los funcionarios de la Secretaría fueron los encargados de hacer el seguimiento y acompañamiento a las Tareas durante el ciclo anual de su vigencia.

Para el primer año de funcionamiento formal de ChileGestiona, luego del piloto, existían Tareas declaradas para los subsecretarios, figura principal en el modelo del Plan, así como también para los jefes de servicio y para la Secretaría Técnica del Ministerio de Hacienda. Luego, en el año 2013, estas Tareas estuvieron enfocadas en fortalecer el rol de los principales actores y consolidar lo avanzado en 2012. Para el año 2014, y en línea con la etapa de institucionalización del Plan de Reforma a la Gestión del Estado, las Tareas fueron bastante más robustas y complejas de llevar a la práctica. Estas muestran coherencia entre lo encargado a los subsecretarios, jefes de servicio y al Delegado Presidencial para la Gestión Pública. A continuación, se presenta un cuadro de síntesis sobre los ámbitos de las Tareas formales encargadas

a los subsecretarios en diversos ámbitos de gestión en sus sectores, en los primeros tres años de operación del Plan.

Tabla 6. Tareas por año para los subsecretarios

Ámbito	2012	2013	2014
Indicadores de actividad principal	Sí	Sí	Sí
Indicadores de gestión interna	Sí	Sí	Sí
Gestión de personas	Sí	Sí	Sí
Alta Dirección Pública	Sí		
Diálogos de desempeño	Sí	Sí	Sí
Comunicación del sector		Sí	Sí
Coordinación de herramientas para gestionar su actividad principal			Sí
Apoyo en diseño convenios de desempeño colectivo para año siguiente			Sí
Proyectos estratégicos del sector			Sí
Trato especial para sectores más voluminosos			Sí
Promoción de la innovación participativa			Sí
Apoyo en presupuesto año siguiente			Sí

Fuente: Elaboración propia

Se destaca la distinción de Tareas de base o permanentes para cada actor, enel año 2014, así como también los ámbitos de gestión a las que se refiere cada uno y su alineación en el esquema conversacional que tiene ChileGestiona.

El equipo de la Secretaría Técnica de ChileGestiona generaba principalmente dos informes periódicos a partir de la información que recolectaba mediante su acompañamiento a los equipos de gestión y a directores de gestión de las subsecretarías que participaban del Plan. Estos son:

- Reporte de Gestión Interna a subsecretarías
 - Es enviado mensualmente al subsecretario de cada sector.
 - Contiene el reporte de los indicadores de gestión interna para cada uno de los servicios "observados" por ChileGestiona.
 - Para cada uno de los indicadores de gestión interna, se muestran tablas y gráficos de evolución en el tiempo, según corresponda con los períodos correspondientes a los espacios de tiempo observados, los cuales varían entre indicadores.

- Existen notas que complementan los datos mostrados.
- El principal objetivo de este reporte es servir como insumo para la conversación sobre gestión en los diálogos de desempeño entre los subsecretarios y los jefes de servicio.
- Asimismo, los directores de gestión son los encargados de difundir a quién corresponda en los servicios, el detalle de los indicadores de gestión interna que trae este reporte.

• Informe Ejecutivo a Presidencia

- Es enviado aproximadamente tres veces al año a presidencia y, en su defecto, a quien corresponda del Centro de Gobierno.
- Está estructurado con un resumen ejecutivo que muestra la información agregada de todas las subsecretarías y luego un desglose por cada una de ellas.
- El contenido, tanto en el resumen ejecutivo comoen el desglose, informa el avance cuantitativo y cualitativo en cada una de las Tareas anuales.
- Se incluyen además otras actividades desarrolladas por ChileGestiona y las subsecretarías, como por ejemplo el concurso para funcionarios públicos innovadores conocido como Desafío ChileGestiona.
- El principal objetivo de este informe es dar a conocer al cliente central o mandante, el estado de avance de las Tareas por cada uno de los sectores, teniendo la posibilidad de compararlos entre ellos y según su propio avance en el tiempo.
- Asimismo, una copia del capítulo de cada subsecretaría es enviado al subsecretario correspondiente, con su posición relativa de avance respecto a sus pares.
- Asimismo, entre las prácticas relevantes que se implementaron producto del Sistema, destacan:
- Diálogos de desempeño: es la principal metodología del Plan de Reforma de la Gestión, donde el subsecretario sectorial establece un diálogo de gestión con los altos directivos de su sector. Se propone un temario mínimo para dichos diálogos, que incluye: resultados en indicadores de actividad principal (miden las prestaciones para los ciudadanos o usuarios y otros que sean críticos para la gestión mensual), resultados en indicadores de gestión interna, avances en actividades de gestión de personas, y otras Tareas del año.

- Apoyo de sistemas informáticos: la Secretaría Técnica de ChileGestiona contó con un sistema informático para recabar los datos de gestión interna de los Servicios y construir los indicadores. El sistema, llamado SUG, fue desarrollado internamente en el Ministerio de Hacienda. Los encargados de ingresar la información —hasta el día 20 de cada mes— eran los subsecretarios, quienes en la práctica delegaban esta función en los directores de gestión. La información era modificable hasta tres meses después de su ingreso. Posterior a este periodo, las modificaciones debían solicitarse a los ejecutivos de la Secretaría Técnica. Es importante destacar que el sistema se basaba en autodeclaración y no existían mecanismos de auditorías de datos.
- Acompañamiento de los ejecutivos por sector: existían cinco ejecutivos en la Secretaría Técnica encargados de acompañar y hacer seguimiento a las Tareas, para cada una de las subsecretarías. En la práctica, el contacto permanente y los flujos de información eran a través de los directores de gestión de las subsecretarías. En ocasiones los Ejecutivos era invitados a las reuniones de Diálogos de Desempeño entre los subsecretarios y los jefes de servicio, solo con un rol observador.
- Oficios e instructivos presidenciales para subsecretarios: mediante estos
 mecanismos se formalizó la comunicación desde el Presidente hacia los
 subsecretarios, sobre todo para explicitar las tareas anuales y otras informaciones relativas al Plan. Para el lanzamiento del instructivo que creaba formalmente ChileGestiona, se organizó un encuentro que reunió al entonces
 Presidente y todos los subsecretarios involucrados, para dar a conocer con
 fuerza los énfasis de este Plan de Reforma a la Gestión del Estado.
- Encuentros de difusión con ejecutores del Plan: se realizaban reuniones para los subsecretarios y directores de gestión, con el propósito de dar a conocer nuevas informaciones, hitos o lanzamientos, así como también premiaciones (como ocurrió en el caso de los concursos del Desafío ChileGestiona).
- Bilaterales entre subsecretarios y Centro de Gobierno: aunque no fue una práctica habitual de ChileGestiona, en ocasiones se desarrollaron reuniones bilaterales entre los subsecretarios y el entonces Ministro de Hacienda, para verificar el avance del Plan en su sector.
- Reuniones de feedback a subsecretarios: fue una práctica habitual de la Secretaría Técnica reunirse con cada subsecretario y su director de gestión, con posterioridad a cada informe a Presidencia, para darles retroalimentación complementaria y más detallada del estado de avance que presentaba la

subsecretaría en el cumplimento de las tareas encomendadas por el Plan. En estas reuniones participaban también el Delegado Presidencial y/o el Secretario Ejecutivo de ChileGestiona, además del ejecutivo que atendía a la subsecretaría respectiva.

5. RESULTADOS

Considerando la literatura revisada y focalizando el análisis en ChileGestiona, surgen numerosas reflexiones que guiarán el análisis posterior en este trabajo. ¿Cuál es la motivación y los principios que sustentan a ChileGestiona? Como se ha visto, estas definiciones determinan, no solo lo que sería esperable en sistemas de gestión del desempeño, sino que las estrategias de implementación para conseguirlo. A primera vista, ChileGestiona respondería a dos propósitos, según el marco conceptual propuesto por Behn (2003): controlar y presupuestar. Esto, considerando los indicadores en los que el Plan se concentró, que son mayoritariamente de insumo y de eficacia. Sin embargo, los objetivos señalados no son los únicos. ChileGestiona también buscó mejorar los niveles de gestión en agencias públicas a través de un enfoque dialéctico-interactivo (Moynihan, 2008). Un claro ejemplo de esto último son los llamados diálogos de desempeño entre directivos públicos y quienes encabezan las subsecretarías.

Entonces, se trata de propósitos y de paradigmas conceptuales diversos dentro de un mismo sistema de gestión del desempeño. ¿Es esto perjudicial? No, siempre y cuando estas motivaciones y fundamentos distintos no representen contradicciones ni generen confusión entre sus usuarios. Por ejemplo, una pregunta que vale la pena hacer es en qué medida estos diálogos de desempeño perdieron validez cuando, al mismo tiempo, se estableció un ranking de agencias públicas informado al Presidente de aquel entonces, identificando "ganadores y perdedores". ¿Afectaría esto último la confianza y la calidad de los diálogos producto de un cuidado excesivo de las propias deficiencias organizacionales? Probablemente, la experiencia de Chile-Gestiona no puede catalogarse como un "sistema", pues no representa cabalmente un conjunto de elementos coherentemente organizados en función de un objetivo. Más bien, corresponde a un "programa de acciones", con menos exigencias de coherencia lógica y con un claro enfoque experimental.

Además, vale la pena reflexionar en torno a los propósitos de los sistemas de gestión del desempeño en virtud del contexto institucional donde se insertan. Se mencionó que ChileGestiona aplicó un énfasis importante –aunque no único– en el control y la gestión presupuestaria. ¿Valió la pena apuntar nuevamente hacia

controlar y presupuestar? Esto es relevante, sobre todo considerando que el Estado chileno ya contaba con otros sistemas de gestión con tales propósitos, como el Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG) y los convenios de desempeño de Alta Dirección Pública (ADP)²³. También debió considerarse que, en términos relativos, la evidencia señala que la prolijidad administrativa y presupuestaria en Chile es centralizada y bastante cauta²⁴ (OECD, 2013). ¿No hubiese sido mejor para ChileGestiona instituirse como un sistema de gestión del desempeño orientado hacia otros propósitos?

Otro aspecto que podría causar confusión, y que representa otra dimensión importante de análisis, fue el riesgo de descoordinación entre los múltiples sistemas de gestión que operan en el Estado. La evidencia de experiencias comparadas devela que este desafío no es fácil y su logro es más bien parcial. Larraín y Waissbluth (2009) mencionan que en Chile este no es un aspecto menor, pues "los diseños de políticas y programas públicos suelen considerar que la coordinación al interior del gobierno es perfecta..." (p. 555). ChileGestiona no tuvo un énfasis particular en lograr niveles de coordinación e integración efectivos con otros sistemas operando en el Estado —y desde hace bastantes años— como el PMG o los convenios de Alta Dirección Pública. Esto aumentó el riesgo de transformarse en (otra) carga administrativa para los usuarios.

En particular para este tipo de sistemas, la institucionalidad formal puede ser muy poco representativa de la informal. En efecto, ChileGestiona tuvo el riesgo latente de transformarse en otro mecanismo de control administrativo en el Estado, sin vinculación real con el quehacer institucional. Para prevenir este tipo de situaciones, hubiera sido conveniente otorgar particular relevancia a la utilidad y atractivo que tuvo el Plan para cada institución y, apelando a los hallazgos de la literatura revisada, a las motivaciones intrínsecas de las organizaciones públicas para su uso. Para esto, una apertura gradual del Plan hacia la ciudadanía—liberando cierta información relevante, pero protegiendo otra para el uso exclusivo de las agencias públicas que la producían—hubiera sido una medida razonable.

Los convenios de desempeño ADP son acuerdos de gestión entre quienes ostentan un cargo de Alta Dirección Pública (ADP) con sus superiores directos. El convenio se firma al comienzo de los nombramientos respectivos de los directivos y comprometen el logro de resultados específicos, asociados a la gestión organizacional de la entidad que lideran. Sujeto al cumplimiento de estos compromisos, tras instancias de evaluación anual, se pagan bonificaciones a la remuneración del directivo. Para mayor información, por favor visitar https://www.serviciocivil.cl/sistema-de-alta-direccion-publica-2/acompanamiento-y-desarrollo-adp/.

Como muestra, entre los 34 países miembros de la OECD, Chile aparece entre un reducido grupo donde no es posible ni trasladar recursos de operación ni de inversión de un año presupuestario a otro.

A partir de los datos levantados, surgen otros hallazgos de variada naturaleza. El primero y más destacado dice relación con la idea de que los subsecretarios, históricamente, no cumplían un rol gravitante en el seguimiento de la gestión al interior de sus sectores respectivos. Esto estuvo al centro del diagnóstico declarado por quienes diseñaron ChileGestiona. Por su parte, tanto académicos como diversos usuarios estuvieron de acuerdo con este diagnóstico. Se debe consignar que el Consorcio para la Reforma del Estado (2009) también identificó este desafío. Lo mismo ocurre en los estudios del Banco Mundial (2008; 2011).

Este consenso general tiene algunos matices. En primer lugar, existían previamente algunas subsecretarías que sí tienen alguna tradición respecto de seguir el desempeño de su sector, y que tienden a coincidir con servicios públicos que manejan gran magnitud de recursos (MOP, Vivienda, Redes Asistenciales). Estos esfuerzos se focalizaban en la gestión de sus actividades principales (de negocio o "core"), pero no de su "gestión interna". De todas formas, las prácticas existentes de control de gestión no seguían un marco general, construido bajo la lógica de sistema. La SEGPRES ha estado históricamente a cargo de la relación ministerial para el cumplimiento del programa de gobierno, mientras que la DIPRES ha estado vinculada con los servicios directamente, desatendiendo el nivel intermedio de las subsecretarías. Esto ocurre a pesar de que la Ley de Bases de la Administración identifica la función de coordinación de la acción de los servicios del sector (art. 24 y 29), lo que comprueba la distancia que puede llegar a existir entre los mandatos legales o formales y las prácticas de gestión efectivas.

En el marco descrito anteriormente, la idea detrás de ChileGestiona generó un valor sustancial, pues fortaleció efectivamente el rol de las subsecretarías sobre la gestión del desempeño de servicios públicos. Esto fue respaldado ampliamente por los entrevistados. Por otra parte, y en un segundo nivel de importancia, varios testigos reconocieron problemas de gestión interna previos a ChileGestiona, como lo eran las altas tasas de ausentismo al interior de servicios públicos. Pues bien, el Programa pretendía poner foco en esta línea de problemas. Una tercera línea de dificultades que motivaron a ChileGestiona se refiere a las limitaciones del sistema de control de la DIPRES y en particular del PMG. La baja frecuencia de reportabilidad de este instrumento, su excesivo formalismo, y un supuesto sesgo inclinado al cumplimiento fácil de sus metas, dado el sistema de incentivos monetarios, son razones que mermaron la efectividad del ChileGestiona para dar seguimiento a la gestión cotidiana de las subsecretarías. Esta noción crítica es morigerada por algunos actores, especialmente no vinculados al Plan. Por ejemplo, algunos entrevistados señalan que este sistema de indicadores e incentivos

es solo una parte de los PMG, y —aunque hay casi un 100% de obtención del incentivo— esto no implicaría que el sistema no arrojara información valiosa de gestión, pues el porcentaje de cumplimiento de objetivos bordea históricamente el 50%-70%. Por último, se argumenta que los PMG habrían sido muy útiles para instalar prácticas y sistemas transversales. La valoración de los PMG es un asunto especialmente complejo. Existen dos estudios del Banco Mundial (2008; 2011) que identifican un conjunto de fortalezas y debilidades bastante equilibrado. Por otra parte, un estudio más reciente del Centro de Sistemas Públicos (2016) resultó ser más crítico sobre el valor del PMG, y destaca en particular el problema que significó aumentar la remuneración variable de funcionarios (por institución) según el desempeño alcanzado. Esto habría generado una disminución en la relevancia en la definición de objetivos estratégicos.

Por otra parte, la mayoría de los entrevistados consideró que la principal propuesta de valor de ChileGestiona fue relevar la importancia de las subsecretarías como entes de supervigilancia y control de la *gestión* de su sector, mediante procesos y prácticas concretos. Iniciativas anteriores habían intentado lograr este objetivo, pero sin el éxito esperado. En efecto, entrevistados ligados a la gestión del PMG señalaron que antes del ano 2010 se habría impulsado desde dicho Programa un esfuerzo por mejorar el rol de las subsecretarías, sin resultados. Es más, en ChileGestiona, el rol de las subsecretarías no estaría solamente acotado a la supervigilancia y el control de la gestión de sus sectores respectivos: el Plan aportó a la visibilización y sistematización del papel de *gestoras* de las subsecretarías.

Asimismo, algunos entrevistados entendieron que el Plan ChileGestiona tuvo su foco de valor en "racionalizar el uso de los recursos públicos". Se podría decir que en este caso prevalece un sentido "fiscal" y "productivista". El argumento frecuente fue que controlar estos recursos (horas extras, recuperación de licencias médicas, etc.), era una función poco interesante para los subsecretarios y jefes de servicio, por lo que era razonable tener un sistema que asegurara un nivel mínimo de gestión al respecto.

Sobre el valor de la utilización de indicadores de gestión interna, hubo varios entrevistados —especialmente académicos— que desestimaron su valor en comparación a otras materias alternativas que serían más relevantes. Por su parte, el equipo de ChileGestiona informó que los indicadores eran elementos mínimos para estimular la función práctica de supervigilancia de las subsecretarías.

Desde la perspectiva de los usuarios, el Plan ChileGestiona fue muy valorado por ser un sistema de menor carga burocrática (*red tape*) en comparación con el PMG. Además, en algunos casos se valoró el hecho de que el seguimiento de la gestión no estuviera vinculado a la DIPRES por su sesgo presupuestario. Lo

interesante sobre esto último es que, paradójicamente, varios entrevistados valoraron al mismo tiempo al Plan por ayudar a cuidar los recursos y criticaban a la DIPRES por estar muy ligada a intereses presupuestarios.

Cabe destacar también que ChileGestiona fue percibido como una prioridad presidencial y, por tanto, los resultados de cada subsecretaría en el Plan tenían relevancia política. Esto, a diferencia de la menor importancia relativa de los PMGs en este sentido. Esto es clave para ampliar el conjunto de incentivos y motivaciones que deben considerarse para diseñar cualquier sistema de gestión del desempeño.

El uso de indicadores transversales y de un *ranking* de comparación entre servicios fue un elemento discutible. Algunos entrevistados consideraron esto como "sana competencia" entre los sectores. Otros, en cambio, señalaron que dicha competencia (ranking) podía ser injusta debido a los muy diversos desafíos de los sectores. El ranking habría favorecido a los objetivos de corto plazo de ChileGestiona, pero la robustez técnica de la iniciativa no es clara, lo que produjo, como efecto colateral, mermas en la legitimidad del Plan. El ranking, además, provocó una presión extra sobre la administración de ChileGestiona, como ocurrió con las solicitues de transparencia de los datos.

En relación con prácticas más operativas, no queda claro en las entrevistas cuál era la frecuencia de las reuniones entre subsecretarios y jefes de servicio. En algunos casos existían reuniones programadas cada 2 y 3 meses. En otros, al parecer, no existieron reuniones programadas para estos temas específicos. Respecto del formato, algunas reuniones se caracterizaron por conversaciones de exclusiva atingencia con temas de gestión interna, mientras que en otras estos tópicos eran abordados como parte de una conversación más amplia y dinámica. En todos los casos, la información base para el desarrollo de la conversación era preparada con anticipación por los directores de gestión. Se reportan algunos casos donde las reuniones comenzaron a ser delegadas al director de gestión y en las cuales no participaba el subsecretario. Cabe consignar que ChileGestiona informó sobre la base de datos oficiales que las reuniones de subsecretarios tuvieron una frecuencia mayor, lo que se refleja en un cumplimiento promedio de la Tarea relativa a los diálogos de desempeño de un 85,4%²⁵.

El director de gestión cumplía una función clave en ChileGestiona, por ser la persona que levantaba los datos y se coordinaba con los encargados de gestión de los servicios. La mayor parte de las personas que trabajaron como directores de gestión ocupaban cargos —o eran parte— de las unidades previamente constituidas para temas de control de gestión, ya que desde la Secretaría Técnica de

²⁵ Informe Anual de Actividades 2013 del Delegado Presidencial para la Gestión Pública (enero 2014).

ChileGestiona en Hacienda se les pidió que nombraran y empoderaran a alguien de manera rápida. Se identificaron casos en los cuales las jefaturas de planificación o de administración y finanzas ejercieron como director de gestión (Ministerios de Energía, de Educación, en un principio de Medio Ambiente). Este dato es importante de retener, porque pudo configurarse una alternativa factible (por competencias y manejo de información) en dichos cargos para ocupar la función de director de gestión. Tiene *pros*, como el estatus, los equipos y el nivel de remuneración asociada, entre otros; y *contras*, como un eventual sesgo hacia la gestión interna, limitando otros temas más estratégicos.

En particular, en relación con la Secretaría Técnica, aparentemente lo habitual era que los subsecretarios tenían contacto con el Delegado Presidencial. Los Directores de Gestión se vinculaban más habitualmente con el Secretario Ejecutivo y con los ejecutivos de la Secretaría Técnica (5 profesionales jóvenes). No se reporta, en general, un sistema de reuniones programadas, solo eventuales. El *email* y el teléfono fueron los canales más normales. Además, los ejecutivos de ChileGestiona visitaban de vez en cuando los servicios públicos, instancias que operaban como "testimonios" de las labores de cada subsecretaría. Asimismo, el hecho de que los ejecutivos visitaran "el terreno" les permitió tener una aproximación más realista a las organizaciones públicas y contribuyó a la retroalimentación de ChileGestiona.

En el plano de los aprendizajes significativos, en el equipo ejecutivo de Chile-Gestiona se destacó la falencia en el sector público de buenos procesos, prácticas y sistemas informáticos de calidad para el levantamiento de datos. Esto coincide con los desafíos autoimpuestos por DIPRES (construcción de capacidades básicas de gestión) y con una demanda enfática por parte de un *stakeholder* ligado al PMG. Por lo tanto, el establecimiento de las condiciones organizacionales mínimas para el levantamiento de datos sobre desempeño es uno de los mayores desafíos a la hora de implementar un sistema de gestión del desempeño en el Estado chileno. Esta necesidad es una razón más para pensar en un sistema conceptualmente muy integrado con otros sistemas de gestión (de presupuesto, personas, de planificación estratégica, etc.).

En la línea de los apoyos hacia los usuarios de ChileGestiona, se destacó el aporte del Servicio Civil, el cual, coordinadamente con el Programa, ofreció servicios de apoyo para la construcción de políticas de gestión de personas en las subsecretarías. Esto es importante para aportar una visión estratégica y para instalar una conversación sobre los asuntos operativos de Altos Directivos Públicos (ADP). De alguna manera, la vinculación de ChileGestiona con el Servicio Civil representa un esfuerzo de integración del Plan con otros sistemas de gestión.

Como un aspecto negativo en la implementación y las prácticas de ChileGestiona, se pudo constatar la falta de integración con el sistema de Control de Gestión de la DIPRES a nivel estratégico, así como con las coordinaciones operativas de dicho sistema. Esta falencia habría generado confusiones en usuarios, pérdida de legitimidad, duplicación de trabajo y pérdidas de oportunidad de generación de sinergias.

En materia de integración con otros instrumentos, se puede apreciar negativamente que hubo varios stakeholders más críticos, quienes señalaron que ChileGestiona era "otro instrumento más" que no se integraba adecuadamente con los convenios de desempeño ADP ni con los convenios de desempeño colectivo. Cabe consignar que en el plan de Tareas de los subsecretarios estuvo la revisión de los convenios ADP desde el 2012. Adicionalmente, durante el año 2014 se incorporaron más Tareas en el Plan, dentro de las cuales se incluyó la revisión de convenios de desempeño colectivo. Hubiera sido ideal que los subsecretarios dispusieran de un sistema para facilitar esta revisión, de tal forma de haber disminuido al mínimo la burocracia y costos de transacción. Por otra parte, para una mayor efectividad, los planes de Tareas para los subsecretarios podrían haber surgido de un modo consensuado con DIPRES. Además, cabe destacar que hubo restricciones legales (requisitos, plazos, procesos, etc.) que hicieron especialmente complicada esta integración; al menos esa pareció ser la experiencia del equipo de ChileGestiona en el caso de los convenios ADP.

Desde el punto de vista del usuario, la falta de integración se reflejó en los distintos actores con los que se debió conversar, las distintas fechas de reportes, los múltiples tipos de indicadores, y las solicitudes similares de datos con muy pequeñas variaciones. En general, los datos develan un alto consenso con relación a que la volumetría transaccional de ChileGestiona fue excesiva. Sin embargo, a juicio de varios entrevistados, es justo destacar que ChileGestiona pudo considerarse un experimento y como tal podría haberse justificado su desarrollo como sistema permanente (regulado por ley), administrado por DIPRES.

Por otra parte, es interesante señalar que uno de los entrevistados destacó que la falta de integración generaba "puntos ciegos" de observación. En otras palabras, dada la complejidad y sobrecarga transaccional que provocan típicamente los sistemas de gestión del desempeño, a veces se perdían los criterios orientadores para hacer un buen seguimiento de gestión. Ejemplos de estos podrían ser los casos del Instituto de Previsión Social y la instalación del Programa Chile Atiende, y el caso de los paros en el Registro Civil asociados a las dificultades de gestionar megaproyectos (cambios de sistemas informáticos).

Un dato de contexto negativo para los sistemas de desempeño es la ausencia de un plan estratégico nacional de largo plazo que oriente el establecimiento de objetivos e indicadores relevantes. El sistema más cercano a dicha función es el sistema presupuestario. A nivel sectorial existen planificaciones de largo plazo, como es el caso del Ministerio de Obras Públicas y del Ministerio de Agricultura (según informó ChileGestiona). Esta falta de planificación de largo plazo podría compensarse en cierto grado con un directorio o consejo estratégico que ayude a fijar criterios generales y significativos para orientar la identificación de objetivos e indicadores relevantes.

En general, y desde una perspectiva cualitativa, hay diversas opiniones sobre el impacto efectivo del Plan ChileGestiona. Por una parte, la mayoría señala que el mayor impacto está a nivel de las subsecretarías, porque instauró y/o fortaleció una función en estas entidades en relación a la gestión de su sector. El argumento es claro: o no existía esa función, o bien no se ejercía sistemáticamente. Por lo tanto, ChileGestiona la habría formalizado y potenciado. Sin embargo, no hay suficiente evidencia que sugiera que los subsecretarios hayan aumentado notoriamente su autoridad efectiva frente a su sector, salvo algunos casos. Más bien, pareciera ser que a partir de ChileGestiona pudo instalarse un método, sistemas, prácticas, reportes estándar y el aseguramiento de revisión de temas de gestión interna. Para saber si efectivamente ocurrió dicho impacto, faltaría profundizar este estudio y se necesitaría una muestra más amplia de subsecretarios para entrevistar.

De todos modos, más allá de la magnitud del impacto, las ideas centrales de Chile-Gestiona estuvieron bien direccionadas para aumentar su impacto con el tiempo, y desde el punto de vista de la práctica hubo avances interesantes que no debieran desconocerse.

En general, no hubo evidencia de impacto negativo en las asociaciones de funcionarios, lo cual es muy meritorio, porque históricamente el diseño e implementación de sistemas de gestión del desempeño ha sido un tema delicado para los funcionarios sujetos a esta medición. Esto pudo ocurrir porque, o el sistema no fue muy exigente, o simplemente no hubo sanciones relevantes, como la pérdida de recursos financieros o de otra índole. Hubo un entrevistado que señaló que al principio hubo temor en funcionarios por la medición del ausentismo y horas extras, mientras que otros lo interpretaron como un sistema para sustentar despidos (esto en el contexto del cambio de coalición política en el gobierno). Con todo, los resultados del estudio indican que estos temores se disiparon cuando se explicó ampliamente el objetivo y alcance de la medición.

Con relación a la proyección que tuvo ChileGestiona, hay distintas visiones. Los subsecretarios entrevistados recomendaron que debiese haber perdurado y mejorado en lo que correspondía. Asimismo, plantearon que el Plan no contaba con un marco legal suficiente para asegurar su proyección y, por tanto, era poco probable que se mantuviera. Varios académicos entrevistados y otros *stakeholders* fueron pesimistas respecto de su proyección, sobre todo porque, según ellos, no habría suficiente evidencia de sus beneficios ni convencimiento a una comunidad política y académica en esta materia. Estas predicciones fueron acertadas, pues el Plan fue terminado el año 2014, durante el primer año del segundo mandato de la ex Presidenta Bachelet. De todas formas, esto también puede explicarse por las exigencias de reformas estructurales sustantivas (no de gestión) que impulsó dicho gobierno, las que no dejaron suficiente espacio institucional ni legislativo para iniciar reformas más estructurales en materia de gestión.

6. Conclusiones generales y recomendaciones

Como una primera conclusión, vale la pena preguntarse si ChileGestiona fue un plan valioso para el desarrollo futuro de los sistemas de gestión del desempeño de Chile. La respuesta es sí. Lo es porque logró avanzar en el enorme desafío de involucrar a una proporción importante de autoridades políticas (subsecretarios) en el seguimiento de la gestión de sus sectores en poco tiempo. Este avance permitió instalar un concepto, legitimarlo en un nivel razonable, generar enfoques y métodos de trabajo, conformar equipos, y obtener múltiples aprendizajes. Esta dimensión del aprendizaje es de suma relevancia, porque el formato de experimentación, mediante pruebas piloto y desarrollos evolutivos y controlados, es algo ajeno a la experiencia reciente de las políticas de gestión del Estado chileno.

El valor agregado descrito, es aún más destacable si se incluye en el análisis el contexto en el cual ChileGestiona fue concebido, donde el predominio de incentivos políticos operó desfavorablemente. En otras palabras, en el estado de madurez del sistema político respecto de los sistemas de gestión, lo natural hubiera sido no adoptar este tipo de programas. Uno de los factores que explica este logro tiene que ver con el valor de la idea en sí, que generó un consenso técnico respecto de la necesidad de desarrollar un programa de este tipo. También tuvieron influencia la calidad técnica y profesional de su equipo y el estilo de gestión del Presidente de aquel entonces, inclinado a la instalación de sistemas de gestión. Por último, el perfil más cercano a prácticas gerenciales de los subsecretarios durante este periodo de gobierno también facilitó la implementación.

¿Logró ChileGestiona una adopción efectiva en las subsecretarías? La respuesta no es clara. Existe variabilidad en la evidencia. Hay casos en donde esto ocurrió de forma muy clara y otros donde ChileGestiona fue irrelevante. Además, el Plan fue terminado durante el año 2014. Las razones pueden ser técnicas o políticas, pero lo cierto es que ChileGestiona no alcanzó a institucionalizarse debidamente.

¿El diseño estratégico de ChileGestiona mostró ser satisfactorio en una visión de largo plazo? La respuesta pareciera ser negativa. Las ideas-fuerza de ChileGestiona fueron adecuadas, pero quedó a medio camino su integración efectiva en un sistema más amplio y congruente de gestión del desempeño. Tal vez, la idea más importante a tener en cuenta para dicha integración hubiera sido reconocer que los sistemas de desempeño tienen distintos objetivos y horizontes de tiempo (Behn, 2003). Esta distinción, precisamente, no fue debidamente asumida según los datos levantados. Algunas dimensiones de ChileGestiona fueron pensadas para paliar algunas fallas del PMG, que era el sistema de gestión del desempeño más importante con el que contaba la DIPRES. El objetivo central del PMG, utilizando un enfoque de largo plazo, es la construcción de procesos y capacidades de gestión basales en organizaciones públicas de Chile. Por lo tanto, las ideas de ChileGestiona no debieron operar como un reemplazo (por ejemplo, de los indicadores de gestión interna), sino como un complemento de los PMG. Idealmente, ChileGestiona pudo transformarse en un subcomponente de un sistema mayor, un submódulo que pone foco, no tanto en un sistema "tecnoestructurado", sino en una práctica "dialéctica-estratégica" (Moynihan, 2008). Todo lo que ChileGestiona fomentó en este último sentido es un aporte enorme. Por cierto, la dimensión tecnoestructurada debería derivar de un sistema superior y de largo plazo.

ChileGestiona instaló en el centro del debate la importancia de los subsecretarios en la gestión, cuestión que solo había sido diagnosticada pero insuficientemente implementada. Sin duda, el Estado debe aprender de esto y buscar las fórmulas para que esta relevación del rol de autoridades políticas en la gestión se preserve entre las reformas que se hagan a los sistemas de gestión del desempeño del Estado de Chile.

Asimismo, ChileGestiona careció de un marco conceptual acabado²⁶, o por lo menos no se observó su difusión ni hubo mayor evidencia al respecto. El problema —y mayor peligro— de esta insuficiencia es que representó un terreno fértil para la aparición de actividades de control inorgánicas, o que incluso pudieron ser

Por ejemplo, se confunde "control de gestión" con sistemas de desempeño (más amplio) al desempeño. Se confunde el concepto de "Diseño de Políticas Públicas" con "política pública" (que tiene elementos de implementación). Se tiende a reducir la idea de "gestión" a "gestión interna", al menos en el lenguaje de los usuarios del sistema.

contradictorias. Esto contrasta con los fundamentos de sistemas de gestión del desempeño con los que contaba el sector público en el país, como los PMG, que, entre varios de sus atributos, está su sustento en diagnósticos y marcos conceptuales sólidos.

Se cree que fue un error exacerbar —al menos ante la opinión pública— los indicadores de gestión de ChileGestiona y sus *rankings* asociados. Esto generó señales equívocas respecto del propósito más profundo del Plan, de promover diálogos significativos de gestión entre subsecretarios y jefes de servicio. El beneficio comunicacional por mostrar logros inmediatos generó costos de mediano plazo en la adecuada adopción de ChileGestiona. Además, instaló anticuerpos en un grupo relevante de la comunidad de *stakeholders* del Plan, lo que provocó dificultades para generar consensos de mediano plazo.

Los sistemas de gestión del desempeño público son materia de Estado y no debieran prestarse para promover logros individuales de gobiernos (de cuatro años). Es más, el gran desafío hacia adelante es cómo diseñar un sistema general de gestión del desempeño que conjugue objetivos de Estado de largo plazo, con objetivos propios de autoridades políticas cuyo margen temporal para desempeñarse está, en promedio, cada vez más acotado.

En la misma línea, hubiera sido más útil poner un mayor énfasis en generar una evolución constructiva del PMG —el sistema de gestión del desempeño predominante de la DIPRES— en vez de haber generado uno casi paralelo. Por cierto, se debe reconocer que la estructura legal que soporta a la DIPRES en esta función le otorga una rigidez difícil de abordar, pero, aun así, hubiera sido una mejor inversión. Para la mayoría de los entrevistados, la falta de integración —pese a los buenos argumentos y la evidencia presentada del equipo ChileGestiona que sustentan lo contrario— generó una deslegitimación en actores relevantes.

Dado que ChileGestiona fue terminado el año 2014, y con el propósito de mantener su objetivo de fortalecer las capacidades de gestión de las subsecretarías, es recomendable generar un diseño institucional que mantenga la función de coordinación y seguimiento del desempeño de los sectores. Es decir, que se ejerza el rol de gerente del sector. Se recomienda no tener soluciones únicas al respecto. Lo esencial es que la función esté clara y que genere la capacidad de informar al sistema central. Existen diversas fórmulas organizacionales posibles, como, por ejemplo, tener un director de gestión como jefe de unidad dependiente del subsecretario, que los jefes de planificación y/o administración de cada subsecretaría asuman esta función, o bien que los subsecretarios se especialicen en esta función dentro

de cada ministerio. Cualquiera sea el mecanismo, este debe asegurar relevancia organizacional, competencias técnicas y acumulación de prácticas. Esto contribuye a ajustar mejor las diversas realidades sectoriales con una funcionalidad general. Las subsecretarías deberían tener competencias fuertes en orientación estratégica, seguimiento estratégico, capacidad analítica y de auditoría. De la misma forma, las subsecretarías deberían ser el espacio de integración estratégica de diversos instrumentos (PMGs, convenios ADP, convenios colectivos). Para esto deben tener suficientes competencias profesionales en cantidad y calidad, pues hoy pareciera ser que estos recursos no están disponibles. Estudios en profundidad debieran resolver esta disyuntiva.

Cualquiera sea el sistema de desempeño para el Estado de Chile en el futuro, se debería considerar un enfoque de servicios a los usuarios del mismo. Se debe reconocer que, dado los intereses de las altas autoridades y su elevada rotación (subsecretarios y jefes de servicios), es muy probable que los costos de su instalación y los tiempos de aprendizaje sean considerables. Se debería desarrollar una política coordinada en esta materia entre Hacienda y el Servicio Civil. Este enfoque de servicios, además, servirá para aumentar la legitimidad de los sistemas de desempeño y promover su mejora continua mediante la retroalimentación de sus usuarios.

AGRADECIMIENTOS

Este artículo fue presentado en el VII Encuentro de la Sociedad Chilena de Políticas Públicas. Los datos utilizados emanan principalmente del estudio "Propuestas de mejora de Política Pública en relación al Plan de Reforma de la Gestión del Estado", elaborado durante noviembre 2013-febrero 2014 por el Centro de Sistemas Públicos (CSP) de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile para el Ministerio de Hacienda. Los autores agradecen a quienes formaron parte del equipo de trabajo del proyecto: Gabriela Saieg y Jonny Heiss, así como también a quienes ejercieron como contraparte técnica del mismo: Salvador Valdés, Amaya Fraile y Guillermo Sarabia. Cualquier error u omisión en el documento es de exclusiva responsabilidad de los autores de este trabajo.

BIBLIOGRAFÍA

- Banco Mundial. (2008). Chile: Estudio De Evaluación En Profundidad Del Programa De Mejoramiento De La Gestión (PMG). Washington, DC: Banco Mundial.
- Banco Mundial. (2011). Incentivos para la Mejora del Desempeño Institucional en el Sector Público Chileno. Propuestas para el Fortalecimiento de la Rendición de Cuentas en la Gestión y de la Eficacia de los Incentivos Salariales. Washington, DC: Banco Mundial.
- Behn, R. (2003). Why measure performance? Different purposes require different measures. *Public Administration Review*, 63(5), 586-606.
- Cavalluzzo, K. & Ittner, C. (2004). Implementing performance measurement innovations: Evidence from government. *Accounting, Organizations and Society*, 29(3-4), 243–267.
- Centro de Sistemas Públicos (2016). Estudio de Diseño e Implementación de los Incentivos Institucionales del Sector Público. Santiago: Autores.
- Chile, Ministerio de Hacienda. (2014). *Minuta para Parlamentarios: El Plan de Reforma de la Gestión del Estado 2011-2013* (ChileGestiona). Santiago: Autores.
- Creswell, J. (2014). Research Design: Qualitative, Quantitative and Mixed Methods Approaches (4^a ed.). Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Curristine, T., Lonti, Z. & Joumard, I. (2007). Improving Public Sector Efficiency: Challenges and Opportunities. *OECD Journal on Budgeting*, 7(1), 1-41.
- Derthick, M. (1990). Agency Under Stress. Washington DC: The Brooking Institution.
- Heinrich, C. & Marschke, G. (2010). Incentives and Their Dynamics in Public Sector Performance Management Systems. *Journal of Policy Analysis and Management,* 29(1), 183-208.
- Huber, J., Shipan, C. & Pfahler, M. (2001). Legislatures and Statutory Control of Bureaucracy. *American Journal of Political Science*, 45(2), 330-345.
- Jacob, B. (2005). Accountability, incentives and behavior: evidence from school reform in Chicago. *Journal of Public Economics*, 89(5-6), 761-796.
- Julnes, P. & Holzer, M. (2001). Promoting the Utilization of Performance Measures in Public Organizations: An Empirical Study of Factors Affecting Adoption and Implementation. *Public Administration Review*, 61(6), 693-708.
- King, G., Keohane, R. & Verba, S. (1994). Designing Social Inquiry, Scientific Inference in Qualitative Research. Princeton: Princeton University Press.
- Larraín, F. & Waissbluth, M. (2009). Modelos de gestión pública: implicancias para la planificación, evaluación y control de gestión del Estado. En C. García, E. Pérez y V. Tomicic (Eds.), *Un mejor Estado para Chile: Propuestas de Modernización y Reforma* (pp. 549-559). Santiago: Consorcio para la Reforma del Estado.
- Moe, T. (1984). The New Economics of Organization. *American Journal of Political Science*, 89(4), 739-777.

- Moynihan, P. (2008). The dynamics of performance management: Constructing information and reform. Washington DC: Georgetown University Press.
- Organisation for Economic Cooperation and Development. (2013). *Government at a Glance*. OECD Publishing, Paris.
- Pandey, S. & Moynihan, D. (2006). Bureaucratic Red Tape and Organizational Performance: Testing the Moderating Role of Culture and Political Support. En G. Boyne, K. Meier, L. O'Toole and R. Walker (Eds.), *Public Service Performance: Perspectives on Measurement and Management* (pp. 130 151). Cambridge: Cambridge University Press.
- Pollitt, C. (2005). Performance Management in Practice. A Comparative Study of Executive Agencies. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(1), 25-44.
- Radin, B. (1998). The Government Performance and Results Act (GPRA): Hydra-Headed Monster or Flexible Management Tool? *Public Administration Review*, 58(4), 307-316.
- Remler, D. & Van Ryzin, G. (2011). Research Methods in Practice. Strategies for Description and Causation. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications, Inc.
- Schachter, H. (1995). Reinventing Government or Reinventing Ourselves: Two Models for Improving Government Performance. *Public Administration Review*, 65(6), 530-537.
- Tsebelis, G. (2006). *Jugadores con veto. Cómo funcionan las instituciones políticas*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Waissbluth, M. (2008). *Gestión del cambio en el sector público* (Serie de Gestión N° 109). Santiago: Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile.
- Wholey, J. & Hatry, H. (1992). The Case for Performance Monitoring. *Public Administration Review*, 52(6), 604-610.
- Yang, K. & Holzer, M. (2006). The Performance-Trust Link. Implications for Performance Measurement. *Public Administration Review*, 66(1), 114-126.
- Yin, R. K. (2014). Case Study Research: Design and methods. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.