

Implementación de sistemas de gestión del desempeño: entre el ritualismo administrativo y la adopción efectiva. El caso de ChileGestiona¹

Javier Fuenzalida A.²
Carlos Castro G.³
José Inostroza L.⁴

Abstract

Existe un consenso general entre académicos y servidores públicos sobre los beneficios asociados a la adopción de sistemas de gestión del desempeño. Sin embargo, tras el logro de dichos beneficios subyacen frecuentemente largos procesos de implementación, donde tanto problemas coyunturales como estructurales deben abordarse. El propósito de este artículo es analizar estos procesos y los desafíos que en ellos emergen. Para esto, tomamos el caso del Programa *ChileGestiona* (2011-2014) y estudiamos los principios conceptuales que determinaron su diseño, las soluciones que el Programa ofreció a los problemas de gestión del sector público en Chile, su integración al entorno institucional y el impacto que generó. Como resultado, entre los problemas más frecuentes durante el proceso de implementación destacan: (i) los desincentivos que predominan en la clase política para adquirir un compromiso mayor con este tipo de sistemas; (ii) su adopción simbólica, lo que los lleva a ser percibidos como una carga administrativa más por parte funcionarios y directivos públicos; y (iii) la escasa relevancia que se confiere a su integración con otro tipo de sistemas de gestión del Estado, así como también (iv) a su vinculación con las demandas de la ciudadanía. A partir de estos y otros hallazgos, se ofrecen una serie de reflexiones y recomendaciones en la materia, que pueden servir al desarrollo de investigaciones posteriores y también a futuras decisiones y acciones en el sector público.

1. Introducción

¿Cómo establecer mecanismos para asegurar altos estándares de desempeño en el sector público? Cuando los objetivos que persiguen políticas, programas y proyectos públicos son simples y tangibles, quizás responder esta interrogante constituye una tarea relativamente simple. Sin embargo, por lo general, tanto los problemas que debe abordar el Estado, como el diseño e implementación de las respuestas que este ofrece, son complejas; en consecuencia, también lo son

1 Artículo preparado para 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) del Departamento 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.

2 Investigador del Centro de Sistemas Públicos del Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile y estudiante de Doctorado de la *School of Public Affairs and Administration* en *Rutgers University*.

3 Director Ejecutivo del Centro de Sistemas Públicos del Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile y Profesor de Jornada Parcial del mismo Departamento.

4 Profesor de Jornada Parcial del Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile y Director del Programa de Modernización BID-Ministerio de Hacienda.

el desafío de monitorear, evaluar y mejorar el desempeño público. Con todo, la respuesta a la pregunta planteada pasa inexorablemente por entender el diseño e implementación de dichos mecanismos

Notables contribuciones en la literatura han abordado la gestión del desempeño a través de distintos enfoques conceptuales y con foco en temas específicos. Behn (2003) teoriza sobre los principios de diseño que guían los sistemas para la gestión del desempeño y desmitifica el supuesto común de asociar estos mecanismos solo al propósito de controlar y monitorear. Asimismo, otras investigaciones analizan el vínculo entre dichos sistemas y autoridades políticas, su integración con otros sistemas de gestión dentro del Estado 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 (de Lancer & Holzer, 2001; Cavalluzzo & Ittner, 2003; 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 investiga los arreglos institucionales y sus efectos durante la implementación de estas reformas. El autor concentra su análisis en la forma en como entidades públicas conciben el desempeño y 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).

La mayoría de las contribuciones a la fecha generadas en general se concentran en dimensiones analíticas particulares (desempeño-política, desempeño-otros sistemas de gestión, desempeño-confianza en el gobierno) o bien examinan periodos específicos de tiempo. Esto último implica que la evidencia generada se concentra en etapas específicas de los modelos estudiados (diseño, operación, régimen, término). 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 y una pregunta razonable sería hasta qué punto estos hallazgos podrían ser apropiados y extrapolables a contextos institucionales menos avanzados, como es el caso de los países de Latinoamérica.

El diseño metodológico de este estudio es comprehensivo y pretende dar con hallazgos que pueden producirse por la integración de diversas dimensiones analíticas. Además, y la selección del caso analizado permiten observar todo el ciclo de vida de un programa público.

Por su parte, desde una perspectiva más práctica, existen contribuciones potenciales que podrían emanar del artículo. La implementación de sistemas para la gestión del desempeño es un tema a la fecha no resuelto para muchos países, e incluso su implementación efectiva no necesariamente significa mejoras sustanciales en el rendimiento del Estado, como se pretende. Importantes estudios han analizado programas como el *Government Performance and Results Act* (GPRA) de Estados Unidos, y la conclusión principal de su autor es la adopción meramente simbólica del Programa, donde las agencias norteamericanas terminaron solo por cumplir con los requerimientos del mismo sin cambiar un ápice 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), creado durante el gobierno del ex Presidente Piñera durante el 2011 y finalizado durante el 2014 en el mandato de la 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. 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. En particular, el análisis se organiza en torno a distintas dimensiones tales como⁵:

- (i) los **principios de diseño** sobre los cuales se sustentan los sistemas de gestión del desempeño;
- (ii) el **grado de integración que** éstos tienen con otros sistemas de gestión en el Estado;
- (iii) su **relación con la política**;
- (iv) las **prácticas organizacionales a las cuales conducen**; y finalmente
- (v) su **incidencia en la confianza** por parte de la ciudadanía.

A través de una reflexión teórica, Behn (2003) establece una importante distinción conceptual que desmitifica un lugar común y un reduccionismo en la forma de concebir los sistemas para la gestión del desempeño. Esto es, que dichos sistemas son motivados exclusivamente por una necesidad de control y, por lo tanto, sus principios se orientan -o debieran hacerlo- en virtud de este requerimiento.

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. Como resultado 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, el medir para *presupuestar* corresponde en lo esencial a una decisión sobre distribución de recursos, mientras hacerlo para *promover* implica pensar en cómo puede convencerse a autoridades políticas, medios de comunicación, actores clave y a la ciudadanía que se está efectuando un buen trabajo. Por su parte, estas distinciones determinan, para el primer caso, un mayor foco en los inputs y outputs de la organización pública, en tanto el énfasis del segundo está en entender a cabalidad cuáles son los aspectos del desempeño que realmente importan a la ciudadanía (ver Tabla 5).

Tabla 2.1. Propósitos de las mediciones de desempeño, preguntas a las que responden y sus características

Objetivo	Pregunta a la que responde	Enfoques
Evaluar	<i>¿Qué tan bien se está desempeñando una determinada organización pública?</i>	Conocimiento de los insumos, del impacto y de los factores externos que inciden en este último
Controlar	<i>¿Cómo incidir en el comportamiento de funcionarios para el cumplimiento de estándares definidos (o mínimos)?</i>	Énfasis en los insumos que pueden ser regulados
Presupuesta	<i>En qué programas, proyectos o</i>	Foco en medidas de eficacia, comparando

⁵ Para acceder directamente a las conclusiones de dicho análisis y las reflexiones que pueden desprenderse de ellas para el caso de ChileGestiona, por favor remitirse directamente a las páginas 11-14 de esta sección.

r	<i>propósitos se deberían invertir más recursos públicos</i>	insumos con lo que se produce
Motivar	<i>¿Cómo motivar a funcionarios, directivos, colaboradores (e.g. empresas externas) jefes de división y departamentos a hacer lo necesario para mejorar?</i>	Mediciones en tiempo real de lo que se produce en virtud de lo esperado
Promover	<i>¿Cómo convencer a autoridades políticas, medios de comunicación, stakeholders, y la ciudadanía que se está haciendo un buen trabajo?</i>	Entender a cabalidad qué aspectos del desempeño le importan a la ciudadanía
Celebrar	<i>¿Cuáles logros son relevantes personal y grupalmente dentro de la organización y motivan el cumplimiento de desafíos futuros?</i>	Establecimiento periódico de objetivos, cuyo cumplimiento brinde una sensación de logro colectivo e individual
Aprender	<i>¿Qué funciona y qué no? ¿Por qué?</i>	Mayor énfasis en información detallada y desagregada
Mejorar	<i>¿Qué es exactamente lo que se debe hacer distinto para mejorar el desempeño?</i>	Adentrarse en las operación de la organización 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, Holanda 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 auditoría⁶.

Los **principios** que sustentan los sistemas de desempeño en los países señalados, son básicamente dos. El caso británico se encuentra fuertemente sustentado en el *New Public Management*, con un fuerte arraigo en resultados y en el uso de indicadores que los representen. En tanto, el caso finlandés y sueco -y en menor medida el holandés-, no representan un interés particular en esta materia, sino que su foco es más “relacional”. En estos casos los sistemas de gestión del desempeño buscan mantener adecuadas relaciones entre las agencias públicas con sus *stakeholders* respectivos. Es más, es posible interpretar que en este caso la dinámica de principal-agente no aplica correctamente. Tanto la definición de metas como de indicadores corresponden a conversaciones entre la agencia y el ministerio respectivo.

Según las características descritas para cada país –y según la distinción conceptual de Heinrich y Marschke (2010)- es posible caracterizar al sistema de gestión del desempeño británico como científico-racional, mientras que los de países nórdicos representarían un modelo dialéctico-interactivo. Las autoras citan a Moynihan (2008) para establecer que 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.

Esta diferencia de enfoques no es casualidad y tiene una explicación desde la economía **política**. Según Pollitt (2005) el Reino Unido tiene -en términos comparados- un sistema de gobierno con

⁶ En todos estos casos, no sólo las agencias mencionadas fueron entrevistadas, sino que también los ministerios de los cuales éstas dependen, como los de agricultura, de justicia, de medio ambiente y del trabajo, entre otros.

menor cantidad de actores de veto⁷. Esto ha incidido en reformas más profundas y atrevidas en sus sistemas de gestión del desempeño, las cuales se han implementado rápidamente y de manera centralizada, como lo fue la introducción de pagos por el logro de metas en agencias públicas. Por otra parte, en los países nórdicos y Holanda 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).

Radin (1998) coincide con esta última idea de Pollitt (2005). Estudiando la implementación del Estatuto sobre Desempeño y Resultados de Gobierno en EE.UU. de 1993⁸, puntualiza que uno de sus problemas de diseño 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 éstos sistemas de gobierno son parlamentarios y de un tamaño considerablemente menor. El autor, concluye que uno de los principales problemas en la implementación de esta iniciativa es tener –en aquella época– una mayoría Republicana en el Congreso versus un gobierno Federal Demócrata. La pregunta es, entonces, qué hacer en un contexto como el descrito. Lo lógico es esperar la intervención de un organismo mediador con alto prestigio técnico, como podría haberlo sido la Oficina de Gestión y Presupuesto [OGP], que precisamente estaba a cargo de implementar el Estatuto. Lamentablemente –y según Radin– en una “decisión irónica”, esta organización fue reorganizada. Se “liberó” la responsabilidad institucional de la OGP sobre la gestión de la burocracia norteamericana y ésta quedó en manos de analistas presupuestarios. Formalmente hablando, las responsabilidades de la OGP quedaron sólo acotadas a aspectos presupuestarios.

Las características políticas de los países pueden impactar de otra forma los sistemas de gestión del desempeño. Currstine, Lonti & Joumard (2007) establecen que uno de los desafíos a abordar por los países miembros de la 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).

Currstine *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 los políticos en sus procesos de toma de decisiones. Por ejemplo, en los países miembros de la OECD sólo el 19% de los legisladores lo hace. Para analizar esto, los autores aducen dos motivos. Por una parte, los **políticos acusan una**

7 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.

8 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 Oficina de Gestión y Presupuestos (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 Oficina de Gestión y Presupuestos.

insuficiente calidad en la información que reciben⁹, la cual es poco estratégica (demasiada), no oportuna y frecuentemente poco pertinente a 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. La reelección opera en general en el corto plazo y los resultados para poder conseguirla, también.

El grado de control que ministerios, autoridades políticas y ministerios de finanzas públicas 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 técnicas y 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.

Según Pollitt (2005), 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 país 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 Holanda esto no ocurre.

En una perspectiva más amplia, Curristine, Lonti & Joumard (2007) establecen que un 75% de los países miembros de la OECD han integrado indicadores no financieros de desempeño en documentos presupuestarios, aunque los enfoques adoptados por cada país varían. Esta variabilidad es elocuente al considerar información sobre el desempeño de organizaciones públicas en el proceso de negociación presupuestario. En algunos países esto no está formalizado y por tanto el uso es casi nulo, aunque es posible, como en Dinamarca y Suecia, que agencias y ministerios decidan libremente si se utiliza o no cuando negocian recursos con el ministerio de hacienda respectivo. En otros casos, como **Nueva Zelanda, esto está normado y existe un vínculo indirecto entre el presupuesto y los resultados** de gestión de cada organización pública, a través del compromiso en la planificación presupuestaria de ciertas metas institucionales. Es posible que esto ocurra también formalmente pero no en todo el Estado, como en Reino Unido o Australia.

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 representan este tipo de prácticas, y en los casos en donde éstas sí ocurren, se encuentran acotadas a determinados sectores como educación y salud (Curristine et al., 2007).

Es importante analizar el impacto de **los sistemas de gestión del desempeño en las organizaciones públicas**. El motivo no es sólo la evidente resistencia al cambio que se genera en

⁹ Sería interesante profundizar sobre el valor que se puede dar al Congreso Nacional, lo cual podría aumentar legitimidad, presupuestos y perdurabilidad a un diseño potenciado.

un organización frente a una nueva iniciativa impulsada (Waissbluth, 2008). En este caso, se trata de un temor –lógico- frente a la exposición del quehacer dentro de una organización, ante las autoridades políticas, los medios de comunicación y la ciudadanía (Wholey & Hatry, 1992). Por lo tanto, puede generarse una verdadera aversión a la implantación de los tipos de sistema 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 sido elocuente en identificar, por una parte, el cumplimiento de estándares que estos sistemas determinan, y por otro, el uso real de dichos sistemas para la gestión de agencias públicas. Dicho de otro modo, es perfectamente posible cumplir en la declaración de objetivos, metas y reportes anuales de indicadores de desempeño, pero asimismo es plausible que las prácticas e información que de aquí se generan estén desvinculadas del quehacer administrativo. Cavalluzo e Ittner (2003) 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 en EE.UU. 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 éste 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 organización¹⁰.

Cavalluzo e Ittner (2003) también señalan a partir de su investigación los factores que han sido incidentes en la implementación y 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. Por otra, mencionan otros elementos relacionados con características organizacionales, como el grado de autoridad con la 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 norteamericanos. Los autores confirman varios de los hallazgos de Cavalluzo e Ittner (2003), 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 determina a la cultura organizacional como aspecto clave. El sector público británico posee un alto arraigo en resultados y en lo “medible”, mientras que en los países nórdicos y Holanda, 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 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 los otros países los utilizan como

¹⁰ 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.

un insumo para conversaciones entre las agencias públicas y los ministerios de los que éstas dependen¹¹.

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 por el servicio público -y no la 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, de Lancer y Holzer (2001) distinguen la *adopción* de indicadores de su *implementación*¹². 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 nivel de utilización 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; y para el *accountability* hacia autoridades políticas, la ciudadanía y medios de comunicación.

A partir del marco conceptual anterior, de Lancer y Holzer (2001) estudian cuáles son las características organizacionales determinantes en cada etapa, considerando los resultados de una encuesta aplicada a funcionarios estatales y municipales en EE.UU. Según sus resultados, la *adopción* de indicadores de gestión se encuentra predominantemente motivada por factores que los autores definen como *técnicos-rationales*. 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 influenciada por 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-rationales 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.

Tabla 2.2. Factores determinantes en el uso efectivo de indicadores de desempeño

Tipo de factores	Factores
<i>Técnicos</i>	<ul style="list-style-type: none"> · Calidad de los sistemas de informáticos · Disponibilidad, recolección y análisis adecuado de datos · Disponibilidad de personal · Conocimiento técnico en materia de indicadores de gestión

11 Como ya fue explicado, la cultura no sólo es incidente en este tipo de prácticas. También los principios de diseño (ver página 1) y otros factores que determinan el grado de control al que son sometidas las agencias públicas (ver página 2).

12 Los autores emulan estas fases desde la gestión de la innovación y usan la definición propuesta por Stehr (1992) en su estudio sobre uso del conocimiento. Mientras “la *adopción* puede ser entendida como (...) el desarrollo de una capacidad para actuar (...), la fase de *implementación*, o uso real, es el conocimiento convertido en acción” (p. 695).

<i>Características organizacionales</i>	<ul style="list-style-type: none"> · 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
<i>Político-institucionales</i>	<ul style="list-style-type: none"> · Presión de grupos de interés externos (académicos, ciudadanía) · Respaldo político

Fuente: Elaboración propia

Una importante 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. Heinrich and 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 test 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 una organización.

Aunque la evidencia presentada por Heinrich y Marschke (2010) no es mixta respecto del impacto positivo -o negativo- de mecanismos de incentivos, en lo que sí son determinantes es 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, por ejemplo, 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 podrían pasar desapercibidas.

Otra de las líneas de investigación que se ha desarrollado es la **incidencia de los sistemas de gestión del desempeño en la confianza ciudadana en el gobierno**. ¿Aumentan los niveles de confianza cuando existen mejores niveles de gestión? Según lo postulado por Yang & 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.

Tabla 2.3. Argumentos para soportar la relación entre desempeño y confianza ciudadana

Dimensión	(-)	(+)
Expectativas ciudadanas	Las personas tienen distintas expectativas de la gestión del Estado, por lo tanto es posible tener distintas opiniones a un mismo nivel de desempeño. Lo relevante, en rigor, es la diferencia entre el nivel de desempeño esperado en comparación al recibido.	Es posible coordinar estas variadas expectativas y aunar estos distintos criterios. De hecho, es responsabilidad del gobierno el hacerlo y constituye un paso crítico en el ciclo de políticas públicas. Es lo que Lahera (2007) llama la construcción de la agenda.
Percepciones	La confianza de la ciudadanía está sustentada en la subjetividad individual, donde factores como la habilidad política es muy relevante. Por lo tanto, es posible tener resultados de gestión sobresalientes, pero apenas una baja confianza ciudadana	Aunque las percepciones de las personas son eminentemente subjetivas, los sistemas de gestión del desempeño bien diseñados asumen esta condición y se basan en la opinión de la ciudadanía. Además, debe generarse una comunicación

	en el gobierno.	efectiva de los resultados que se obtienen.
Coproducción del desempeño	La percepción de buen o mal desempeño se configura a partir de la intervención de múltiples organizaciones dentro del Estado. Algunas de ellas representan una mayor importancia para la ciudadanía, y por ende, su desempeño predomina en la construcción de una buena (o mala) percepción. Por ende no es posible conocer específicamente cuáles son los resultados y las agencias que mejoran (o deterioran) la confianza ciudadana.	Al relacionar el nivel de desempeño de una agencia con el grado de confianza específico que ésta genera en la ciudadanía, se esclarece lo “indistinguible” del análisis cuando se usa como unidad de análisis al gobierno “como un todo”.
Criterio aplicado	La opinión de la ciudadana no se forma sólo a partir del nivel de desempeño. Otros elementos juegan un rol relevante.	Lo que más la importa a la ciudadanía es qué es lo que hace el gobierno y cómo lo hace. Por lo tanto, este mismo criterio debería ser aplicado dentro del Estado (i.e. la gestión es prioritaria).
Asimetría del impacto del desempeño	Resultados negativos se traducen en un elocuente detrimento en la confianza de la ciudadanía. En contrapartida, cuando la evaluación es positiva, esto pasa desapercibido y su incidencia es casi nula.	Esta asimetría devela que la ciudadanía no atribuye linealmente el valor a los distintos niveles de desempeño. De todas formas, no se destruye el argumento sobre la existencia de una relación entre el desempeño y los niveles de confianza en la ciudadanía.

Fuente: Elaboración propia en base a Yang & Holzer (2006)

Aun cuando existe una serie de consideraciones que restringen 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 suma, se debe integrar la satisfacción ciudadana al concepto de “buen desempeño” (Schachter, 1995).

En suma, es innegable que desde 1980 países desarrollados han implementado sistemas para la gestión del desempeño (Curristine et al., 2007). Los modelos que se han adoptado son variados y cada uno representa distintos principios y estrategias de implementación. A partir de la literatura revisada, se distinguen principalmente dos: los científico-rationales y los dialéctico-interactivos. Mientras los primeros mencionados se basan principalmente en el paradigma del *New Public Management* y operan principalmente bajo la teoría de principal-agente, donde se trata de modelar el comportamiento individual y organizacional, los segundos son más horizontales y fomentan instancias de interacción social.

Asimismo, cada modelo representa distintas ventajas y desventajas. Los científico-rationales permiten una implementación de cambios más dinámica, los cuales tienen a ser más innovadores y de un impacto potencial más profundo. Por otra parte, los dialéctico-interactivos conllevan más tiempo para ser implementados, representan más costos de transacción y su impacto potencial puede ser comparativamente menor. De todas formas, este último tipo de reforma administrativa se

preocupa de un tema que a la fecha constituye un desafío mayor en materia de sistemas de gestión del desempeño: su adopción mecanicista y “simbólica” por parte de organizaciones públicas¹³.

Este último problema ha sido ampliamente destacado en la literatura revisada, con particular foco en aquella que revisa la experiencia norteamericana. Se genera principalmente cuando los sistemas de gestión del desempeño son adoptados en virtud de estímulos exógenos a la organización (ya sea por mandato o mecanismos de compensación) y estos estímulos no representan lo que realmente motiva a la agencia pública. De allí radica la importancia de generar modelos, capaces de integrar la gestión del desempeño a la estrategia y operación real de las organizaciones en el Estado.

Otro problema a la fecha no resuelto es la falta de interés que los sistemas de gestión del desempeño generan en autoridades políticas. Es importante entender que los incentivos que motivan a las autoridades en muchos casos son de una naturaleza distinta, en donde muchas veces es difícil encontrar puntos de conexión con aquellos que orientan una mejor gestión pública. Reconocer esto permite pensar en probables soluciones y también en el alcance que éstas pueden tener. Un asunto sobre el que es posible intervenir es asegurar la entrega de información ajustada a las necesidades de autoridades.

La insuficiente integración de los sistemas de gestión del desempeño con otros sistemas de gestión del Estado, como de recursos humanos y presupuestarios, constituye otra dificultad que no ha sido resuelta cabalmente según los casos revisados. En este caso, modelos más verticales y más centralizados, permiten abordar con menor dificultad el problema.

Finalmente, si bien no es posible el vínculo entre los sistemas de gestión de desempeño y su incidencia en la confianza ciudadana, existen muchas condiciones que restringen esta relación y por tanto la complejizan. Sin embargo, muchas de estas restricciones se relajan cuando el Estado es capaz de articular y conocer las preferencias de la ciudadanía y además de informar adecuadamente los niveles de desempeño obtenidos. Además, este tipo de prácticas contribuyen con la sustentabilidad de los sistemas de gestión del desempeño. Incitar el interés ciudadano por una mejor gestión de organizaciones públicas es una forma de contrarrestar el ya descrito bajo interés de autoridades políticas por “aspectos administrativos”. Por otra parte, un mayor *accountability*, como Cavalluzo e Ittner (2003) señalan, incide en una actitud más responsable por parte de directivos públicos respecto de los sistemas de gestión del desempeño, y por lo tanto, a un uso que trasciende simbolismos formales. Esto, porque una mayor visibilidad pública estimula las motivaciones intrínsecas de directivos y sus agencias, factor fundamental en la implementación efectiva de este tipo de sistemas (Pandey y Moynihan, 2006).

3. Metodología

Considerando las preguntas de investigación que motivan este estudio, lo contemporáneo del fenómeno sujeto de análisis y la complejidad inherente de los factores que inciden en el desempeño de agencias públicas, se optó por el uso de estudios 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 & Van Ryzin, 2011).

13 De todas formas, no es posible afirmar con certeza que efectivamente los modelos dialéctico-interactivos subsanen el problema. Su ventaja radica en que consideran y buscan ocuparse de un problema latente en la gestión del desempeño.

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 mandato del ex Presidente Piñera y terminado a principios del año 2014 durante la Presidencia de Michelle Bachelet. 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 avanzada en materia de gestión del desempeño. Esto haría pensar que los hallazgos que surjan del análisis de esta experiencia podría ser de utilidad para los diseños de política y reformas en la region.

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). Se revisaron tanto documentos internos como bases de datos relativos al Plan, se realizó una (i) encuesta electrónica exploratoria, se usaron (ii) *focus groups* y (iii) entrevistas semiestructuradas.

Se llevaron a cabo 25 entrevistas, 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: si los bienes y servicios que estas producen son de tipo individual o colectivo. Además también se trató de contar con la mayor representatividad posible respecto del rol de quienes fueron consultados en ChileGestiona.

Tabla 3.1. Número de entrevistados según role en ChileGestiona

Posición en relación al modelo ChileGestiona¹⁴	Número de entrevistas
Usuarios del modelo ChileGestiona	9 entrevistados
<i>Complementores del Sistema o Stakeholders.</i>	9 entrevistados
Académicos y expertos	4 entrevistados
Ejecutores del modelo ChileGestiona. Ministerio de Hacienda	6 entrevistados
TOTAL	28 entrevistados

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 incorporaron dos Jefes de Servicio, cuyas instituciones estaban siendo evaluadas por el Programa. Esta variable debió haber sido incorporada desde un inicio y haber profundizado en ella con mayores datos relativos a su gestión, tanto de actividad principal como interna.

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

14 En la próxima sección, *Antecedentes de ChileGestiona*, se especifican los actores del Sistema.

Finalmente, se realizó una encuesta online exploratoria utilizando la plataforma SurveyMonkey® en su versión Gold. El objetivo de la encuesta fue tener un acercamiento a la percepción de actores claves sobre el quehacer de los Servicios Públicos y sus Subsecretarías. Es importante destacar que esta encuesta se realizó solo a nivel piloto y de testeo del instrumento, el cual queda disponible para su aplicación posterior y obtener data más representativa¹⁵.

Por tanto la encuesta y sus resultados no son estadísticamente representativos y solo contribuyen a una aproximación a los tipos de subsecretarías que existen y que se detallan en el capítulo 6 del presente informe, y que se complementa con información objetiva extraída de la Ley de Presupuestos 2014.

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 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 ex 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 respectivas por dicho desempeño. 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.”¹⁶

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 del Plan se puede entender en el siguiente esquema:

Figura 4.1. Estructura del Plan ChileGestiona

15 El principal motivo de esto, es que la aplicación de la encuesta fue en febrero de 2014, mes donde gran parte de la administración pública se encuentra con feriados legales, por lo que no fue posible contar con la opinión de todos los sectores quienes son los que conocen de manera más cercana el quehacer de los Servicios relacionados.

16 Sección “¿Qué es?” del sitio web de ChileGestiona, disponible en [<http://chilegestion.cl/que-es.html>]



Fuente: Secretaría Ejecutiva de ChileGestiona

4.1. Etapas del Plan de Reforma de la Gestión Pública y Servicios “observados”

En síntesis, el Plan 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 de este Plan. Lo anterior se resume en la siguiente tabla

Tabla 4.1. Desarrollo gradual del Plan de Reforma de la Gestión durante el período 2011-2014

Período	Fase de desarrollo	Nº Subsecretarios/as con + de 2 Servicios (Nº conglomerados)	Nº Servicios observados y Nº de funcionarios en ellos
2011, mayo-sept.	Piloto	6	17 62.000
2012, ene-dic.	Expansión y profundización	17	60 82.000
2013, ene-dic.	Consolidación y profundización	18	71 96.000
Nov 2013- 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”, a través de un Decreto Supremo, el cual contaba con una Secretaría Técnica;
- (ii) la inclusión del Plan en la Ley de Presupuestos 2014. Se aprobó asimismo 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 alcanzaron un 83,1% del presupuesto del país para el año 2014. Además los Servicios observados durante 2013, suman en total 96.000 funcionarios públicos, que extrapolándolo a todos los Servicios de los sectores que participan, llegan a unos 190.000 funcionarios, según cifras entregadas por la Secretaría Técnica.

4.2. Antecedentes específicos de ChileGestiona

4.2.1. Actores del Sistema

Los principales actores de ChileGestiona se pueden sintetizar dentro de los siguientes roles, los cuales se clasifican en la Tabla 2 en función del sistema.

1. Usuarios: son aquellos que utilizan este sistema de gestión del desempeño.
2. Clientes o mandantes: son aquellos quiénes están interesados en el cumplimiento de las “Tareas” del Plan ChileGestiona.
3. Ejecutores: son aquellos que operan y administran el sistema.
4. *Stakeholders*: otros actores relacionados.

Tabla 4.2. Actores del Sistema: 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.
Directores de Gestión	Usuario	Apoyo del Subsecretario para el cumplimiento de las Tareas de gestión 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 coordinación en materia de gestión en los Servicios, que realicen los subsecretarios de los distintos Ministerios.
Centro de Gobierno (Ministros de Hacienda, Interior y SEGPRES)	Cliente o mandante	Son informados de modo periódico del avance en las Tareas anuales de ChileGestiona.
Presidente de la República	Cliente o mandante	Principal cliente del Sistema, los Subsecretarios responden a él mediante el Sistema de ChileGestiona el avance de las Tareas del Plan.
Dirección de	<i>Stakeholder</i>	Opera el principal sistema de control de gestión del Estado (PMG)

Presupuestos		en todos los Servicios Públicos.
Unidad de Cumplimiento de SEGPRES	<i>Stakeholder</i>	Vela por el cumplimiento de los compromisos de Gobierno, en una lógica de coordinación interministerial.
Servicio Civil	<i>Ejecutor/ Stakeholder</i>	Por un lado vela por el seguimiento de la Tarea de Gestión de Personas 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 públicos (ANEF)	<i>Stakeholder</i>	Muchas de las Tareas del Plan, impactan en su quehacer cotidiano.
Parlamentarios	<i>Stakeholder</i>	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	<i>Stakeholder</i>	Preocupados de la generación de conocimientos en materias de gestión pública y gestión del desempeño de los Servicios Públicos.

Fuente: Elaboración propia

Para complementar la tabla señalada anteriormente, es útil el esquema mostrado en el subcapítulo de “Objetivos de ChileGestiona”, donde se aprecia claramente quiénes son los mandantes o clientes principales, y quiénes ejecutan u operan el sistema. Sobre estos últimos sirve para comprender la implementación del Plan, la siguiente tabla:

En ella se puede apreciar que la gran mayoría de los Directores de Gestión (DG), era funcionario de la Subsecretaría antes de la implementación del Plan. No se cuenta con información sobre si estos cumplían anteriormente labores ligadas a la gestión o control de gestión del sector¹⁷. Asimismo, es importante notar la rotación que han tenido los DG, en 11 de las 18 Subsecretarías han cambiado desde su implementación, más aún que los Subsecretarios que han rotado en siete de ellas.

Tabla 4.3. Directores de Gestión en Subsecretarías

Subsecretarías	Origen DG	Nº de DG	Nº de Subsecretarios
Agricultura	Estaba	1	1
Economía	Estaba	2	1
Educación	Estaba	2	1
Energía	Estaba	2	1
Fuerzas Armadas	Estaba	1	1
Hacienda	Nuevo	1	1
Interior	Nuevo	2	1
Justicia	Estaba	1	2
Medio Ambiente	Estaba	2	2
Minería	Estaba	2	2
Obras Públicas	Estaba	2	2
Previsión Social	Nuevo	2	1
Redes Asistenciales	Estaba	2	1
Relaciones Exteriores	Estaba	1	2
Salud Pública	Estaba	2	1
Servicios Sociales	Estaba	2	2

¹⁷ Con fecha 12 de febrero de 2014 se informa que la “Secretaría Técnica está solicitando un breve perfil de cargo a cada DG para conocer sus otras funciones. Esta información se tendrá a fin de mes”.

Trabajo	Estaba	1	2
Vivienda y Urbanismo	Estaba	1	1

Fuente: Secretaría Ejecutiva de ChileGestiona

4.2.2. Tareas por año de ChileGestiona.

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, quiénes son 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 del Plan, luego del piloto, existían Tareas declaradas para los Subsecretarios, figura principal en el modelo de ChileGestiona, así como también para los Jefes de Servicio y para la Unidad de Gestión del Ministerio de Hacienda. Luego en 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 a la etapa de institucionalización en que se encuentra el Plan de Reforma a la Gestión del Estado, las Tareas son bastante más robustas, complejas de llevar a la práctica y muestran coherencia entre lo encargado a los Subsecretarios, Jefes de Servicio y al Delegado Presidencial para la Gestión Pública. Nuevamente se diferencian por actor a quién le corresponde qué tarea de modo amplio, dejando libertad de acción para su implementación.

A continuación se presenta un cuadro de síntesis sobre los ámbitos de las Tareas formales encargadas a los Subsecretarios en aspectos de gestión en sus sectores, en los primeros tres años de operación del Plan, luego del Piloto, incluyendo la reciente aprobación de las Tareas para este año 2014.

Tabla 4.4. Tareas por año para los Subsecretarios

Ámbito	2012	2013	2014
Indicadores de Actividad Principal	Sí	Sí ¹⁸	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 (PMG, A1, H, CDC, CDI, etc.)			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, para el 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.

4.2.3. Informes generados por Secretaría Técnica de ChileGestiona

El equipo de la Secretaría Técnica de ChileGestiona genera principalmente dos informes periódicamente a partir de la información que recolecta mediante su acompañamiento a los equipos de gestión y Directores de Gestión de las Subsecretarías que participan 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, son los Directores de Gestión 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

¹⁸ El año 2013 esta actividad sí fue considerada. Como requisito previo a la realización regular de los Diálogos de Desempeño (DPD), se solicitó a los Subsecretarios revisar y validar los indicadores de actividad principal que le propusieron sus Jefes de Servicio, que serían los que analizarían y revisarían regularmente en sus DPD. No obstante, no aparece como una Tarea declarada explícitamente para los Subsecretarios en la página web como sí en los otros años.

- Es enviado aproximadamente tres veces al año a Presidencia y en su defecto a quién 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 como en el desglose, se estructura en documentar el avance en cada una de las Tareas anuales de modo cuantitativo y cada una con un análisis cualitativo de esa información.
- 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.

4.2.4. Prácticas relevantes del Plan ChileGestiona

- **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 incluya 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, cuenta con un sistema informático para recabar los datos de gestión interna de los Servicios y así construir los indicadores. El sistema se llama SUG y fue desarrollado internamente en el Ministerio de Hacienda. Los encargados de ingresar la información hasta el día 20 de cada mes son los Subsecretarios, que en la práctica delegan esta función en los Directores de Gestión. La información es modificable hasta tres meses después de su ingreso, posterior a ello debe ser vía solicitud a los ejecutivos de la Secretaría.
- **Acompañamiento de los Ejecutivos por Sector:** existen en la actualidad 5 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 son a través de los Directores de Gestión de las Subsecretarías. En ocasiones los Ejecutivos son 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 han ido formalizando hasta el momento la comunicación desde el Presidente hacia los Subsecretarios, sobre todo para explicitar las Tareas anuales y otras informaciones relativas al Plan. En un inicio para el lanzamiento del instructivo que creaba formalmente ChileGestiona, se hizo un evento que reunió al Presidente y todos los Subsecretarios involucrados para dar a conocer con fuerza los énfasis de este Plan de Reforma a la Gestión del Estado.

- **Eventos de difusión con “ejecutores” del Plan:** se realizan eventos para los Subsecretarios y Directores de Gestión de las Subsecretarías, para dar a conocer nuevas informaciones, hitos o lanzamientos, así como también premiaciones como lo fue en el caso de los concursos del Desafío ChileGestiona.
- **Bilaterales entre Subsecretarios y Centro de Gobierno:** aunque no es una práctica habitual de ChileGestiona, en ocasiones han existido reuniones bilaterales entre los Subsecretarios y el Ministro de Hacienda para ver cómo va el avance del Plan en su sector. Esto se puede asimilar a las bilaterales entre el Presidente y los Ministros que se hicieron una práctica durante el mandato del Presidente Piñera.
- **Reuniones de feedback a Subsecretarios:** es práctica habitual de la Unidad de Gestión (hoy Secretaría Técnica) reunirse con cada Subsecretario y su Director de Gestión, con posterioridad a cada informe a Presidencia, para darles feedback complementario y más detallado del estado de avance que presenta la Subsecretaría en el cumplimiento de las tareas encomendadas por el Plan. En estas reuniones participan también el Delegado Presidencial y/o el Secretario Ejecutivo, además del respectivo Ejecutivo que atiende a la respectiva Subsecretaría (algunos de los Subsecretarios entrevistados las mencionaron).

5. Resultados

Considerando la literatura revisada y focalizando el análisis en ChileGestiona, surgen bastantes reflexiones que guiarán el análisis posterior en el artículo. ¿Cuál es la motivación y los principios que soportan ChileGestiona? Como se ha visto, estas definiciones determinan no sólo 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 provisto por Behn (2008): controlar y presupuestar. Esto, considerando los indicadores en los que el Sistema se concentra actualmente, que son mayoritariamente de insumo e intentan medir la eficacia de organizaciones públicas. Estas motivaciones caracterizan la dimensión científico-racional del Sistema.

Sin embargo, los objetivos señalados no son los únicos. ChileGestiona también busca mejorar los niveles de gestión en agencias públicas, lo que responde más bien a un modelo dialéctico-interactivo. 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. ¿Es esto perjudicial? No, siempre y cuando estas motivaciones y paradigmas distintos no representen contradicciones ni generen confusión entre los usuarios de ChileGestiona. Por ejemplo, una pregunta que vale la pena hacer es en qué medida estos diálogos de desempeño pierden validez cuando al mismo tiempo se establece un ranking de agencias públicas que es informado al Presidente (en donde hay ganadores y perdedores). ¿Afectaría esto último la confianza –y consecuentemente la calidad- de los diálogos producto de un cuidado excesivo de las propias deficiencias organizacionales?

Además, vale la pena reflexionar en torno a los propósitos de los sistemas en virtud de su marco institucional. Se mencionó que ChileGestiona tuvo un énfasis importante –aunque no único- en el control y la gestión presupuestaria. Considerando que (a) el Estado Chileno ya cuenta con otros

sistemas de gestión que apuntan hacia los mismos objetivos (e. g. PMG, convenios de desempeño ADP) y que (b) la evidencia señala que la prolijidad administrativa y presupuestaria en Chile es centralizada y -en términos relativos- bastante cauta¹⁹ (OECD, 2013), ¿valió la pena apuntar nuevamente hacia controlar y presupuestar? ¿No hubiese sido mejor 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, es 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. ¿Será lo mismo para Chile? Larraín & 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). Entonces, para dar un juicio de realidad a la implementación de ChileGestiona, es vital cuál fue su grado de integración con otros sistemas operando en el Estado -y desde ya hace bastantes años- como el Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG) o los convenios de Alta Dirección Pública. El riesgo es transformarse en (otra) carga administrativa. De todas formas, en este caso el grado de centralización del país, paradójicamente, representa una ventaja para abordar este desafío (como en el caso de Reino Unido).

Estos esfuerzos de coordinación no deben considerar solo otros sistemas de gestión dentro del Estado, sino también a otro tipo de políticas, programas o prácticas de relevancia. Por ejemplo, Bouckaert, Peters y Verhoest (2010) estudiaron los procesos de coordinación en el sector público, comparando siete países de la OECD durante un período de 25 años (1980 - 2005). Dentro los resultados encontrados, los autores establecen que un mayor grado de especialización en los casos estudiados, se traducen en mejoras en la eficiencia.

Finalmente, es importante destacar que -sobre todo en este tipo de sistemas- la institucionalidad formal puede ser muy poco representativa de la informal y, por lo tanto, 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, conviene otorgar particular relevancia a la utilidad y atractivo que tuvo el Sistema para la institución y, apelando a los hallazgos de la literatura revisada, de las motivaciones intrínsecas de las organizaciones públicas para su uso. Para esto, una apertura del Sistema hacia la ciudadanía -gradual y no de toda la información que se desprende de él- sería una medida razonable.

Considerando los datos levantados, surgen hallazgos de variada naturaleza. El primero y más destacado dice relación con la idea de que los subsecretarios históricamente no cumplirían un rol relevante en materia de seguimiento general de la gestión al interior de su sector. Esto está al centro del diagnóstico declarado por los diseñadores del plan ChileGestiona. Esto también es relevado por los diseñadores y gestores de los PMG. Asimismo, académicos y diversos usuarios tienden a estar 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 y 2011).

Este consenso general tiene algunos matices. En primer lugar, existirían algunas Subsecretarías que sí tienen alguna tradición respecto de seguir el desempeño de su sector, que tienden a coincidir con servicios públicos que manejan gran magnitud de recursos (MOP, Vivienda, Redes Asistenciales). Asimismo, algunas Subsecretarías, de modo variable en la historia, sí pondrían atención a la gestión

19 Sólo como muestra, entre los 34 países miembros de la OECD, Chile aparece entre un reducido grupo (7) en donde no es posible ni trasladar recursos de operación ni de inversión de un año presupuestario a otro (p. 93)

de *actividades principales* (de negocio o “core”) pero no de “gestión interna”. En todo caso, las prácticas existentes de seguimiento no estarían bajo un marco general que se construya bajo la lógica de un sistema. La SEGPRES estaría a cargo de la relación ministerial para el cumplimiento del programa de gobierno, y la DIPRES está vinculada con los servicios directamente, quedando de este modo desatendido el nivel intermedio de las Subsecretarías. Desatención que ocurre a pesar 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 efectivas de nuestra gestión pública.

Dado este diagnóstico, existe un amplio consenso respecto del valioso aporte de la idea de ChileGestiona en crear un plan o sistema que fortalezca efectivamente la función legal de las Subsecretarías.

Por otra parte, y en un segundo nivel de importancia, varios entrevistados identificaron problemas de mala gestión interna en el uso de los recursos públicos. Por ejemplo, se destacaría la existencia de supuestas diferencias importantes en materia de ausentismo, comparando sector público y privado. ChileGestiona pretendía poner foco en esta línea de problemas con su sistema de gestión interna. Surgen dudas sobre magnitud de este problema y su correspondiente capacidad justificadora para ChileGestiona.

Una tercera línea de problemas importantes que justificarían ChileGestiona se refiere a las limitaciones del sistema de control de la DIPRES y en particular a los PMGs. La baja frecuencia de reportabilidad de este instrumento, su excesivo formalismo, y un supuesto sesgo al cumplimiento fácil de sus metas dado el sistema de incentivos monetarios, generaría un sistema inútil para seguir la gestión cotidiana que se quiere instalar en las Subsecretarías. Esta noción crítica es morigerada por algunos actores, especialmente no vinculados al Plan ChileGestiona con buenos argumentos. Por ejemplo, se dice que el sistema de indicadores-incentivos es una parte de los PMG, y que si bien es cierto hay casi un 100% obtención del incentivo, esto no implicaría que el sistema no arroje información valiosa de gestión debido a que el porcentaje de cumplimiento de objetivos está en torno al 50%-70% históricamente. 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 hacen análisis al respecto, identificando un conjunto de fortalezas y debilidades bastante equilibrado.

Sobre esto último, se concluye que, los PMGs pueden tener muchos valores de largo plazo, los cuales se desarrollarán en conclusiones generales, pero, para efectos de la gestión de las Subsecretarías en el corto plazo, el sistema de Control de Gestión de la Dipres tiene inconvenientes importantes. Hay bastante consenso también que pese a los valores de ChileGestiona la no integración con los PMG generó incomprendiones y molestias entre varios usuarios.

La mayoría de los entrevistados consideran que la principal propuesta de valor de ChileGestiona fue relevar la importancia de las Subsecretarías como supervigilantes/controladores de “la gestión” de su sector. Esta propuesta en términos generales ha sido muy valorada por la mayoría de los entrevistados como concepto. Esta propuesta de valor además se operacionalizó comunicacionalmente, con procesos y prácticas concretas de un modo significativo. Cabe resaltar, que más allá de otros costos y desafíos pendientes, es primera vez en la historia de la gestión pública chilena que se afronta un trabajo con efectividad de esta magnitud. Entrevistados ligados a la gestión de PMG, señalaron que se habría iniciado desde este programa, antes del 2010, un esfuerzo por mejorar el rol de las Subsecretarías en el sistema de PMG sin resultados.

Casi todos los usuarios entrevistados resaltaron que el Plan contribuyó a la visibilización y sistematización de este rol del subsecretario. Tal vez la excepción sería el caso de la Subsecretaría de Redes (Salud) dado su volumen y complejidad extraordinaria, donde ChileGestiona no habría sido contribuyente a los desafíos de gestión del desempeño de ese sector. No obstante, se destaca la valiosa iniciativa del Concurso Desafío ChileGestiona de innovaciones, con un impacto positivo para el sector.

En otro nivel de importancia conceptual, 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”. En esta línea, el argumento habitual fue que controlar estos recursos (horas extras, recuperación de licencias médicas, etc.), era una función poco interesante para los Subsecretarios y Jefes de Servicios, 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 desdeñaron su valor en comparación a otras materias alternativas que serían más relevantes. Cabe consignar que 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, ChileGestiona fue muy valorado por ser un sistema más liviano en comparación con los PMGs, lo que facilitaría una aproximación de gestión cotidiana. Asimismo, en algunos casos se valoró el hecho 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 valoraban al mismo tiempo ChileGestiona por ayudar a cuidar los recursos y criticaban a la DIPRES por estar muy ligada a intereses presupuestarios. Esta paradoja tal vez denota una falta de criterios más generales de varios entrevistados.

ChileGestiona fue percibido como una prioridad presidencial y, por tanto, la reputación de la Subsecretaría estaba más en juego a diferencia de la menor importancia relativa de los PMGs en este sentido. Esto es clave para ampliar el conjunto de incentivos y motivaciones asociados a un sistema de desempeño que deben tenerse presente.

El uso de indicadores transversales y un ranking de comparación fue un elemento discutido en su valor. Algunos entrevistados consideraron esto como “sana competencia” entre los sectores. Otros en cambio, señalaron que esta “competencia” (ranking) podía ser injusta debido a los muy diversos desafíos de los sectores. Nuestra impresión es que el ranking habría favorecido a los objetivos de corto plazo del Plan pero que es discutible su robustez técnica como efectos colaterales en la legitimidad de un Plan como ChileGestiona. El ranking además coloca una presión extra sobre la administración de un plan, por ejemplo, con la transparencia de los datos.

En relación a prácticas más operativas, no queda claro de las entrevistas cuál era la frecuencia de las reuniones entre Subsecretarios y Jefes de Servicios. En algunos casos existían reuniones programadas cada 2 y en otras, 3 meses. En otros casos, al parecer no existirían reuniones programadas para estos temas específicos. En algunos casos, se conversaba exclusivamente de gestión interna y en otros era parte de una conversación más amplia y dinámica. En todos los casos, la información la preparaba con anticipación los “directores de gestión” en base a lo cual se hacía la conversación. Se reporta casos donde las reuniones comenzaron a ser delegadas al director de gestión y en las cuales no participaba el subsecretario. Cabe consignar que ChileGestiona informa en base a información oficial que las reuniones de Subsecretarios tenía una frecuencia variable mayor,

lo que se ejemplifica en el cumplimiento del 85,4%²⁰ promedio de la Tarea relativa los Diálogos de Desempeño que incorpora el criterio “Realización efectiva de los Diálogos”.

El Director de Gestión cumplía una función clave en el sistema por ser la persona que levanta los datos y se coordina 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 Unidad de Gestión de Hacienda se les pidió que nombraran y empoderaran a alguien de manera rápida. Interesantemente, se identificaron casos en los cuales el Jefe de Planificación o de Administración y Finanzas ejercía como Director Gestión (Energía, Educación, Medio Ambiente al inicio). Este dato es importante de retener porque puede configurarse una alternativa razonable (por competencias y manejo de información) en dichos cargos para ocupar la función de Director de Gestión. Tiene *pros*, como el estatus, equipos, nivel de remuneración asociada, etc., y *contras* como, eventualmente un sesgo a gestión interna limitando otros temas relevantes de gestión. Hay que analizar esta posibilidad con cuidado. Cabe destacar que el Proyecto de Ley ingresado al Congreso, se hace cargo proponiendo un perfil de Director de Gestión, con la salvedad de dejarlo como un cargo de confianza.

En particular, en relación con la Secretaría Técnica, aparentemente lo habitual era que los Subsecretarios tenían contacto con el Delegado Presidencial. Los Directores 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 serían los canales más normales. Además, los ejecutivos visitaban de vez en cuando a los servicios públicos que operaban como “testigos”²¹ de las labores de la Subsecretaría. Esta selección de servicios como muestra parece ser una buena medida porque no sobrecargó los procesos de trabajo de la Secretaría Técnica; el foco era la Subsecretaría, la relación entre la Secretaría Técnica con los servicios públicos sería más acotada. 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.

En el plano de los aprendizajes significativos, se destaca por el equipo Ejecutivo de ChileGestiona la falencia en el sector público de buenos procesos, prácticas y sistemas informáticos de calidad para levantar datos. Destacablemente, esto coincide con los desafíos autoimpuestos por DIPRES (construcción de capacidades básicas de gestión) y con uno de los planteamientos más destacados de un *stakeholder* ligado a los PMGs en este mismo sentido. Esto es uno de los mayores desafíos del sistema de desempeño del Estado chileno: construcción de sistemas de datos. Esta necesidad es una razón más para pensar en un sistema conceptualmente muy integrado.

En la línea de los apoyos hacia los usuarios de ChileGestiona, se destacó el aporte del Servicio Civil quien, coordinadamente con ChileGestiona, ofreció servicios de apoyo para la construcción de políticas de gestión de personas en las Subsecretarías. Es importante, para aportar una visión estratégica y para llevar a la mesa de conversación los asuntos operativos de los altos directivos públicos, que esta institución participe de un modo relevante en un sistema de desempeño integrado.

Cualquier sea el sistema de desempeño mejorado para el Estado de Chile en el futuro, se debería considerar un enfoque de servicios a los usuarios del sistema. Se debe reconocer que dado los intereses de las altas autoridades y su elevada rotación (Subsecretarios y Jefes de Servicios), es muy

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

21 En este caso, “testigo” significa que se elegían algunos servicios públicos del sector (una muestra).

probable que los costos de su instalación y los tiempos aprendizaje sean considerables. Se debería desarrollar una política coordinada en esta materia entre Hacienda y el Servicio Civil. Estas prestaciones de servicios además servirán para aumentar la legitimidad de los sistemas de desempeño y generarán una retroalimentación al sistema.

Como un aspecto negativo en la implementación y práctica de ChileGestiona se puede constatar la falta de integración con el sistema de Control de Gestión de la Dipres a nivel estratégico y de coordinaciones operativas. Esta falencia habría generado confusiones en usuarios, pérdida de legitimidad, duplicación de trabajo y pérdidas de oportunidad de generación de sinergias. Por motivos no profundizados, la Jefa de la División de Control y Evaluación de la Gestión no participó habitualmente del Consejo de ChileGestiona pese a ocupar un cargo en el mismo.

En materia de integración con otros instrumentos, se puede apreciar negativamente que hubo varios *stakeholders* más críticos que señalaron que ChileGestiona era otro instrumento más que no se integraba adecuadamente con los *Convenios de desempeño ADP* y *Convenios Colectivos*²². Cabe consignar que en el plan de tareas de los subsecretarios estaba la revisión de los convenios ADP desde el 2012. Para el año 2014 se puede apreciar un aumento significativo de tareas para las Subsecretarías dentro de las cuales se incluye la revisión de Convenios Colectivos. Esto último es algo especialmente positivo, pero el desafío es, más allá de la instrucción formal, que se adopte una práctica de revisión e integración de instrumentos de un modo significativo, lo cual supone no sólo instrucciones sino dotación de recursos, metodologías y apoyos. Los subsecretarios deberían tener a su disposición sistema para facilitar esta revisión, que disminuyan al mínimo la burocracia y costos de transacción, de lo contrario dicha función será cumplida de un modo meramente formal o será delegada. Por otra parte, para una mayor efectividad, los planes de tareas para los Subsecretarios deberían surgir de un modo consensuado con DIPRES. Además, cabe destacar que hay restricciones legales (requisitos, plazos, procesos, etc.) que hará especialmente complicada esta integración, al menos esa habría sido la experiencia del Equipo ChileGestiona en el caso de los convenios ADP.

Desde el punto de vista del usuario, la falta de integración se reflejaría en: distintos actores con los que conversar, distintas fechas de reportes, distintos tipos de indicadores, solitudes similares de datos con pequeñas variaciones²³. En general, hay un alto consenso en relación a que la volumetría transaccional es excesiva y que debería a una convergencia.

Para comprender este fenómeno de divergencia, a juicio de varios entrevistados, es justo destacar que ChileGestiona pudo considerarse un experimento²⁴ y como tal podría haberse justificado un

22 Las Tareas de ChileGestiona para el año 2014 apuntaban en una línea coordinadora de las herramientas de gestión. Destaca la siguiente Tarea (entre otras): “El/la subsecretario/a impulsará a los altos directivos de los servicios y organismos de su sector a usar de manera eficiente y coordinada en su gestión cotidiana, las herramientas para gestionar su actividad principal que les provee el ordenamiento vigente, tales como los formularios A1 y H, los Programas de Mejoramiento de la Gestión o los MEI en su caso, los Convenios de Desempeño Colectivo (por equipos), los Convenios de Desempeño Individual para altos directivos públicos, entre otras herramientas”. (Tarea 1.2.1. para Subsecretarios, año 2014).

23 ChileGestiona informa que se hicieron esfuerzos por minimizar este tipo de problemas.

24 Art. 24 Ley de Bases de la Administración dice: “En cada Ministerio habrá una o más Subsecretarías, cuyos jefes superiores serán los Subsecretarios, quienes tendrán el carácter de colaboradores inmediatos de los Ministros. **Les corresponderá coordinar la acción de los órganos y servicios públicos del sector, actuar como ministros de fe, ejercer la administración interna del Ministerio y cumplir las demás funciones que les señale la ley**”

desarrollo fuera del sistema permanente (regulado por ley) que administra la DIPRES. Se hace evidente una adecuada integración en su evolución. Cabe precisar que el “experimento” habría sido el Plan ChileGestiona, pero la facultad de coordinador del Subsecretario es un mandato legal.

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 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 de (a) IPS y la problemática de instalación del programa Chile Atiende y (b) el caso de los paros en el Registro Civil asociados a las dificultades de gestionar megaproyectos (cambios de sistemas informáticos). En ambos casos los sistemas no habrían estado observando el desempeño. En general, el sistema de desempeño del estado chileno no resuelve bien la integración de los proyectos grandes y complejos con el sistema de desempeño de rutina. El equipo de ChileGestiona informa que este desafío está considerando para el plan 2014.

Un aspecto contextual negativo para los sistemas de desempeño es la ausencia de un Plan 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 este caso es clave que el diseño asegure el funcionamiento efectivo de ese órgano.

En general, y desde una perspectiva cualitativa, hay muy diversas opiniones sobre el impacto efectivo del Plan ChileGestiona. Por una parte, la mayoría señala que el mayor impacto está a nivel de Subsecretarías porque crea o fortalece una función de estas entidades en relación a la gestión de su sector. El argumento es claro: o no existía esa función o no se hacía sistemáticamente, con el plan se habría formalizado y potenciado. Sin embargo, en general, no hay suficiente evidencia que sugiera que los subsecretarios hayan aumentado notoriamente su autoridad efectiva frente a su sector, salvo algunos casos; pareciera ser que hay una cuestión más de método instalado, sistemas, prácticas, reporterías estándar y aseguramiento de revisión de temas de “gestión interna” más que haber abierto un “canal de diálogo” significativo para todos los casos. 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 impact, las ideas centrales de ChileGestiona estaban bien direccionadas para aumentar el 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 siempre un sistema de desempeño es un tema delicado para los funcionarios a quienes se les mide el desempeño. Esto puede ocurrir porque, o el sistema no fue muy exigente, o simplemente no hubo sanciones relevantes como pérdida de recursos o asuntos por el estilo. Hubo un entrevistado que señaló que al principio hubo temor en funcionarios por la medición del ausentismo y horas extras, algunos lo interpretaron como la base para generar despedidos (esto en el contexto del cambio de signo político en el gobierno). Estos temores se acabaron cuando se explicó el objetivo y alcance de la medición.

En relación a la proyección del plan hay distintas visiones. Los actuales subsecretarios recomiendan que perdure y que se mejore en lo que corresponde. Plantean que al no tener ChileGestiona un marco legal suficiente que asegure su proyección a pesar del cambio de preferencias de un gobierno de turno sobre esta materia de respaldo, es poco probable que dure. 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.

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 los Subsecretarios en el seguimiento de la gestión de sus sectores. Este avance permitió instalar un concepto, legitimarlo en un nivel razonable, generar enfoques y métodos de trabajo, conformar equipos, y obtener múltiples aprendizajes.

El valor agregado descrito, es aún más destacable si se incluye en el análisis el contexto en el cual el programa fue concebido, donde el predominio de incentivos políticos operó desfavorablemente. En otras palabras, en el estado de madurez de nuestro sistema político en relación a los sistemas de gestión, habría resultado más natural no adoptar este tipo de programas.

Uno de los factores que explican este logro tienen 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 influyeron la calidad técnica y profesional de su secretaría técnica y el estilo de gestión del Presidente de aquel entonces, proclive a la instalación de sistemas de gestión. Por último, el perfil más cercano a prácticas gerenciales de los subsecretarios de este periodo de gobierno también facilitó la implementación.

¿Logró ChileGestiona una adopción robusta en las Subsecretarías? La respuesta no es clara. Existe variabilidad en la evidencia. Hay casos extraordinarios y otros donde ChileGestiona fue irrelevante. Además, la contundencia de los hechos develan que el programa fue terminado durante el año 2014. Las razones pueden haber sido técnicas o políticas, pero lo cierto es que el Sistema 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 son adecuadas, pero quedó a medio camino en la integración efectiva de dichas en un sistema más amplio y congruente de gestión del desempeño. Tal vez, la idea más importante a tener en cuenta para dicha integración es reconocer que los sistemas de desempeño tienen distintos objetivos y horizontes de tiempo. Esta distinción, precisamente, no fue debidamente asumida según los datos levantados. ChileGestiona aparece como un sistema que en algunas de sus dimensiones viene a paliar algunas fallas del sistema de desempeño de gestión de la DIPRES. Este último es un sistema cuyo objetivo central es la construcción de un sistema de largo plazo y de construcción de procesos y capacidades de gestión basales. Arriesgar dichos propósitos parece riesgoso. Las ideas de ChileGestiona no debieron operar como un reemplazo (por ejemplo, de los indicadores de gestión interna) sino como un complemento de los PMGs. Idealmente, el sistema ChileGestiona pudo transformarse en un subcomponente de un sistema mayor, un submódulo que pone foco no tanto en un sistema “tecnificado” sino en una práctica “dialéctica-estratégica”. Todo lo que ChileGestiona fomentó en

este último sentido es un aporte enorme. La dimensión tecno-estructurada debería derivar de un sistema superior y de largo plazo.

ChileGestiona instaló al centro la importancia de los subsecretarios en la gestión, cuestión que sólo había sido diagnosticada pero insuficientemente implementada. Sin duda el Estado debe aprender de esto, y buscar las fórmulas para que esta característica se preserve entre las reformas que se hagan al Sistema de gestión del desempeño del Estado de Chile. Esta fórmula, además de ser en sí misma positiva para el sector, contribuyó a dar un aire y presión evolutiva al sistema de DIPRES.

El gran desafío es cómo diseñar un sistema general que conjugue objetivos de Estado de largo plazo, con objetivos propios de autoridades cuyo margen temporal para desempeñarse está, en promedio, cada vez más acotado. En este sentido, la idea de la DIPRES de estructurar un sistema de desempeño rígido tuvo la enorme virtud de dar estructura en el contexto de autoridades políticas y -lamentablemente- de Altos Directivos Públicos que duran poco tiempo en sus cargos (ADP 1er nivel: 2,5 años promedio). Es decir, aun cuando la DIPRES implementó un sistema pesado, lento y poco amistoso con autoridades -por lo general "inquietas"-, este mismo sistema brinda estructura, continuidad y acumulación.

Suele ocurrir que cuando se le consulta a los directivos o a quienes tienen responsabilidades parciales, la opinión respecto de los PMG es negativa. Esto se debe a que los PMG no tuvieron como propósito central -y por ende tampoco fueron pensados ni gestionados acorde a este objetivo- para agregar valor a los Subsecretarios o a los Altos Directivos. Esto debe ser mejorado significativamente y la experiencia de ChileGestiona proporciona un aprendizaje en ese sentido.

Entre varios atributos positivos, los PMG cuentan con diagnósticos y marcos conceptuales que proveen de una mirada sistémica y consistente para los diseños operacionales. Es interesante, por ejemplo, conocer cómo se han introducido lentamente conceptos de gestión de calidad en el sistema, llegando incluso a considerar la inclusión de Modelos de Excelencia en el Sistema. Dichos modelos, proporcionan marcos y métodos muy adecuados para la mejoría orgánica de los servicios públicos (por ejemplo, EFQM, *Common Assesment Framework*) y, asimismo, proporcionan buenas guías para sus diseños operativos.

Por su parte, ChileGestiona careció de un marco conceptual suficientemente fuerte²⁵, por lo menos no se observó su difusión ni hubo mayor evidencia al respecto. El problema -y mayor peligro- de esta ausencia es que representa un terreno fértil para la aparición de actividades de control inorgánicas, o que podrían incluso ser contradictorias. Sobre todo, considerando el casi inevitable trayecto de crecimiento de los programas públicos.

Se cree que fue un error exacerbar -al menos ante la opinión pública- los indicadores de gestión y sus *rankings* asociados. Esto generó señales equivocadas respecto del propósito más profundo del plan de desarrollar diálogos relevantes de gestión entre Subsecretarios y Jefes de Servicios. 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

25 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.

comunidad de *stakeholders*, lo que generó dificultades para generar consensos de mediano plazo. Los sistemas de desempeño público son responsabilidad de Estado que Gobiernos de 4 años no debieran colocar en el marco de sus logros individuales.

Pensando en el país, a mediano y largo plazo, hubiera sido más útil poner más energía en generar una evolución constructiva del sistema DIPRES que generar un sistema 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 aún así, es la mejor inversión. Para la mayoría de los entrevistados, la falta de integración -pese a los buenos argumentos y evidencias del equipo ChileGestiona en contrario- generó una deslegitimación en actores relevantes.

Un sistema mejorado de DIPRES, tal cual lo indican los informes del Banco Mundial, debería considerar varias de las críticas que trató de superar ChileGestiona en su propio desarrollo: bajar el peso de los incentivos monetarios, dar un rol central a los Subsecretarios y dotarlos de herramientas y servicios para que cumplan su función. En suma, generar subsistemas diversos para segmentos diversos.

Asimismo, se recomienda perseverar en algunas líneas impulsadas por DIPRES: vincular presupuestos a gestión, fortalecer los conceptos de gestión de calidad y construir una base única de indicadores multipropósito.

¿Debería darse otra institucionalidad a un sistema integrado? Un entrevistado señaló que muchas veces los cambios institucionales, sin cambios de sistemas o procesos, podrían ser más costosos que beneficiosos. Aun cuando esto es correcto en términos generales -por lo cual efectivamente se debe ser cuidadoso con cambios de este tipo-, no significa que este tipo de medidas no se deban proponer para dar un nuevo impulso al sistema.

El sistema de Desempeño de la DIPRES necesita conversar sustantivamente con los sistemas de SEGPRES, CAIGG y con el conocimiento especializado y más neutral de la academia. Una importante desventaja en la implementación de este objetivo es la actual posición estructural en el organigrama del Sistema, lo que se haría evidente en el intento de integrar de un modo efectivo a las Subsecretarías. Se recomienda el fortalecimiento institucional de la unidad encargada de los sistemas de control de gestión, subiéndola de rango. Esta unidad debería estar integrada estratégicamente en un Consejo²⁶ que incluya a DIPRES, SEGPRES, CAIGG, a un representante académico, y al Servicio Civil, de tal modo de asegurar perspectivas conceptuales y evidencia internacional como consideraciones de largo plazo. Esta Unidad debiera incluir a todo el actual personal de la División de Control y Evaluación y al personal de ChileGestiona. El propósito de este Consejo debe ser el orientar estratégicamente el sistema, buscar la integralidad del mismo y las mejoras permanentes en base a evidencia (especialmente basada en investigación académica, auditorías, y percepción usuaria). Por ejemplo, este Consejo debería hacer encuestas habituales a los jefes de servicio consultando sobre atributos clave -esperados- del Sistema. El Consejo debiera ser transparente en sus decisiones fundadas (actas en WEB). Tal vez el desafío más sustantivo de este Consejo es la conjugación sustentable entre conservación y cambio del sistema general.

²⁶ Si bien es cierto, existe un comité triministerial en la DIPRES, éste está diseñado con funciones acotadas para efectos de los PMGs.

Para reforzar esta idea del Consejo, cabe destacar que precisamente una de las debilidades de los PMG identificada por el Banco Mundial (2008: 12) se refiere a su excesiva centralización y al rol exacerbado de la DIPRES, sin una suficiente participación de otros actores.

En la línea de robustecer las capacidades de las Subsecretarías, se debe fortalecer 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 exista la capacidad de informar al sistema central. Existen diversas fórmulas organizacionales posibles, de las cuales presentamos tres a continuación:

- a. Un Director de Gestión, como jefe de Unidad dependiente del Subsecretario.
- b. Los Jefes de Planificación y/o Administración asumen esta función.
- c. Un Subsecretario se especialice en esta función dentro de un Ministerio.

La fórmula 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.

Las Subsecretarías deberían ser el espacio de integración estratégica de diversos instrumentos (PMGs, Convenios ADP, Convenios Colectivos). Para esto deben tener suficiente competencia profesional en cantidad y calidad. Hoy pareciera ser que estos recursos no están disponibles. Se recomienda hacer un estudio específico de estructura organizacional y dotación.

Una dificultad para cumplir las funciones antes descritas se vincula con las atribuciones legales que recaen en los Ministros en estas materias y no en los Subsecretarios. Esto hace pensar que sería conveniente modificar la ley, para lo que se recomienda es un estudio previo, integral e interdisciplinario, que proponga cambios en distintos instrumentos legales para fortalecer atribuciones de las Subsecretarías incluyendo la revisión de la Ley de Bases de la Administración.

Finalmente, el PMG debe hacerse cargo de un hecho esencial. Por una parte, se necesita que las Subsecretarías y jefes de servicios se involucren más en los PMGs, pero por otra esto no ocurrirá si este programa tiene procesos y sistemas tan estructurados –y en ciclos tan largos- como lo son en la actualidad. En el fondo, estas autoridades podrían comprensiblemente considerar que no vale la pena gastar su corto horizonte de tiempo en este tema.

Referencias

- Banco Mundial (2008), Chile: Estudio De Evaluación En Profundidad Del Programa De Mejoramiento De La Gestión (PMG)
- Banco Mundial (2011) por publicarse. Incentivos para la Mejora del Desempeño Institucional en el Sector Público Chileno.
- Bouckaert G., Peters, G. & Verhoest, K. (2010). *The Coordination of Public Sector Organizations: Shifting Patterns of Public Management*. Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan.
- Cavalluzzo, K, Ittner, C. (2004). Implementing performance measurement innovations: Evidence from government. *Accounting, Organizations and Society*, 29(3-4), 243–267.
- Creswell, J. (2014). *Research design: Qualitative, Quantitative and Mixed Methods Approaches (4th Edition)*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Currstine, T, Lonti, Z. & Joumard, I. (2007). Improving Public Sector Efficiency: Challenges and Opportunities. *OECD Journal on Budgeting*, 7(1), 1-41.

- De Lancer, 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
- 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.
- Lahera, E. (2002). *Introducción a las Políticas Públicas*. Santiago: Fondo de Cultura Económica.
- Larraín, F. y Weissbluth, M. (2009). "Modelos de gestión pública: implicancias para la planificación, evaluación y control de gestión del Estado", en *Un mejor Estado para Chile: Propuestas de Modernización y Reforma*, C. García, E. Pérez y V. Tomacic (eds.), Santiago: Consorcio para la Reforma del Estado.
- Ministerio de Hacienda (2014). Minuta para Parlamentarios: El Plan de Reforma de la Gestión del Estado 2011-2013 (ChileGestiona). Santiago.
- Moe, T. (1984). The New Economics of Organization. *American Journal of Political Science*, 89(4), 739-777.
- Moynihan, D. & Pandey, S. (2010). The Big Question for Performance Management: Why Do Managers Use Performance Information? *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20(1), 849-866.
- Moynihan, P. (2008). *The dynamics of performance management: Constructing information and reform*. Washington DC: Georgetown University Press.
- OECD (2013). *Government at a Glance*. OECD Publishing.
- Pollit, C. (2005). Performance Management in Practice. A Comparative Study of Executive Agencies. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(1), 25-44
- Pollitt, C. (2011, mayo 5). *30 years of public management reforms: Has there been a pattern?* Extraído el 10 de febrero de 2013 desde <http://blogs.worldbank.org/governance/30-years-of-public-management-reforms-has-there-been-a-pattern>.
- 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.K. & Van Ryzin, G.G. (2011). *Research Methods in Practice. Strategies for Description and Causation*. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications, Inc.
- San Martín, M. (2010, diciembre). *Sumario administrativo regulado por el estatuto administrativo contemplado en la ley N° 18.834*. Trabajo presentado en la III Versión Seminario Probidad y Transparencia para la Administración, realizado por la Contraloría General de la República.
- Schachter, H. (1995). Reinventing Government or Reinventing Ourselves: Two Models for Improving Government Performance. *Public Administration Review*, 65(6), 530-537
- Stehr, N. (1992). *Practical Knowledge. Applying the Social Sciences*. London: SAGE Publications.
- Tsebelis, G. (2006). *Jugadores con Veto. Cómo funcionan las instituciones políticas*, México DF: Fondo de Cultura Económica.
- Weissbluth, M. (2008). *Gestión del cambio en el sector público* (Serie de Gestión N° 109). 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*. CA: Sage Publications