



# El fortalecimiento del Centro de Gobierno para Resultados en Chile

La experiencia del  
Ministerio de la Presidencia  
y su Unidad Presidencial de Gestión  
del Cumplimiento (2010-13)

Víctor Dumas, Mariano Lafuente  
y Salvador Parrado

**Banco  
Interamericano de  
Desarrollo**

Instituciones para el  
Desarrollo (IFD)

División de Capacidad  
Institucional del  
Estado (ICS)

**NOTA TÉCNICA**

# IDB-TN-563

Agosto de 2013



# El fortalecimiento del Centro de Gobierno para Resultados en Chile

La experiencia del  
Ministerio de la Presidencia  
y su Unidad Presidencial de Gestión  
del Cumplimiento (2010-13)

Víctor Dumas, Mariano Lafuente  
y Salvador Parrado



Banco Interamericano de Desarrollo

2013

Catalogación en la fuente proporcionada por la  
Biblioteca Felipe Herrera del  
Banco Interamericano de Desarrollo

Dumas, Víctor.

El fortalecimiento del centro de gobierno para resultados en Chile: la experiencia del Ministerio de la Presidencia y su unidad presidencial de gestión del cumplimiento (2010-13) / Víctor Dumas, Mariano Lafuente, Salvador Parrado.

p. cm. (IDB Technical Note; 563)

Incluye referencias bibliográficas.

1. Public administration—Chile. 2. Politics and government—Chile. 3. Government accountability—Chile.  
I. Lafuente, Mariano. II. Parrado, Salvador. III. Banco Interamericano de Desarrollo. División de Capacidad  
Institucional del Estado. IV. Title. V. Series.

IDB-TN-563

<http://www.iadb.org>

Las opiniones expresadas en esta publicación pertenecen a los autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo o de los países que ellos representan.

El uso comercial no autorizado de los documentos del Banco está prohibido y puede ser sancionado de acuerdo con las políticas del Banco y/o las leyes aplicables.

Copyright © 2013 Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados. Puede reproducirse libremente para fines no comerciales.

Contacto: Mariano Lafuente, [mlafuente@iadb.org](mailto:mlafuente@iadb.org).

## RESUMEN\*

En este estudio se analiza el funcionamiento de las instituciones del Centro de Gobierno de Chile entre 2010 y 2013. En este período, el Ministerio de la Presidencia vio fortalecido su rol en la planificación estratégica del programa de gobierno, en la coordinación de la acción gubernamental, en el monitoreo del cumplimiento de las metas prioritarias del gobierno y en la rendición de cuentas ante la ciudadanía. En el texto se examina en profundidad la experiencia de la Unidad Presidencial de Gestión del Cumplimiento (UPGC), una *Delivery Unit* creada en 2010 que ha permitido mantener la coherencia estratégica del programa de gobierno y focalizarlo en la obtención de resultados. Asimismo, se identifican oportunidades de mejora para el desarrollo de las funciones ejercidas desde el Centro de Gobierno, y se recogen lecciones para otros países de la región interesados en fortalecer estas capacidades.

**Códigos JEL:** H10, H11 (*Structure and Scope of Government, General; Structure, Scope and Performance of Government*)

**Palabras clave:** Centro de Gobierno, planificación estratégica, coordinación, monitoreo, rendición de cuentas, *delivery unit*, presidencia.

---

\* Este documento fue coordinado y editado por Mariano Lafuente (IFD/ICS). El documento se benefició con las valiosas contribuciones de Carlos Cordovez (ICS/CCH), de los comentaristas externos Nick Manning (Gerente para el Grupo de Gestión Pública y Gobernanza del Banco Mundial) y Fernando Rojas (Consultor Senior en Gestión Pública) y de todos los entrevistados (véase el anexo 1).

## TABLA DE CONTENIDOS

Siglas y acrónimos .....	iii
Resumen ejecutivo.....	iv
Introducción.....	1
<b>1. El rol del Centro de Gobierno .....</b>	<b>3</b>
<b>2. Estudio de caso: la experiencia del Ministerio de la Presidencia de Chile (2010-13) .....</b>	<b>5</b>
2.1 El marco institucional del Centro de Gobierno en Chile .....	5
2.2 Antecedentes: el Centro de Gobierno en Chile (1990-2010) .....	6
2.3 El contexto inmediato .....	9
2.4 El Ministerio de la Presidencia, la División de Coordinación Interministerial (DCI) y la Unidad Presidencial de Gestión de Cumplimiento (UPGC) en el engranaje del Centro de Gobierno 2010-13 .....	12
<b>3. Una mirada analítica: conclusiones del estudio de caso .....</b>	<b>23</b>
3.1 Apoyo estratégico .....	23
3.2 Coordinación .....	24
3.3 Seguimiento de resultados .....	29
3.4 Rendición de cuentas .....	33
3.5 El desafío de cara al futuro: la institucionalización y mejora de las funciones clave del Centro de Gobierno implementadas durante 2010-13 .....	36
<b>4. Lecciones de la experiencia de la DCI-UPGC de Chile para otros países .....</b>	<b>41</b>
<b>Referencias bibliográficas .....</b>	<b>45</b>
<b>Anexo 1. Lista de entrevistados .....</b>	<b>49</b>
<b>Anexo 2. Marco conceptual para la coordinación .....</b>	<b>51</b>
<b>Anexo 3. Marco conceptual para el seguimiento de resultados .....</b>	<b>55</b>
<b>Anexo 4. Marco conceptual para la rendición de cuentas .....</b>	<b>59</b>
<b>Anexo 5. Métodos de recolección y manejo de información .....</b>	<b>61</b>
<b>Anexo 6. <i>Delivery Units</i>: análisis comparado de Chile, Reino Unido y Australia .....</b>	<b>65</b>

## SIGLAS Y ACRÓNIMOS

<b>AUGE</b>	Acceso Universal de Garantías Explícitas
<b>CDG</b>	Centro de Gobierno
<b>DCI</b>	División de Coordinación Interministerial
<b>Dipres</b>	Dirección de Presupuestos
<b>ENUSC</b>	Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana
<b>INE</b>	Instituto Nacional de Estadísticas
<b>OCDE</b>	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
<b>ONG</b>	Organizaciones no gubernamentales
<b>PMG</b>	Programa de Mejoramiento de la Gestión
<b>PSU</b>	Prueba de Selección Universitaria
<b>Segegob</b>	Ministerio Secretaría General de Gobierno
<b>Simce</b>	Sistema de Medición de la Calidad de la Educación
<b>UPGC</b>	Unidad Presidencial de Gestión del Cumplimiento



# RESUMEN EJECUTIVO

**E**n varios de los países pertenecientes a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), cuatro funciones clave como (1) la planificación estratégica del programa de gobierno, (2) la coordinación de la acción gubernamental, (3) el seguimiento al cumplimiento de las metas prioritarias del gobierno y (4) la rendición de cuentas se han venido liderando o coordinando desde las instituciones del *Centro de Gobierno (CDG)*.<sup>1</sup> Esto no siempre es así, dado que los países suelen moverse entre una coordinación más “política” (CDG) y una más “económica” o fiscal (liderada desde el Ministerio de Hacienda). En la historia democrática de las últimas décadas en Chile, este balance ha variado con las diferentes administraciones, que le han dado mayor o menor protagonismo al Ministerio de la Presidencia, a la Asesoría Presidencial (conocida como Segundo Piso), al Ministerio de Hacienda o a la Dirección de Presupuestos (Dipres).

**El mayor rol asignado al Ministerio de la Presidencia en Chile a partir de marzo de 2010 parece constituir uno de los primeros esfuerzos visibles en América Latina en la última década por dotar al CDG de una mayor capacidad para ejercer estas cuatro funciones técnicas clave.** Este mayor protagonismo se canalizó

a través del empoderamiento de la División de Coordinación Interministerial (DCI) y de la creación de una Unidad Presidencial de Gestión del Cumplimiento (UPGC) o *Delivery Unit*. A tres años de su lanzamiento, el objetivo de este estudio de caso es documentar esta experiencia, determinar sus principales aportes y desafíos, y rescatar lecciones que puedan ser útiles para procesos similares en Chile y otros países de la región.

**En cuanto a la función (1) de planificación de la acción gubernamental o de apoyo estratégico para dar coherencia a la gestión *programática*, el principal aporte de la DCI-UPGC consistió en aterrizar las prioridades a metas e indicadores evaluables con métodos de verificación apropiados para cada eje y en contribuir a una mejor vinculación entre el plan y el presupuesto, de modo que el presupuesto siga al plan y no al revés.** Los aspectos de definición e implementación de la metodología y el proceso para volver accionables las ideas del plan de gobierno contaron con el apoyo de una firma consultora del sector privado y, en lo concerniente a lo técnico, fueron liderados por los sectores, mientras que la DCI-UPGC cumplió un rol subsidiario, de trabajo conjunto con la consultora y a veces también de financiamiento. En los aspectos limitados en los que ejerció la

---

<sup>1</sup> De acuerdo con la OCDE (2004), el término Centro de Gobierno abarca a la institución o al grupo de instituciones que provee un apoyo y asesoramiento directo a la máxima autoridad política en la cumbre del Poder Ejecutivo y al consejo de ministros. Si bien el CDG estaría constituido únicamente por la oficina de la Presidencia y sus secretarías anexas, otras instituciones como los ministerios de Hacienda, del Interior o la Jefatura de Gabinete tienen un rol fundamental de apoyo al CDG en el ejercicio de sus funciones. El nivel de coordinación política, relacionada con articular y dar coherencia a la gestión política del gobierno, que quizá sea la función más esencial de todo centro de gobierno, está fuera del alcance de este estudio.

función de apoyo estratégico, la implantación de la UPGC y el fortalecimiento de la DCI parecen haber intentado equilibrar o casi sustituir el poder de planificación estratégica antes liderado centralmente desde el Segundo Piso o, en menor medida, desde la Dipres. La coordinación DCI-Dipres habría sido exitosa al menos en reducir la asimetría de información entre las prioridades presidenciales y el proceso de negociación presupuestaria entre los sectorialistas de la Dipres y los ministerios y servicios, de modo de lograr una mejor alineación entre el plan y el presupuesto.

**Por otro lado, el fortalecimiento de la DCI ha sido una contribución importante a la mejora de la función (2) de coordinación gubernamental en el período 2010-13.** La introducción de una coordinación “política” ha complementado el uso del presupuesto como único instrumento de coordinación existente en el pasado, y ha permitido una mayor transversalidad que la coordinación “económica”, muchas veces enfocada en el nivel de ejecución presupuestaria y que había presentado una mayor asimetría de información con respecto a los objetivos de negocio de las instituciones. El Ministerio de la Presidencia se ha beneficiado de tener un único ministro para todo el período, lo cual ha dotado de cierta institucionalidad a la tarea de coordinación, y el ministerio se ha despojado de tareas que no tenían que ver con esta última función a fin de centrarse solo en ella.

**La mejora en la coordinación desde el CDG tuvo lugar a través de diferentes mecanismos institucionales.** Se ha reducido el número de comités interministeriales, regularizado sus reuniones y establecido la figura de las reuniones bilaterales como la clara instancia de toma de decisiones. Si bien el mismo Presidente y el Segundo Piso desempeñan un papel fundamental en la articulación de los compromisos a ser cumplidos por los ministerios, ese papel se ve reforzado por la DCI, que realiza el seguimiento una vez tomadas las decisiones. Pese a que pudo existir un solapamiento parcial con el Segundo Piso en la función de coordinación, la DCI-UPGC se ha ca-

racterizado por tener un enfoque proactivo en función del programa de gobierno, versus el enfoque muchas veces reactivo a contingencias y de gestión de crisis de la Asesoría Presidencial. Por otra parte, si bien el sistema chileno tiene un corte fundamentalmente centralista, la creación de la Unidad de Regiones y la preparación de planes regionales para adaptar el Plan de Gobierno constituyeron esfuerzos importantes.

**Sin embargo, persisten algunos inconvenientes en el esquema de coordinación desarrollado y que podrían constituir un impedimento para futuras administraciones.** Las reuniones bilaterales han propiciado en muchas ocasiones una gestión muy próxima del Presidente, lo cual se ha visto facilitado por el perfil más técnico y menos político de los ministros, pero esta puede no ser una opción óptima a la hora de conjugar la visión presidencial y la de los ministros a futuro. Además, las interacciones vinculadas con la coordinación son realizadas por asesores y en ausencia de protocolos establecidos, lo que no ayuda para su institucionalización en tiempos venideros.

**La función (3) de seguimiento al cumplimiento de las metas prioritarias del gobierno por parte de la UPGC se ha basado principalmente en la obtención de *resultados*, con más de la mitad de los 40 objetivos estratégicos de gobierno clasificados como producto o resultado.** Además de estas metas, la UPGC hace un seguimiento también de todos los compromisos presidenciales adquiridos en los discursos del 21 de mayo, así como en otras instancias, llevando la información monitoreada en cuanto a *acciones* a una cifra elevada, diferente de otras experiencias en otros países de la OCDE que tenían un enfoque mucho más selectivo. Si bien este esfuerzo de seguimiento constante es uno de los aportes más destacados de la UPGC y ha logrado señalar claramente las principales prioridades del gobierno hacia adentro de la administración, se percibe que no ha permeado tanto hacia la ciudadanía. Por último, pese a que el impacto de la UPGC en cuanto a la consecución de resultados no es fácil de cuantificar, su constante enfoque y



seguimiento en el programa de gobierno, más allá de las coyunturas diarias, ha sido percibido por los sectores como un valor agregado.

**La función (4) de rendición de cuentas ha sido la menos relevante para la UPGC.** En primer lugar, su papel es relativo, ya que en definitiva son los ministerios los que responden por los resultados alcanzados. Los informes de cumplimiento, un importante esfuerzo por comunicar los resultados de gobierno y hacer disponible esta información en línea, representan un avance en términos de transparencia, aunque la complejidad de los mismos y los cambios introducidos a lo largo del tiempo dificultan la apropiada rendición de cuentas a la ciudadanía. Por otro lado, los discursos del 21 de mayo han seguido concentrándose en insumos más que en resultados y en particular en los *buenos* resultados. La gran mayoría de las rendiciones de cuentas ministeriales, que han sido instituidas en esta administración, si bien son públicas y obligatorias, no cumplirían algunos criterios clave de lo que es una efectiva rendición de cuentas de acuerdo con la literatura especializada, como el de no sólo enfocarse en los buenos resultados y el de promover las preguntas de la audiencia.

**La institucionalización del ejercicio de las cuatro funciones clave mencionadas anteriormente desde el CDG será difícil, dado que el rol del CDG en Chile dependerá de la voluntad presidencial y las funciones en este período fueron llevadas a cabo por personal de confianza o temporarios.** En lo que hace a aspectos de jure, excepto en coordinación a través de la DCI, ninguna de las otras funciones previamente analizadas están institucionalizadas de una manera particular en el sistema chileno. Algunas medidas que podrían apoyar una mayor posibilidad de institucionalización incluyen:

- a. Realizar protocolos acerca de cómo se llevan a cabo las funciones de apoyo estratégico, coordinación y seguimiento de resultados, en particular: cómo funcionan los comités interministeriales y las reuniones bilaterales, qué proceso se sigue, qué resultados alcanzan y

cómo canalizan esos resultados en el proceso formal de adopción de decisiones.

- b. Explorar mejoras y documentar protocolos de colaboración entre el Segundo Piso y el Ministerio de la Presidencia para aspectos de coordinación (más allá de que cambie en cada gobierno podría dejarse como lección aprendida la necesidad de definir roles y responsabilidades al comienzo del mandato), y entre el Ministerio de la Presidencia y la Dipres en aspectos de apoyo estratégico, como la preparación del discurso del 21 de mayo, y en el proceso presupuestario.

#### **Algunas ideas para oportunidades de mejora en el ejercicio de estas cuatro funciones desde el CDG y la UPGC incluyen:**

- a. Explorar la posibilidad de modificar el perfil del personal de la DCI-UPGC hacia asesores más senior, en particular en lo que hace a las funciones de apoyo estratégico y coordinación, para darles un mayor valor agregado a los sectores.
- b. Mantener las funciones de la UPGC en la DCI, dado que la evidencia anecdótica parece apuntar a que el seguimiento del programa de gobierno es más eficaz y eficiente cuando este es realizado desde el CDG pero, al mismo tiempo, a cierta distancia de la vorágine que domina el quehacer diario de la Asesoría Presidencial.
- c. Reducir la cantidad de objetivos estratégicos y compromisos a monitorear a un número que permita que continúen siendo realmente estratégicos.
- d. Incrementar la proporción de objetivos basados en resultados y reducir los de procesos.
- e. Disminuir la percepción de una “inflación de monitoreo” y sus costos de transacción con la superposición con diversas instituciones del gobierno en busca de información de los ministerios/agencias prestadores de servicios.
- f. En base a la agenda de descentralización futura, explorar la posibilidad de profundizar el trabajo de la Unidad de Regiones.
- g. Consensuar un formato y una frecuencia estándar para los reportes de rendición de cuen-

tas con participación de otros poderes, instituciones y la sociedad civil, para aumentar la credibilidad externa y promover el debate entre expertos y no expertos en las redes sociales.

- h. Promover que las rendiciones de cuentas propicien el debate y se reporte sobre los buenos y no tan buenos resultados, ya que si bien ningún gobierno tiene incentivos para “auto-flagelarse”, se espera que este tipo de enfoques aporte a la generación de confianza en las instituciones del sector público, un tema de alta relevancia en la OCDE en la actualidad.
- i. Articular foros de debate que aprovechen la experiencia del gobierno para reflexionar sobre la relevancia de la coordinación interministerial y el alcance de metas presidenciales, enfocándose en experiencias internacionales sobre la institucionalización de la coordinación y de la gestión de resultados que tengan valor para un sistema democrático presidencial.

Finalmente, se recogen las siguientes lecciones para otros países interesados en explorar modelos similares de coordinación y seguimiento de resultados desde el CDG:

- a. Unidades como la UPGC podrían generar un mayor beneficio en la medida en que las ca-

racterísticas institucionales prevalentes en el país tiendan a fomentar la aparición de agendas sectoriales individuales al interior del gobierno.

- b. La función de apoyo estratégico, en cuanto a hacer más accionable el programa de gobierno, y el seguimiento de la implementación del plan de gobierno con un enfoque en resultados parecen ser los principales aportes de unidades como la UPGC, y en particular internamente en el gobierno y no tanto en relación con la ciudadanía.
- c. Los factores de éxito han sido: su empoderamiento por parte del Presidente, establecer alianzas internas con agencias centrales, y gozar de confianza y credibilidad, y agregar valor a los sectores manteniendo un rol subsidiario.
- d. Evitar duplicar funciones existentes en otras instituciones y articular protocolos de colaboración entre los actores del CDG.
- e. Una aproximación tecnocrática –enfocada en la consecución de resultados y el reporte público y detallado de los avances logrados– a la política –basada en la negociación de intereses y valores afectados– puede no ser una fuente de rédito político.



# INTRODUCCIÓN

**D**urante los últimos 15 años, un amplio número de países de América Latina ha avanzado significativamente en el fortalecimiento de su política fiscal y en la gestión por resultados. La introducción de leyes de responsabilidad fiscal, reglas fiscales vinculadas a superávits estructurales y marcos para el monitoreo permanente de las finanzas públicas han contribuido a crear una institucionalidad más robusta y sostenible. La percepción de que estos avances se han consolidado, y se han hecho más irreversibles, ha contribuido a centrar la atención y los esfuerzos en el fortalecimiento de otros aspectos del ciclo de las políticas públicas. En esta línea, varios países de la región han desarrollado instrumentos de medición del desempeño de programas presupuestarios, elaborado presupuestos por resultados y adoptado revisiones del gasto, elementos todos tendientes a mejorar la calidad del gasto público.

**Más recientemente, y quizás como producto de la madurez fiscal mencionada, se comienza a ver la necesidad de ir más allá de una visión muchas veces “fiscalista” de la función de la gestión por resultados.** Esto se refleja en esfuerzos por fortalecer el proceso de formulación de políticas, el monitoreo del logro del programa de gobierno y la coordinación de los ministerios y agencias que ejecutan la acción gubernamental.<sup>2</sup>

En países pertenecientes a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), cuatro funciones como la planificación estratégica del programa de gobierno, la coordinación de la acción gubernamental, el seguimiento del cumplimiento de las metas prioritarias del gobierno y la rendición de cuentas se han venido liderando o coordinando desde las instituciones del *Centro de Gobierno (CDG)*. Esta clasificación se refiere a la institución o a las instituciones que apoyan directamente a la máxima autoridad política del Poder Ejecutivo, como el Ministerio de la Presidencia o la Oficina del Primer Ministro. Si bien las funciones exactas varían de país a país, la mayoría de estas funciones suelen estar siempre presentes. El Reino Unido, por ejemplo, ha sido uno de los pioneros en esta área.<sup>3</sup> Si bien el avance en cuanto a la adopción de innovaciones en materia de formulación de políticas públicas y fortalecimiento del CDG ha sido menos significativo en América Latina, este ha comenzado a recibir creciente atención, en particular en Chile.<sup>4</sup>

**Desde el retorno a la democracia, el CDG de Chile ha tenido bastante estabilidad en cuanto a la conformación de las instituciones que participan de él.** Sin embargo, ha registrado fluctuaciones en cuanto al rol y al peso de cada uno de sus integrantes.

<sup>2</sup> Esta tendencia se recoge, por ejemplo, en Banco Mundial (2010).

<sup>3</sup> En particular durante el mandato desde 2001 cuando se fortaleció la oficina del Primer Ministro a través de la creación de una Unidad de Estrategia, una Unidad de Políticas, una Unidad de Gestión del Cumplimiento o *Delivery Unit* y una Unidad de Comunicaciones.

<sup>4</sup> Esta creciente importancia del rol del Centro de Gobierno se destaca en publicaciones como: Consorcio para la Reforma del Estado (2009); Fernández y Rivera (2012); Egaña y Chateau (2011).



El mayor rol asignado al Ministerio de la Presidencia en Chile a partir de marzo de 2010 –a través de la creación de una Unidad Presidencial para la Gestión del Cumplimiento (UPGC) y de la mayor importancia de su División de Coordinación Interministerial (DCI)– parece constituir uno de los primeros esfuerzos visibles en la región para dotar a los integrantes más “políticos” del Centro de Gobierno (CDG) de una mayor capacidad para monitorear resultados y ejercer labores de coordinación. Si bien esta no es necesariamente la única o mejor forma de fortalecer el funcionamiento del CDG, o de asegurar la generación de todos los insumos necesarios para ello, constituye una experiencia de alta relevancia para la agenda de modernización del Estado. A tres años de su lanzamiento, el objetivo de este estudio de caso es documentar esta experiencia, determinar sus principales aportes y desafíos, y rescatar lecciones que pue-

dan ser útiles para procesos similares en Chile y otros países de la región.

Además de la presente introducción (1), este estudio de caso está organizado en cuatro capítulos adicionales: (2) el estudio de caso propiamente dicho, (3) un análisis del estudio de caso y (4) lecciones para otros países. El capítulo 2 se concentra en los detalles que describen el funcionamiento del CDG en Chile y el rol y aporte de la UPGC y de la DCI del Ministerio de la Presidencia. El capítulo 3 se concentra en la evaluación de dicha experiencia a la luz de la evidencia comparada de otros países, en particular de la OCDE, y ofrece un análisis de la sostenibilidad de esta experiencia a futuro. Por último, el capítulo 4 tiene por objetivo presentar una síntesis de las principales lecciones que el caso de Chile puede aportar a otros países que quieran considerar fortalecer el CDG para el monitoreo de resultados y la coordinación de la acción gubernamental.

# 1 EL ROL DEL CENTRO DE GOBIERNO

**E**n qué consiste el CDG, cómo se estructura orgánicamente y cuáles son sus funciones son preguntas para las que no existe una única, y mucho menos, simple respuesta. De acuerdo con los lineamientos constitucionales, cada país establece la forma en que se ha de organizar y ha de funcionar su CDG, al menos en su forma de jure. Sin embargo, estas funciones y formas de jure coexisten o se someten a la realidad práctica que domina el funcionamiento del CDG, o su forma de facto.

A fin de enmarcar y simplificar la discusión que procede, en este documento se empleará una definición, más bien amplia, de lo que se entiende por *centro de gobierno*. De acuerdo con la OCDE, la expresión *centro de gobierno* abarca a la institución o al grupo de instituciones que provee un apoyo y asesoramiento directo a la máxima autoridad política en la cumbre del Poder Ejecutivo y al consejo de ministros (OCDE, 2004:3). A su vez, de acuerdo con el Banco Mundial (2010), es importante destacar que *las secretarías centrales (por ejemplo, oficinas de gabinete) y ministerios (por ejemplo, Hacienda) brindan soporte administrativo vital al centro* (Banco Mundial, 2010:1). Es decir, si bien el CDG estaría constituido únicamente por la Oficina de la Presidencia y sus secretarías anexas, otras instituciones como los ministerios de Hacienda, del Interior o la jefatura de gabinete tienen un rol fundamental de apoyo al CDG en el ejercicio de sus funciones. El capítulo 2 de este estudio dará cuenta de la forma en que se organiza y estructura el CDG en Chile.

Para el caso de Chile, se identifican cinco funciones principales del CDG. Una de ellas de carácter principalmente político, y otras cuatro de nivel técnico (Fernández y Rivera, 2012; OCDE, 2004). Sin embargo, las funciones específicas en cada país pueden variar significativamente, en cuanto a su objeto y número.

**En cuanto al nivel predominantemente político, articular y dar coherencia a la gestión política del gobierno es quizás la función más esencial de todo CDG**, sea este de régimen parlamentario o presidencial, y constituye la esencia del “arte de gobernar”. En su sentido más práctico implica la capacidad de interpretar la voluntad popular, vincularla al ideario político de la coalición (partido) en el poder, articular consensos y administrar la relación con otros actores, poderes e instituciones políticas (partidos, Congreso, medios de comunicación, etc.), y muy especialmente definir con claridad cuál será el sello y legado de un gobierno, al igual que asegurar la coherencia y fidelidad para con dicho sello y legado. *El análisis de esta función está fuera del alcance de este estudio.* Las siguientes cuatro funciones se centran en aspectos más técnicos o de administración pública.

**i) Brindar apoyo estratégico para dar coherencia a la gestión programática o planificación de la acción gubernamental.** Si la primera función es la de señalar la visión y misión de un gobierno, esta segunda corresponde a la de velar por una correcta planificación estratégica dentro del gobierno. Esta función cobra particular importancia



en la primera etapa del mismo, al momento de traducir las promesas de campaña a un programa y plan de gobierno con objetivos e indicadores específicos por sector. Esta función incluirá definir la métrica (indicadores), metas (qué constituye éxito) y fuentes de información oportunas que permitan el seguimiento permanente.

**ii) Asegurar la coordinación dentro del gobierno, en particular en torno al proceso de toma de decisiones**, como elemento fundamental para poder impulsar agendas con alta complejidad y componente intersectorial y promoviendo que la articulación del trabajo de las instituciones públicas se realice de manera eficaz y eficiente. Para esto resulta fundamental contar con instancias y mecanismos de coordinación. Esta función tiene que ver con los momentos previos y posteriores a la *toma de decisiones* vinculadas a políticas públicas específicas, su diseño y la forma en que estas se han de secuenciar e implementar en el tiempo. Resulta clave entonces la existencia de información oportuna y relevante para la correcta toma de decisiones. En el anexo 2 se provee un marco conceptual para analizar la función de coordinación de la acción gubernamental.

**iii) Velar por el cumplimiento de los compromisos adquiridos o hacer una gestión del seguimiento de resultados.** Luego de la toma de decisiones, el proceso de coordinación en la implementación también requiere ciertos insumos, instancias y definición de roles y funciones. Cómo se ha de medir el avance en el cumplimiento,

quién ha de hacerlo, de acuerdo con qué indicadores, en qué instancias y qué medidas se han de tomar cuando existan atrasos o crisis de cumplimiento son algunos ejemplos. Esta función incluye la definición de todas aquellas tareas, compromisos y metas necesarias para el cumplimiento de la estrategia y su seguimiento en el tiempo, en coordinación con las instituciones correspondientes. Esta función requiere, idealmente, tener un conocimiento de la trayectoria de implementación de la meta y de las contribuciones sectoriales a la misma. En el anexo 3 se presenta un marco conceptual para la gestión del seguimiento de resultados en el sector público.

**iv) Efectuar la rendición de cuentas a la ciudadanía y vocería.** En un escenario global donde es cada vez más complejo establecer confianza entre las instituciones y gobernantes con los ciudadanos, la transparencia en la agenda de compromisos, la rendición de cuentas y el acceso a información parecen ser requisitos ineludibles para las autoridades y un paso necesario para mejorar la calidad de la democracia y de las políticas públicas. Esta función incluye una serie de tareas como el reporte sobre los resultados del programa de gobierno, así como también la asesoría directa al jefe de gobierno (elaboración de sus discursos, sus apariciones públicas y agenda), y la vocería o comunicación con la ciudadanía más ampliamente. En este estudio de caso se analizarán únicamente los aspectos relacionados con la rendición de cuentas, cuyo marco conceptual se incluye en el anexo mencionado.

# 2 ESTUDIO DE CASO:

## La experiencia del Ministerio de la Presidencia de Chile (2010-13)

### 2.1 El marco institucional del Centro de Gobierno en Chile

La figura 1 presenta las instituciones que tradicionalmente participan en el centro de gobierno en Chile, detalladas a continuación.

Figura 1. El Centro de Gobierno en Chile durante el mandato del Presidente Sebastián Piñera



Fuente: Elaboración propia.

Nota: La estructura es similar para gobiernos anteriores con excepción de la Unidad Presidencial de Gestión del Cumplimiento del Ministerio de la Presidencia (creada en 2010) y el número y la temática de los comités interministeriales, que como se indica en el texto a continuación, variaron considerablemente en el tiempo.



*La Presidencia de la República* incluye al Presidente y su asesoría personal. La asesoría personal del Presidente, también conocida con el nombre de *Segundo Piso* está organizada en cinco equipos: i) *Programación*, que básicamente se encarga de llevar y coordinar la agenda del Presidente incluidas sus salidas a terreno; ii) *Contenidos*, que abarca la elaboración de discursos; iii) *Comunicaciones y Prensa*, iv) *Gestión Ciudadana*, responsable de administrar la correspondencia que recibe el Presidente y los compromisos personales que este adquiere con ciudadanos puntuales (habitualmente en el contexto de visitas a terreno), y finalmente v) *Asesoría Personal* propiamente dicha, compuesta por 8-10 profesionales organizados por sector (por ejemplo: educación, salud, pobreza, seguridad ciudadana) y responsables de mantener informado al Presidente con respecto a cualquier situación que pudiese requerir su atención o conocimiento. Esta comunicación tiene lugar sin perjuicio de aquella que habitualmente realiza con cada ministro.

*El Ministerio de la Presidencia* es el ministerio responsable de llevar la coordinación programática del gobierno y asesorar jurídicamente al Presidente. El Ministerio de la Presidencia es responsable de llevar la agenda legislativa, ya que la Constitución chilena establece que el Ejecutivo es un colegislador junto con el Congreso y tiene la potestad para fijar las urgencias de cada proyecto de ley (períodos de discusión). El Ministerio de la Presidencia también desempeña un rol clave en la preparación de los discursos del 21 de mayo, principal mecanismo para la presentación del programa de gobierno y la rendición de cuentas anual del Presidente; en el seguimiento de los compromisos ministeriales, y en la coordinación programática.

Estas últimas funciones recaen en su División de Coordinación Interministerial (DCI). A su vez, lidera las relaciones políticas (con partidos y organizaciones), es responsable por la preparación de estudios solicitados por el Presidente y por iniciativas transversales como la modernización del Estado y la transparencia.

*El Ministerio Secretaría General de Gobierno (Segegob)* es el ministerio responsable de realizar la vocería del gobierno y de coordinar la estrategia comunicacional del gobierno.

*El Ministerio de Hacienda* es el ministerio encargado la política fiscal. *La Dirección de Presupuestos (Dipres)* es responsable del proceso presupuestario desde su formulación hasta su ejecución y evaluación ex post.

*El Ministerio del Interior y Seguridad Pública* es responsable por la administración del territorio y el orden y la seguridad interna del país. El Ministro del Interior cumple la función de ser el Jefe de Gabinete y habitualmente se le considera como el jefe político dentro del consejo de gabinete.

*El ejercicio de las funciones propias del CDG en Chile se refleja especialmente en tres mecanismos clave en la coordinación política y programática del gobierno.* Estos son: i) el Comité Político, ii) otros comités sectoriales interministeriales y iii) las reuniones bilaterales entre el Presidente y un ministro (con participación de la Dipres, el Ministerio de la Presidencia y los asesores de Presidencia). Por otro lado, existen dos instancias clave cada año: i) los discursos del 21 de mayo (que detallan el programa de gobierno y sus avances) y ii) la ley anual de presupuesto.

## 2.2 Antecedentes: el Centro de Gobierno en Chile (1990-2010)

El CDG no suele estar determinado únicamente por los lineamientos constitucionales e institucionales, incluidos los instrumentos legales de que dispone para ejercer la conducción político-administrativa del país

(influencia de jure), sino también por la impronta o el estilo de conducción que aplica cada jefe de gobierno (mayor o menor delegación) y otros factores. Entre ellos, la disponibilidad de otras capacidades y caracterís-

Figura 2. Principales hitos del Centro de Gobierno en Chile (1990-2010)



Fuente: Elaboración propia.

ticas con los que objetivamente cuenta el CDG, como la experiencia y cohesión de los equipos políticos que lo apoyan, y la existencia de redes y confianzas personales entre los miembros que conforman el centro de gobierno.

**El CDG en Chile, desde la llegada de la democracia, lejos de ser un ente monolítico, ha sido uno de permanente mutación y adaptación** (Fernández y Rivera, 2012). Desde 1990 a la fecha, la forma en que el CDG en Chile ha funcionado en la práctica ha variado significativamente.<sup>5</sup> Sin entrar en demasiados detalles, a continuación se señalan las principales características que han marcado al CDG durante el período 1990-2010 y algunos hitos que han determinado su evolución en el tiempo, y que se resumen en la figura 2.<sup>6</sup>

**En 1990 se sientan las bases institucionales que dan forma al Centro de Gobierno otorgando rango de ministerios al Ministerio de la Presidencia y la Segegob, las que, junto al Ministerio de Hacienda, forman el entorno más cercano al Presidente.**<sup>7</sup> Los ministros que lideran cada uno de estos ministerios se convierten en los principales asesores del Presidente, por lo que no existe diferencia entre la asesoría institucional (ministros y sus equipos) y la asesoría personal del Presidente (Fernández y Rivera, 2012).

**En la primera administración democrática luego del gobierno militar, los ministros del CDG permanecieron en sus cargos durante todo el período presidencial, lo que dotó al centro de gran estabilidad** (véase el cuadro 1). En un régimen pluripartidista como el chileno, el Presidente debe velar por la cohesión del bloque de partidos que forman la coalición de gobierno. Esta tarea requiere no sólo mantener equilibrios políticos entre los partidos, sino también asegurar que el programa de gobierno refleje adecuadamente los valores que sustentan el ideario de cada uno de los partidos que conforman la coalición. Una característica que sin duda facilitó el funcionamiento del CDG durante este primer período es la cohesión que existió entre los partidos, los que pusieron de lado sus potenciales diferencias ideológicas para centrarse en lograr una exitosa transición hacia la democracia.

**Si bien durante el siguiente mandato presidencial (1994-2000) se dio una continuidad con respecto al período anterior, los cambios de gabinete y factores externos como la crisis asiática fueron dándole un mayor peso al Ministerio de Hacienda, cuyo ministro fue el único que se mantuvo en el cargo durante prácticamente todo el período presidencial**

<sup>5</sup> Véanse Boeninger (2007); Aninat y Rivera (2009); Egaña y Chateau (2011) y Fernández y Rivera (2012).

<sup>6</sup> Resulta difícil hablar de evolución propiamente, dado que las características de cada centro de gobierno no parecen estar determinadas por la clara línea de tiempo sino más bien por el estilo de cada Presidente.

<sup>7</sup> Ley Nro. 18.993 del 21 de agosto de 1990, por la que se crea el Ministerio de la Presidencia.

Cuadro 1. Ministros en los ministerios del Centro de Gobierno (1990-2013)

Presidentes/ ministerios	Aylwin (1990-1994)	Frei (1994-2000)	Lagos (2000-06)	Bachelet (2006-10)	Piñera (2010-13) <sup>a</sup>
Interior	E. Krauss	G. Correa C. Figueroa R. Troncoso	J.M. Insulza F. Vidal	A. Zaldívar B. Velasco E. Pérez Y.	R. Hinzpeter A. Chadwick
Ministerio de la Presidencia	E. Boeninger	G. Arriagada J. Villarzú J. Biehl J.M. Insulza	A. García M. Fernández F. Huenchumilla E. Dockendorff	P. Veloso J. Viera-Gallo	C. Larroulet
Segegob	E. Correa	V. Rebolledo J.J. Brunner J. Arrate C. Mladinic	C. Huepe H. Muñoz F. Vidal O. Puccio	R. Lagos W. F. Vidal C. Tohá P. Armanet	E. Von Baer A. Chadwick C. Pérez
Hacienda	A. Foxley	E. Aninat M. Marfán	N. Eyzaguirre	A. Velasco	F. Larraín
Total	4	13	11	10	6

Fuente: Ministerio de la Presidencia (s/f).

<sup>a</sup> Al 20 de junio de 2013.

(Egaña y Chateau, 2011).<sup>8</sup> Una característica que emerge durante este período es la aparición de las llamadas “agendas propias de los ministros” (Egaña y Chateau, 2011), el cual quizá sea el primer síntoma de una mayor fragmentación o menor cohesión programática al interior de los partidos de la coalición oficialista.

En estos primeros dos mandatos, el Ministerio de la Presidencia llevó a cabo esfuerzos por reportar y dar seguimiento a los compromisos presidenciales, asumiendo la responsabilidad de monitorear el programa de gobierno, y solicitando a cada ministerio que indicase una serie de metas propias que pasaron a formar los llamados “compromisos ministeriales”. A esta función se le introdujo una nueva clasificación de metas en función de su tipo (legislativa o de gestión) y su cobertura territorial (nacional, regional y local). La información era recolectada *semestralmente* por su División de Coordinación Interministerial (DCI), la que organizaba reuniones o sesiones de avance con cada ministerio.

Sin embargo, en 1998 se comenzó a potenciar la medición del desempeño del sector público, liderada principalmente desde la Dipres. La

utilización de indicadores de desempeño institucional, aunque principalmente relacionados con procesos y aspectos de gestión, se introduce e institucionaliza a través del Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG). La evaluación de programas ya se encontraba sólidamente institucionalizada en la Dipres.<sup>9</sup>

La organización del *Centro de Gobierno* durante el período 2000-06 representa una marcada diferencia respecto de los gobiernos anteriores, ya que se prioriza como instancia de planificación estratégica a la Asesoría Presidencial o Segundo Piso y ya no a los ministerios del CDG, y se consolida el fuerte liderazgo de coordinación en la Dipres. Egaña y Chateau (2011) describen esta Asesoría Personal como “un actor diferente al Presidente y que como tal asume funciones estratégicas y operacionales, toma contacto directo con los otros ministerios de gobierno y con las autoridades regionales, incide en la definición de políticas públicas, monitorea su implementación e interviene en los rediseños, etc.” (p. 148). La función de coordinación política sí es desempeñada por los ministros del CDG reunidos en el Comité Político y presididos

<sup>8</sup> E. Aninat dejó el cargo cuando faltaban sólo tres meses para el fin del período presidencial.

<sup>9</sup> Para un análisis detallado del PMG y de la función de evaluación, véase Banco Mundial (2008) y Banco Mundial (2006), respectivamente.

por el Ministro del Interior. Esta separación de funciones entre ambas instancias generó situaciones de tensión entre los ministros y los asesores presidenciales. Fernández y Rivera (2012) plantean que un segundo elemento que caracterizó este período fue “la consolidación de la Dipres como alternativa para la operación cotidiana y la coordinación gubernamental” (p. 44).

**En ese mismo período, la función de seguimiento de metas del programa de gobierno desde el CDG continuó, aunque pasó a ser compartida entre la DCI y la Asesoría Presidencial o Segundo Piso.** El Ministerio de la Presidencia introdujo un sistema informático para el seguimiento de compromisos, denominado Programación Gubernamental. La información en el sistema se actualizaba *trimestralmente* y era trasladada a un informe que se enviaba al Presidente y al ministro respectivo, donde se codificaba el estado de avance de cada compromiso.

**La tendencia de un Ministerio de Hacienda, una Dipres y un Segundo Piso fuertes, combinada con un Ministerio de la Presidencia relativamente más débil se mantuvo durante el período 2006-10, sumada a una fragmentación de instancias de coordinación.** Un aspecto que marcó la gestión gubernamental durante este período presidencial fue la proliferación de comités o comisiones interministeriales para los más diversos temas, varios de ellos de duración efímera. Durante los cuatro años de la gestión habrían funcionado más de 39 instancias de coordinación

interministerial (Larroulet, 2012). Durante este período, al sistema de programación gubernamental instalado en el Ministerio de la Presidencia se le sumó uno de seguimiento de los compromisos presidenciales (señalados en discursos o durante la campaña) bajo la supervisión de la Dirección de Gestión de Políticas Públicas (DGPP), creada en la Asesoría Presidencial luego de que el desempeño de la DCI no fuera valorado positivamente en la Presidencia (Egaña y Chateau, 2011:168-171).

**Quizás como consecuencia de la hegemonía ejercida por el Ministerio de Hacienda durante 2000-10, las decisiones de política pública y de planificación estratégica se fueron centrando en un número cada vez más reducido de interlocutores, lo cual llevó a fuertes problemas de coordinación gubernamental.** La *contestabilidad* de las políticas públicas, entendida como la posibilidad de que múltiples actores participen del proceso y contribuyan a la formulación, ha sido destacada como uno de los elementos clave en el ciclo de políticas públicas en los países más avanzados de la OCDE (Banco Mundial, 2010). Para el caso de Chile, y en opinión de Fernández y Rivera (2012), este “excesivo involucramiento del Ministerio de Hacienda en la política sectorial tendrá una grave repercusión en la gestión gubernamental” (p. 44). En este sentido, y hacia el final de este período, se instaló el debate de crear una agencia independiente que velara por la calidad de las políticas públicas con algún grado de autonomía del Ministerio de Hacienda y de la Dipres, aunque eso no logró concretarse.

## 2.3 El contexto inmediato

**El 11 de marzo de 2010 entró en ejercicio primer gobierno de centro-derecha democráticamente electo en 50 años. Uno de los elementos centrales de la campaña electoral fue**

**la introducción de una nueva forma de gobernar, centrada en la eficiencia y diligencia al momento de solucionar los problemas de la gente.<sup>10</sup> El exitoso pasado como empresario**

<sup>10</sup> Fernández y Rivera (2012:155-156) lo definen como “una nueva forma de gobernar”. Esta percepción es respaldada por numerosos recortes de prensa que hablan de este estilo y este concepto acuñado por el mismo Presidente, y también se puede observar en la fijación de metas y plazos para el retorno de la normalidad a las zonas afectadas por el terremoto y el inicio de clases en todas las escuelas del país, entre otras medidas iniciales.



del Presidente le permitió presentarse como un gerente con clara orientación hacia los resultados. Esta idea constituye un elemento central del ideario de la centro-derecha y es un punto que en repetidas ocasiones él mismo se ha encargado de reiterar: “Esperamos que los chilenos nos juzgarán por los resultados y no sólo por las intenciones” (Gobierno de Chile, 2010:12).

**En esta lógica del enfoque en resultados, y durante su primer discurso del 21 de mayo, el Presidente compromete metas y resultados en torno a siete ejes programáticos y la reconstrucción.** Estos ejes programáticos son: i) crecimiento económico, ii) empleo, iii) seguridad pública, iv) educación, v) salud, vi) pobreza y vii) perfeccionamiento de la democracia. Durante la campaña, una encuesta del Centro de Estudios Públicos identificó tres áreas que el ciudadano consideraba que deberían ser lideradas por el Estado: la educación escolar, la salud y la seguridad ciudadana. A estas se sumaron dos que son parte esencial del ideario de la centro-derecha: el crecimiento económico y la generación de empleo. A estas, a su vez, se le añadieron tres áreas adicionales que incluyen: acabar con la pobreza y alcanzar el desarrollo para el año 2018; elevar la calidad de la democracia como respuesta a la baja confianza en las instituciones, y lograr la reconstrucción de las zonas afectadas por el terremoto de febrero de 2010. El recuadro 1 resume los principales objetivos de estos ejes.

**A fin de asegurar el cumplimiento de las metas comprometidas, el Presidente anunció la creación de una Unidad Presidencial de Gestión del Cumplimiento (UPGC) al interior del Ministerio de la Presidencia, o *Delivery Unit*.** Esta unidad, que debía establecer un sistema permanente de evaluación y control de resultados del programa de gobierno que informara periódicamente al Presidente de la República sobre su estado de avance, se inspiraba en la experiencia de otros países de la OCDE, particularmente en la del Reino Unido durante el segundo mandato de Tony Blair y la administración de Gordon Brown (2001-10).

**La creación de la Unidad Presidencial de Gestión del Cumplimiento (UPGC), junto con el fortalecimiento del rol de coordinación a través de la División de Coordinación Interministerial (DCI) del Ministerio de la Presidencia, constituirían las principales reformas destinadas a fortalecer el CDG.** Para este último rol, el Ministerio de la Presidencia asume importantes funciones en instancias clave, como la coordinación de los comités interministeriales y la participación en las reuniones bilaterales, estas últimas utilizadas por el Presidente como una práctica habitual de trabajo y de relación con sus ministros, constituyéndose en la instancia por excelencia para la toma de decisiones y la resolución de los cuellos de botella en la acción gubernamental.

**Finalmente, dos elementos distintivos de la administración tendrán un impacto importante para fortalecer el CDG.** En el campo político, y en particular durante el primer año, tiene lugar la designación de un alto número de autoridades de gobierno (ministros y subsecretarios) sin militancia en partidos políticos de la coalición. Cabe destacar que la designación de subsecretarios se hizo previa consulta con el ministro correspondiente. Este es un elemento distintivo con respecto a los gobiernos anteriores, en cuyo caso se había buscado mantener el equilibrio de los partidos políticos en la conformación de los equipos ministeriales, es decir: si el ministro pertenecía a un partido de la coalición, entonces el subsecretario sería de otro. Entre 2011 y 2013 la conformación del gabinete ministerial iría adquiriendo un mayor peso político, pero se mantuvo la tónica de conformar equipos políticamente afines dentro de cada cartera.

**En lo referente a la gestión del desempeño institucional, y potenciado por la característica anterior, se fortalece el vínculo programático y estratégico así como jerárquico-organizacional entre ministerios y servicios mediante el empleo de un modelo tipo *holding* (Chile Gestiona) y avances hacia una planificación estratégica más integrada sectorialmente.** En

gobiernos anteriores, la baja capacidad y el escaso empoderamiento político de la cabeza del sector para ordenar prioridades sectoriales o acordar y vigilar el cumplimiento de metas pertinentes en cada uno de sus servicios ocasionaba una brecha entre las metas reportadas a la Dipres o a la Presidencia y las metas efectivamente per-

seguidas por los servicios. Estos últimos desarrollaron técnicas de “gaming” o “simulación” de las metas relevantes (Banco Mundial, 2011). Con este nuevo enfoque, materializado en 2011 a través de Chile Gestiona, se buscaba entrelazar mejor las metas presidenciales con las unidades responsables por entregar los servicios.

### Recuadro 1. Los siete ejes estratégicos de la administración del Presidente Sebastián Piñera y sus principales objetivos

#### I. EJE CRECIMIENTO

- Mantener el equilibrio macroeconómico y reducir el déficit fiscal estructural a 1% del PIB al año 2014.
- Expandir en 6% promedio el PIB durante el período de gobierno.
- Duplicar la inversión en ciencia y tecnología a fines del mandato, pasando de 0,4% a 0,8% del PIB.
- Crear 100.000 emprendimientos durante el período de gobierno.
- Reducir de 27 a sólo 16 días los trámites necesarios para crear una nueva empresa.

#### II. EJE EMPLEO

- Crear un millón de nuevos y buenos empleos en el período 2010–14, o sea 200.000 promedio al año.
- Mejorar las condiciones laborales en el país mediante la reducción de las tasas de accidentabilidad al 4% en 2015 y la reducción de la mortalidad en el trabajo a 5 por cada 100.000 trabajadores en 2015.

#### III. EJE SEGURIDAD CIUDADANA

- Reducir en 15% a 2013 el índice de victimización, que equivale al número de hogares que son víctimas de delitos.
- Reducir en 25% a 2013 los delitos ocurridos en espacios públicos.
- Crear una nueva institucionalidad, adecuada para la coordinación de la lucha contra la delincuencia.
- Disminuir el índice de temor de la población.

#### IV. EJE EDUCACIÓN

- Mejorar la calidad de la educación preescolar y otorgar cobertura completa para los niños de las familias pertenecientes al 60% de menores ingresos para el año 2014.
- Mejorar la calidad de la educación, aumentando en 10 puntos el promedio Simce de cuarto básico a 2014.
- Aumentar la equidad de la educación, disminuyendo en 10 puntos la brecha entre los alumnos pertenecientes a familias de más altos ingresos y los alumnos pertenecientes a familias de más bajos ingresos en el Simce de cuarto básico al año 2014.
- Mejorar la calidad de los profesores, duplicando el número de estudiantes que ingresen a carreras de pedagogía con más de 600 puntos en la Prueba de Selección Universitaria (PSU), a fin de llegar a 4.000 en la admisión de 2014.
- Mejorar la calidad de la educación pública, inaugurando 60 liceos de excelencia a lo largo de todo Chile y cubriendo cada una de las grandes ciudades del país.
- Mejorar la calidad de la educación superior en Chile, avanzar en el acceso y mejorar los sistemas de información y transparencia del sistema de educación superior.

#### V. SALUD

- Desarrollar instrumentos para fomentar hábitos de vida saludables, combatir el sedentarismo y la obesidad, y disminuir el tabaquismo y el consumo de alcohol.
- Terminar con las listas de espera de cirugía y enfermedades AUGE antes de noviembre de 2011.
- Terminar con la lista de espera para cirugías no AUGE mayores a un año de espera antes de mayo de 2013.
- Construir al menos 10 nuevos hospitales y 56 nuevos centros de salud familiar al término del período de gobierno.

#### VI. POBREZA

- Erradicar la pobreza extrema a 2014 y reducir la pobreza a 2014 para erradicarla a 2018.
- Construir institucionalidad permanente para la superación de la pobreza.

#### VII. CALIDAD DE LA DEMOCRACIA, DESCENTRALIZACIÓN Y MODERNIZACIÓN DEL ESTADO

- Mejorar la calidad de atención a los usuarios de servicios del Estado.
- Aumentar la participación ciudadana.
- Mejorar la gestión del Estado y de las personas que trabajan en este.
- Generar mecanismos que permitan la progresiva descentralización administrativa, política y fiscal del país.

Fuente: Gobierno de Chile (2010). Disponible en [http://www.gob.cl/cumplimiento/objetivos\\_estrategicos.html](http://www.gob.cl/cumplimiento/objetivos_estrategicos.html).

Nota: El total de objetivos estratégicos en 2013 ascendía a 40.

## 2.4 El Ministerio de la Presidencia, la División de Coordinación Interministerial (DCI) y la Unidad Presidencial de Gestión de Cumplimiento (UPGC) en el engranaje del Centro de Gobierno, 2010-13

Uno de los primeros esfuerzos legislativos de esta administración fue devolverle al Ministerio de la Presidencia su impronta inicial de órgano asesor y coordinador, y hacerle abandonar el rol de ejecutor. El artículo 1° de la Ley Nro. 18.993 de agosto de 1990, que crea dicho Ministerio, establece que será este el órgano encargado de realizar funciones de coordinación y de asesorar directamente al Presidente de la República, al Ministro del Interior y a cada uno de los Ministros.<sup>11</sup> La ley señala que además de un ministro y un subsecretario, el Ministerio contará con seis divisiones: i) División Ejecutiva, ii) División Jurídico-Legislativa, iii) División de Coordinación Interministerial (DCI), iv) División de Relaciones

Políticas e Institucionales, v) División de Estudios y vi) División de Administración General. La figura 3 presenta el organigrama del Ministerio de la Presidencia. Luego de la promulgación de la ley que crea el Ministerio de la Presidencia, se le agregó el Servicio Nacional del Adulto Mayor (Senama), la Comisión Nacional de Medioambiente (Conama) y el Comisionado Indígena, y se creó la Agencia de Inocuidad Alimentaria. La incorporación de estas instituciones desdibujó la función original del Ministerio de la Presidencia como órgano asesor y lo transformó en un órgano que también ejecutaba. En línea con el objetivo de fortalecer su mandato original, el Ministerio de la Presidencia traspasó estas instituciones a otros servicios.<sup>12</sup>

### *La División de Coordinación Interministerial (DCI)*

Una segunda iniciativa fue fortalecer la función coordinadora del Ministerio de la Presidencia potenciando a la DCI, en particular en lo relacionado con los momentos ex ante y ex post de la toma de decisiones. La Ley Nro. 18.993 de 1990 también establecía que la DCI sería responsable por la coordinación y el seguimiento programático de la gestión del Ejecutivo, en particular en temas que afectaran a más de un ministerio y para el apoyo técnico de los comités interministeriales.

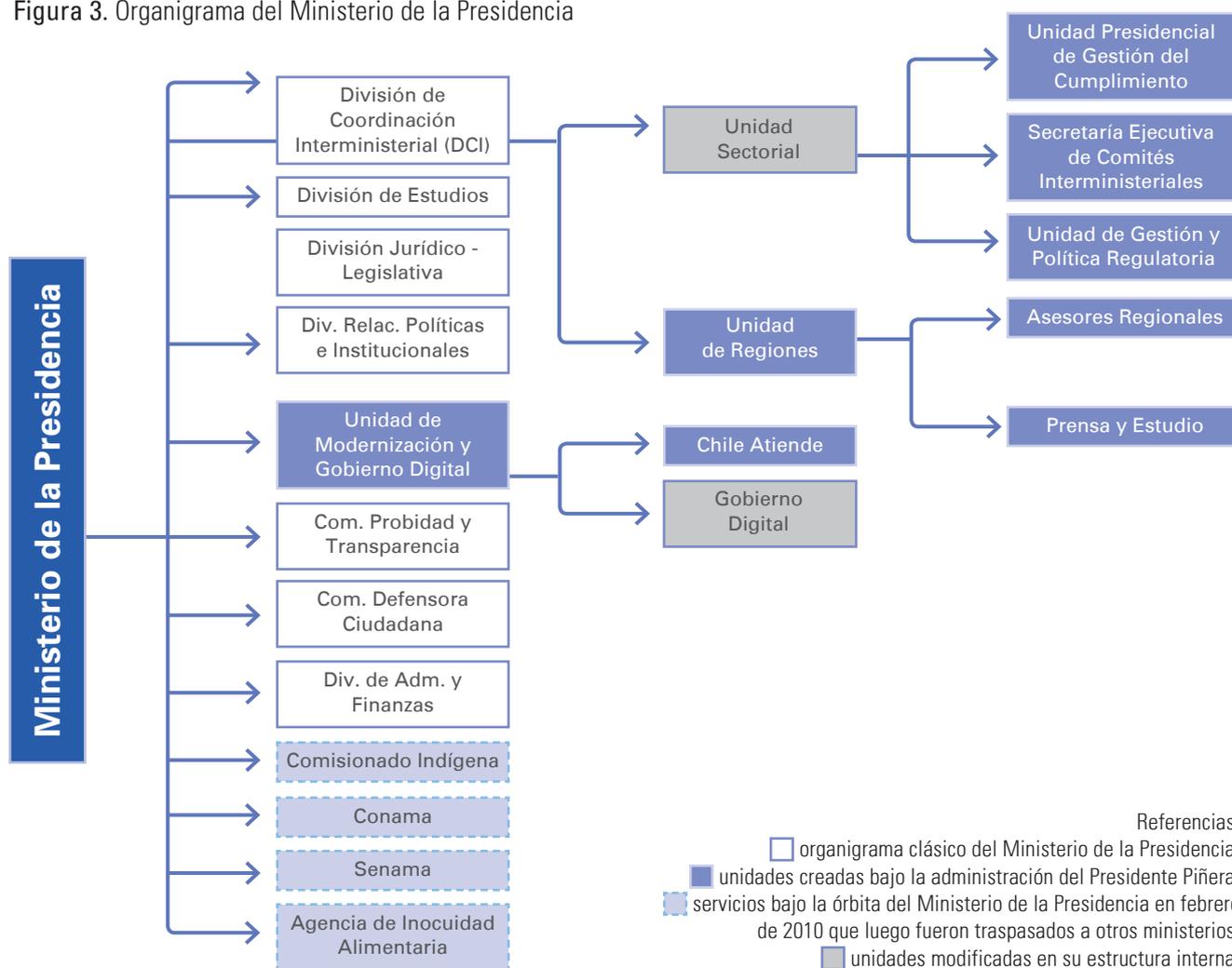
El proceso de toma de decisiones de política pública en Chile durante el período bajo análisis suele tener lugar en dos instancias al interior del CDG: el comité interministerial que corresponde y una reunión bilateral. Las funciones asociadas a cada instancia y proceso para la toma de decisiones están repartidas entre el Ministerio de la Presidencia, la Dipres y la Asesoría Personal del Presidente. El proceso de coordinación no siempre es claro y preciso, por lo que se generan solapamientos entre los múltiples actores involucrados.<sup>13</sup>

<sup>11</sup> El artículo 2° enumera las funciones que el Ministerio de la Presidencia realizará: a) prestar asesoría al Presidente de la República, al Ministro del Interior y a cada uno de los ministros, en materias políticas, jurídicas y administrativas, como asimismo, asesorar al Presidente de la República y al Ministro del Interior y demás ministros, cuando así lo requieran, en lo que se refiera a las relaciones del gobierno con el Congreso Nacional; como también con los partidos políticos y otras organizaciones sociales e instituciones de la vida nacional, en coordinación con el Ministerio Secretaría General de Gobierno; b) propender al logro de una efectiva coordinación programática general de la gestión de gobierno; c) actuar, "por orden del Presidente de la República", mancomunadamente con otros ministerios, y a través de ellos, con los servicios y organismos de la Administración del Estado; d) efectuar estudios y análisis de corto y de mediano plazo relevantes para las decisiones políticas y someterlos a la consideración del Presidente de la República y del Ministerio del Interior, y e) informar al Ministro del Interior respecto de la necesidad de introducir innovaciones a la organización y procedimientos de la Administración del Estado.

<sup>12</sup> En el caso de la Conama, la Ley del Ministerio de Medioambiente traspasaría a esta comisión partir del 1 de octubre de 2010 (Ley Nro. 20.417). Otro esfuerzo del Ministerio de la Presidencia en línea con su mandato fue avanzar con la agenda de modernización del Estado. Una nueva unidad y el programa Chile Atiende se orientaron a apoyar y asesorar a distintos servicios en sus esfuerzos por centrarse en el ciudadano, con un enfoque genérico, de promover la interoperabilidad de los servicios y de ser coordinador más que ejecutor.

<sup>13</sup> El proceso que desembocará en la toma de decisiones por parte del Ejecutivo comienza mucho antes de que una propuesta haga su entrada oficial al Centro de Gobierno: el ministerio sectorial es la institución encargada de elaborar una propuesta inicial la que, llegado su momento, es presentada ante un comité interministerial o una reunión bilateral para decisión.

Figura 3. Organigrama del Ministerio de la Presidencia



Fuente: Ministerio de la Presidencia (s/f).

Esto acontece en especial durante el período de instalación de un nuevo gobierno.

Si bien cada comité interministerial es presidido por un ministerio, desde 2010 se radicó la secretaría ejecutiva de los mismos en la DCI del Ministerio de la Presidencia, que es quien los convoca, fija la agenda y lleva el control de los acuerdos y tareas. Esta función de la DCI constituye una innovación respecto de gobiernos anteriores, en cuyo caso la secretaría estaba radicada en el mismo ministerio que presidía cada comité. La motivación de este cambio fue evitar que el

ministerio que presidía cada comité se apropiara exclusivamente de la agenda y excluyera al resto, o se desviara de la agenda fijada por el Presidente en el plan de gobierno. Con la sola excepción del comité político, la convocatoria emana de la DCI y la agenda se fija de común acuerdo entre esta y el ministro que preside el comité. Los comités sesionan una vez al mes (excepto el Comité Político que lo hace dos veces por semana) y siempre lo hacen en La Moneda (el Palacio Presidencial). En los comités sectoriales (excepto el político) siempre participa también un representante de la Dipres y de la Asesoría Personal del Presidente.<sup>14</sup>

<sup>14</sup> El formato de las reuniones es muy similar. Normalmente hay un grupo de ministros participantes, algunos de pleno derecho según el tipo de comité y otros invitados en función de los temas tratados. Las reuniones se desarrollan en unas dos horas y se pueden presentar hasta cuatro temas aproximadamente.



El Presidente no participa en ninguno de los tres comités interministeriales de carácter sectorial.

**Una vez que existe claridad y relativo consenso con respecto a un nuevo programa dentro del comité interministerial, y este se encuentra lo suficientemente maduro para su discusión con el Presidente, la Asesoría Presidencial fija y convoca a una reunión bilateral.** En ella participan el ministro o los ministros responsables por la propuesta junto a sus equipos técnicos, y del otro lado, siempre están el Presidente junto a sus colaboradores, incluidos: i) la Dipres, ii) la Asesoría Presidencial y iii) el Ministerio de la Presidencia, que está representada por el Jefe de la DCI, acompañado por el coordinador de eje de la Unidad Presidencial de Gestión del Cumplimiento que corresponda al tema y el Jefe de la División Jurídica (en caso de ser relevante). Durante la reunión se presenta la propuesta, se zanan aspectos sobre los que pueda existir desacuerdo entre ministerios o miembros del CDG, y se fijan los siguientes pasos.<sup>15</sup>

**Las instancias y actores disponibles para el ejercicio de la coordinación ex post son los mismos que para la etapa anterior; sin embargo, el uso de los *comités interministeriales* y de *reuniones bilaterales* para la discusión del cumplimiento es bastante menos frecuente que aquel para la toma de decisiones.** Las reuniones bilaterales y las sesiones de comités

con foco en el cumplimiento tienden a ser más frecuentes en torno a fechas y eventos de importancia, como en el caso de los mensajes de cada 21 de mayo, las rendiciones de cuentas ministeriales que tienen lugar al final de cada año o tras un cambio de ministro. Cada una de estas oportunidades sirve para analizar la evolución de la ejecución de los compromisos prioritarios. Si bien la DCI y la UPGC cumplen un rol en ambas etapas de la coordinación, es en esta segunda donde el rol de la UPGC es más activo y preponderante.

**A partir de 2010 la DCI se organizó en dos unidades: la Unidad Sectorial, que ejerce la secretaría ejecutiva de los comités interministeriales e incluye a la Unidad Presidencial de Gestión del Cumplimiento (UPGC), y la Unidad de Regiones.<sup>16</sup>** La UPGC es responsable por el monitoreo del programa de gobierno y de todos los compromisos presidenciales. A diferencia de los mandatos anteriores, en estos no coexisten compromisos ministeriales, reduciéndose el espacio para agendas sectoriales, por lo menos en cuanto a contenido programático. Por otro lado, la Unidad de Regiones se conformó varios meses después de su par sectorial, y su creación obedeció a la necesidad de “bajar” las prioridades presidenciales fijadas en los siete ejes programáticos al ámbito territorial. El recuadro 2 detalla el funcionamiento y las tareas de la Unidad de Regiones.

---

<sup>15</sup> La periodicidad de estas reuniones varía según el ministerio. En principio, los 22 ministros han celebrado reuniones bilaterales con el Presidente, pero la periodicidad y frecuencia de las reuniones depende del tema a tratar y de la proximidad de las responsabilidades del ministerio con los objetivos estratégicos del Presidente. Por ejemplo, con el Ministerio de Educación se puede celebrar más de una por mes (más de 15 en marzo de 2013), mientras que el Ministerio de Bienes Nacionales sólo había celebrado dos reuniones entre 2010 y 2013. La agenda de reuniones bilaterales del Presidente puede ser bastante apretada a tenor de la cantidad de reuniones que haya agendadas para cada mes. Por ejemplo, en 2012 se celebraron 18 bilaterales en agosto, 13 en octubre y 21 en noviembre. En estas reuniones bilaterales el Segundo Piso tendría un papel más relevante que el Ministerio de la Presidencia.

<sup>16</sup> La Unidad de Gestión Regulatoria se encontraba en un estadio muy inicial a comienzos de 2013.

## Recuadro 2. Adaptación del modelo a un enfoque territorial: la Unidad de Regiones

Hacia fines de 2010, y en parte debido al conflicto con los pueblos originarios que se desencadenó en septiembre y que dio origen a un remozado Plan Araucanía, el Ministerio de la Presidencia vislumbró la necesidad de agregar una dimensión territorial a los siete ejes programáticos definidos por el gobierno y creó la Unidad de Regiones, con el mandato de asesorar y apoyar a los intendentes regionales en la elaboración e implementación de sus Planes Regionales de Gobierno.

El primer paso en la elaboración de los planes fue convocar a todos los intendentes y explicarles en qué consistía el trabajo. Se estableció una metodología para la elaboración de los planes, de acuerdo con la cual cada intendente seleccionaba cuatro de los siete ejes centrales de gobierno y los adaptaba a nivel regional. A estos cuatro ejes se les sumaban dos o tres ejes adicionales que no necesariamente formaban parte de los siete ejes iniciales, por ejemplo: un eje de conectividad, vinculado a mejorar el acceso de la ciudadanía a servicios de transporte (puertos, rutas, carreteras, etc.) y comunicaciones (telefonía, Internet, etc.).

Una vez hecha la presentación, el Jefe de la Unidad de Regiones se dedicó a recorrer cada una de las regiones y a trabajar en cada plan regional con los correspondientes Secretarios Regionales Ministeriales (Seremis).<sup>a</sup> En general, los Planes Regionales de Gobierno estaban centrados exclusivamente en iniciativas de inversión pública (no implicaban la creación de programas o iniciativas especiales, las que son sólo potestad de organismos centrales, es decir: ministerios y servicios). Una vez consensuado cada plan, se coordinó una reunión bilateral entre el Presidente y el intendente. De aprobarse el plan propuesto, se fijaba una fecha para su lanzamiento oficial, ceremonia en la que participaba el Presidente.

Al igual que en el caso de la UPGC, la Unidad de Regiones también es responsable por monitorear el avance y cumplimiento de cada plan, y de asistir en la solución de fallas de coordinación que puedan trabar el avance de compromisos incluidos en dichos planes. Debido a que los planes comprometen casi exclusivamente proyectos de inversión, el trabajo de coordinación es clave, pues en Chile la aprobación y el financiamiento de proyectos de inversión requieren la concurrencia de múltiples instituciones.<sup>b</sup>

Fuente: Ministerio de la Presidencia (s/f).

<sup>a</sup> Los Secretarios Regionales Ministeriales son la máxima autoridad sectorial en la región y presiden la oficina o entidad desconcentrada del ministerio sectorial que corresponde. Su designación se realiza en forma conjunta entre cada intendente y el ministro del ramo.

<sup>b</sup> El proceso habitualmente requiere la concurrencia del Ministerio de Desarrollo Social, de la Subdere, del ministerio sectorial que corresponda, y de las autoridades políticas regionales, que no sólo incluyen al intendente sino también al gobierno regional (Gore), entre otros.

### La Unidad Presidencial de Gestión del Cumplimiento (UPGC)

Una vez anunciada la creación de la UPGC en el discurso del 21 de mayo de 2010, tuvo lugar un proceso de reflexión en torno a cómo estructurar y montar esta unidad y qué funciones debería cumplir. La experiencia se basó fundamentalmente en el modelo implementado en el Reino Unido, y en este proceso el Ministerio de la Presidencia contó con el apoyo de McKinsey & Co., que junto a ex funcionarios del Reino Unido, habían apoyado procesos similares en otros países.

A la UPGC se le asignaron las siguientes funciones: i) apoyo estratégico para dar coherencia a la gestión *programática* o planificación de la acción gubernamental; ii) coordinación, principalmente ejercida a través de la DCI; iii) seguimiento y ajuste, y iv) rendición de cuentas, siguiendo el mandato de la UPGC definido por el mismo Presidente cuando anunció su creación durante su primer mensaje del 21 de mayo: “[establecer] un sistema permanente de evalua-

ción y control de resultados que informe periódicamente al Presidente de la República sobre su estado de avance”. Estas funciones se describen a continuación.

#### *i) Apoyo estratégico*

Esta función, desarrollada en una primera etapa, consistió en asistir a los ministerios sectoriales prioritarios en la estructuración de sus planes de acción, para que estuvieran alineados con los ejes estratégicos de gobierno y que contaran con metas e indicadores accionables. Si bien antes de la campaña presidencial el Grupo Tantauco, un *think-tank*, había trabajado en el desarrollo del programa de gobierno, las estrategias no habían sido desarrolladas al nivel de detalle necesario en varios de los sectores. Con este fin, la UPGC financió la asesoría de expertos internacionales que aportaran en la definición de la estrategia y a las iniciativas que la conforman, pero reconociendo que el rol de la unidad era el



de acompañar el proceso, velar por que este sea accionable y tratar de aportar experiencia comparada y buenas prácticas. En lo concreto, esta función incluyó el apoyo necesario para responder las siguientes preguntas: ¿Cómo se van a medir los resultados? ¿Existen o no las fuentes de información adecuadas para ello? ¿Es necesario definir indicadores indirectos? De ser así, ¿cuáles son los apropiados? En segundo lugar, esta función también consistió en el desarrollo de una metodología compuesta por “rutinas” asociadas al cumplimiento que fueran aceptadas por los ministerios sectoriales y que se instalaran institucionalmente, en particular, en lo referente a la recopilación de datos, la generación de informes internos y externos, y las reuniones o instancias de intercambio de información y/o de examinación cruzada.<sup>17</sup>

**Esta fase requirió un conocimiento técnico en la entrega de servicios para poder apoyar a los sectores.** Además de asistir en el montaje de la unidad (sus funciones, estructuración, competencias y perfiles profesionales, y cómo relacionarse con los ministerios sectoriales), McKinsey proporcionó apoyo en la generación del contenido programático en cada eje estratégico, o –en su defecto– en la definición de metodologías para determinar dicho contenido estratégico.<sup>18</sup> Capacitó a los miembros de la UPGC en la realización de “diálogos de desempeño”, una metodología de trabajo para poder determinar las causas de fondo que impiden el logro de resultados y el cumplimiento de metas (en lugar de quedarse en las razones superficiales). También contribuyó a dicho proceso con los siguientes elementos: i) el aporte de expertos internacionales (en particular en las áreas de educación, salud y seguridad pública); ii) la recolección de evidencia comparada y buenas prácticas, y iii) la definición de indicadores accionables y la identificación de fuentes de información necesarias.

**En un principio el modelo inicial de trabajo de la UPGC con cada ministerio sectorial consistió en que cada coordinador de eje desempeñara sus funciones ubicado en las dependencias del ministerio sectorial que apoyaba (muchas veces dentro del mismo gabinete del ministro o del subsecretario), pero esta forma de trabajo no prosperó.** El débil sentido de cuerpo al interior de la UPGC y las potenciales fuentes de conflictos asociadas a la suerte de “doble dependencia” a que estaban sujetos los coordinadores llevaron a discontinuarlo.

**El ejercicio de apoyo estratégico y preparación del plan de gobierno también incluyó un trabajo en coordinación con otras agencias centrales clave, en particular la Asesoría Presidencial y la Dipres.** En esta primera fase, el mayor trabajo parece haber tenido lugar con la Dipres, cuya participación activa en el proceso de preparación del primer 21 de mayo y el plan de gobierno sirvió de base para la elaboración del primer presupuesto de la administración para 2011.

**Si bien en el sector público de Chile existía una larga tradición en medir procesos, productos y resultados, en algunas áreas claves para el plan de gobierno no había un instrumento de medición o una fuente de información que lograra dar cuenta del progreso en dicho ámbito.** Por ejemplo, no existía una línea de base o indicadores directos que cuantificaran el número de días que se requiere para crear una empresa. De la misma manera, si bien se contaba con una encuesta para los usuarios de servicios hospitalarios, esta era aplicada para cada establecimiento, lo que reducía la legitimidad y credibilidad de la información obtenida por este medio. Esta realidad obligó a los equipos en cada ministerio, en conjunto con la UPGC y el equipo de McKinsey, a identificar indicadores y fuentes de información

---

<sup>17</sup> Este segundo aspecto dentro de esta función es lo que Barber (2008) denomina *deliverology* (véase el capítulo 3).

<sup>18</sup> McKinsey dispuso de un equipo de cuatro personas a tiempo completo y de un experto internacional por tema para brindar apoyo con contenido (salud, educación y seguridad pública). El trabajo se extendió por cinco meses: durante los tres primeros el apoyo fue de mayor intensidad y funcionó el equipo completo, mientras que durante los últimos dos meses el apoyo fue más liviano y consistió en que el gerente del proyecto se fuera en comisión a la DCI por dicho período.

Cuadro 2. Clasificación de objetivos estratégicos

	Insumo	Proceso	Producto	Resultado	Total		Insumo	Proceso	Producto	Resultado	Total
Crecimiento	-	1	-	5	6	Crecimiento	0%	17%	0%	83%	100%
Empleo	-	-	1	3	4	Empleo	0%	0%	25%	75%	100%
Seguridad ciudadana	1	1	-	4	6	Seguridad ciudadana	17%	17%	0%	67%	100%
Educación	3	1	2	3	9	Educación	33%	11%	22%	33%	100%
Salud	1	3	1	-	5	Salud	20%	60%	20%	0%	100%
Pobreza	-	3	-	1	4	Pobreza	0%	75%	0%	25%	100%
Calidad de la democracia	-	-	1	4	5	Calidad de la democracia	0%	0%	20%	80%	100%
Reconstrucción	-	-	1	-	1	Reconstrucción	0%	0%	100%	0%	100%
<b>Total</b>	<b>5</b>	<b>9</b>	<b>6</b>	<b>20</b>	<b>40</b>	<b>Total</b>	<b>13%</b>	<b>23%</b>	<b>15%</b>	<b>50%</b>	<b>100%</b>

Fuente: Ministerio de la Presidencia (2013).

Notas: La clasificación de objetivos y acciones fue realizada de acuerdo con criterios establecidos por los autores. Los insumos (*inputs*) son los recursos humanos, monetarios y otros activos. Las actividades constituyen las acciones y procesos llevados a cabo por la autoridad para transformar los *inputs* en productos. Los productos (*outputs*) son aquellos directamente atribuidos a la actividad gubernamental. Finalmente los resultados (*outcomes*) son los efectos de los productos de la autoridad además de otros intereses afectados en la sociedad.

que permitieran dar cuenta del avance o progreso en los compromisos presidenciales de cada eje programático. La dificultad de dar con el indicador apropiado, es decir: oportuno, objetivo, accionable y valorable (relación de costo-beneficio) llevó a que en algunos ámbitos se optara por emplear indicadores indirectos.

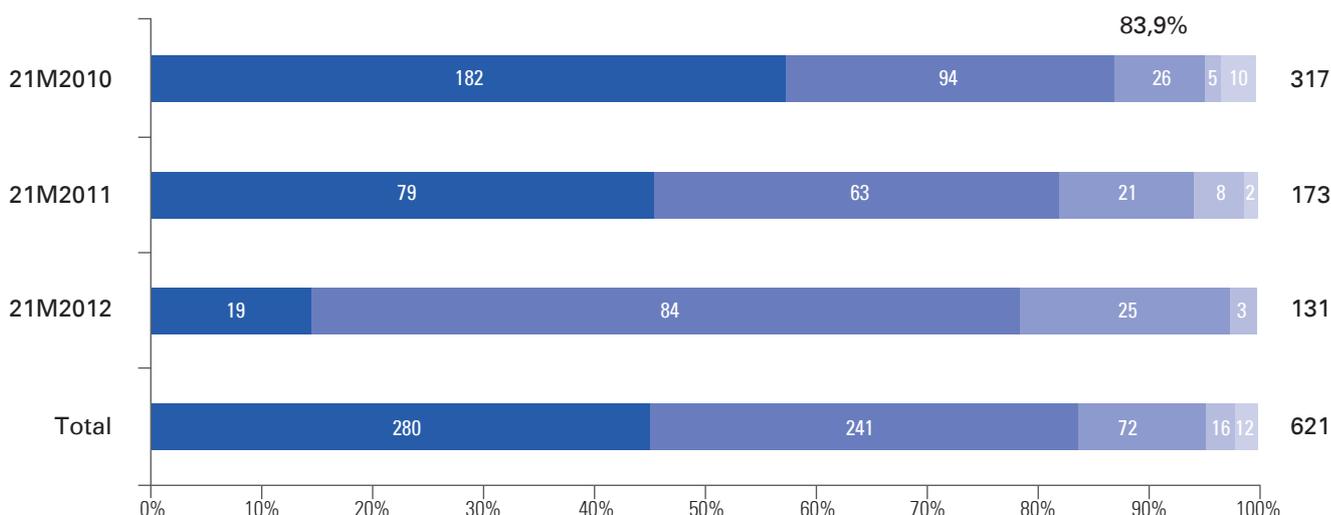
**Pese a que algunos de los compromisos presidenciales están asociados a resultados (por ejemplo: crecimiento económico, empleos o seguridad), otros están relacionados con procesos, por lo que el vínculo con los resultados en esos casos es indirecto y, en algunas oportunidades, no resulta relevante.** Un ejemplo de este segundo tipo de metas es cuando se compromete el ingreso de un proyecto de ley al Congreso. Si bien el hito es un paso en la dirección correcta, no dice nada con respecto a la posibilidad de que la ley sea finalmente aprobada y mucho menos permite estimar con algún grado de precisión la contribución de dicha ley al bienestar de la ciudadanía. El cuadro 2 proporcio-

na un desglose de los 40 objetivos estratégicos, en torno a los ocho ejes prioritarios, que tienen principalmente un foco en resultados (50% del total). Por otra parte, el informe de cumplimiento a tres años de gobierno identifica 271 acciones, muchas de ellas asociadas a insumos y procesos necesarios para el logro de los 40 objetivos estratégicos señalados. La nueva versión de la página web de cumplimiento lanzada en mayo de 2013<sup>19</sup> facilita la distinción entre ambos tipos de compromisos, vale decir: entre aquellos cuyo foco está más centrado en resultados (los 40 objetivos estratégicos), y aquellos cuyo énfasis está puesto más en insumos y procesos (las 271 acciones).

Una vez finalizado el plan de gobierno, con sus ejes prioritarios, objetivos estratégicos y acciones, y habiéndose identificado indicadores y metas precisas, este estuvo lejos de ser un instrumento estático, con el número de acciones comprometidas y bajo monitoreo incrementándose año a año. El gráfico 1 indica el número de compromisos adquiridos en los mensajes presidenciales del 21 de mayo de los

<sup>19</sup> Véase [www.presidencia.cl/cumplimiento](http://www.presidencia.cl/cumplimiento).

Gráfico 1. Compromisos presidenciales contenidos en los mensajes del 21 de mayo: avances a diciembre de 2012



Fuente: UPGC-Ministerio de la Presidencia.

■ Cumplido: fueron cumplidos según lo comprometido.

■ A tiempo en su cumplimiento: que se encuentran a tiempo para ser cumplidos.

■ Requiere atención: existen riesgos para su cumplimiento.

■ Atrasado: que no se ha cumplido según el plazo establecido por el Presidente.

■ Descartado: que han sido descartados por razones técnicas, presupuestarias o por cambios de prioridades.

tres años de gobierno (2010-12) y su estatus. El número total de compromisos pasó de 317 en 2010 a 621 en 2012.<sup>20</sup> Una de las razones detrás de dicho aumento radica en el dinamismo de lo político y la necesidad de ir incorporando nuevos objetivos al plan estratégico que no fueron considerados inicialmente (por ejemplo, compromisos asociados a la educación superior, generados en parte por las movilizaciones estudiantiles durante 2011).

### ii) Coordinación

Esta función consiste en brindar apoyo para la resolución de fallas de coordinación que limitan el progreso de los compromisos de gobierno, ayudando a detectar cuando estas suceden y mitigándolas, y respaldar el proceso de coordinación para la toma de decisiones. En este sentido, el equipo de la DCI-UPGC participa en la secretaría ejecutiva de los comités interministeriales y presencia las reuniones bilaterales, constituyendo una pieza clave para el logro de esta función, analizada anteriormente.

### iii) Seguimiento y ajuste

Su función fue custodiar la integridad y el foco de la estrategia programática delineada por el Presidente a través del monitoreo permanente de los compromisos en torno a los ocho ejes prioritarios del plan de gobierno. Dicho de otra manera: impedir que la contingencia desviara el foco de la agenda y de los recursos hacia compromisos y objetivos que no estuvieran contenidos en el plan de gobierno, o cuando esta contingencia tuviera un carácter superlativo, ajustar la estrategia (como ocurrió con la educación superior debido a las movilizaciones estudiantiles durante 2011). Además, toda vez que los resultados obtenidos no fueran los deseados, la UPGC tendría la función de apoyar o asistir en la modificación de la estrategia o de las actividades que la componen, según sea el caso. Al igual que la primera función sobre la formulación de planes estratégicos, esta se llevaría a cabo apoyando el liderazgo técnico ejercido por los expertos en cada ministerio, y no desde la UPGC, que no tenía la capacidad de otorgar

<sup>20</sup> El número total de compromisos es superior a los aquí mencionados, pues además se incluyen compromisos anunciados en discursos y anuncios distintos del 21 de mayo. Además, existe un grupo de compromisos ministeriales que no son públicos, acordados en reuniones bilaterales u otra instancia interna del gobierno.

### Recuadro 3. Manejo de “crisis de cumplimiento”: eje de seguridad ciudadana

El eje de seguridad ciudadana incluyó el compromiso de reducir en un 15% el índice de victimización de hogares para 2014, cuyo indicador se construye a partir de la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana (ENUSC). El Plan Chile Seguro lanzado en agosto del 2010 comprometió una serie de acciones y programas con el fin de alcanzar esta meta. En abril de 2011, el Instituto Nacional de Estadística (INE) presentó los resultados para 2010 indicando que el porcentaje de hogares víctimas de un crimen se había reducido de un 33,6% en 2009 a un 28,2% (cifra equivalente a una disminución del 15,9%). En otras palabras, la meta fijada para los cuatro años de gobierno se había logrado dentro del primer año.

Doce meses después, la ENUSC 2011 mostró que el porcentaje de hogares víctimas de un crimen se había elevado de un 28,2% a un 31,1%. Este alza del 10% con respecto al año anterior generó cuestionamientos al Plan Chile Seguro y a la estrategia impulsada por el gobierno para combatir la delincuencia. En dicha oportunidad se organizaron una serie de reuniones de trabajo coordinadas desde la Presidencia para decidir cómo enfrentar la situación provocada por los resultados de la ENUSC. El Ministerio del Interior y Seguridad Pública (principal responsable del eje) lideró los esfuerzos para determinar las causas del aumento y evaluar los posibles cursos de acción, para lo cual se organizaron una serie de reuniones de trabajo de las que además de los expertos sectoriales participaron miembros del Ministerio de la Presidencia (DCI y UPGC) y del equipo de la Asesoría Presidencial.

Luego de evaluar la información de la ENUSC y los posibles cursos de acción, el equipo de gobierno optó por mantener el Plan Chile Seguro y las acciones comprometidas en él, complementándolas con el lanzamiento de planes en materia de: i) política carcelaria, ii) política fronteriza (Plan Frontera Norte), y iii) Plan Estadio Seguro. La percepción del aumento de la victimización durante 2011 fue consecuencia de un rebote natural tras el fuerte descenso experimentado en 2010. Durante este período de evaluación y decisión, la UPGC asumió el rol de coordinador y de apoyo estratégico a la gestión, de una forma muy similar a aquella asumida durante la elaboración del plan estratégico a principios de 2010. En marzo de 2013, el INE dio a conocer los resultados para 2012, indicando que el porcentaje de hogares víctimas de un crimen había disminuido al 26,3%, cifra incluso mejor que el 28,2% de la encuesta de 2010.

Más allá de los resultados alcanzados y de su evolución en el tiempo, esta situación es un buen reflejo de los desafíos propios de la gestión por resultados, a saber: la determinación efectiva de las metas, la existencia o no de causalidad entre las acciones tomadas y los resultados alcanzados (atribución), y las dificultades propias para explicar cambios de corto plazo en áreas en las cuales las políticas públicas requieren tiempo y madurez para que se puedan lograr los resultados esperados.

Fuente: Elaboración propia.

asesoramiento técnico sectorial. Esta función de seguimiento, monitoreo y ajustes incluyó la responsabilidad de dar respuesta a posibles crisis de cumplimiento. Una situación de “crisis de cumplimiento”, por ejemplo, la constituyó el resultado adverso obtenido en el área de seguridad a fines de 2011 (véase el recuadro 3).

**Durante esta fase de monitoreo se fue consolidando la relación entre el Ministerio de la Presidencia (en particular la DCI y la UPGC) y la Dipres, sobre la base de la concurrencia de contribuciones asociadas a las dos instancias clave en la gestión anual del gobierno: la elaboración del mensaje del 21 de mayo y la preparación de la Ley de Presupuestos. En su versión ideal,**

el Ministerio lidera la elaboración de contenidos para la redacción del mensaje del 21 de mayo, y el proceso es acompañado por la Dipres para que esta se asegure que no se hagan promesas sin el debido respaldo presupuestario. Por otro lado, la Dipres lidera el proceso de preparación de la Ley de Presupuesto, el cual es acompañado por el Ministerio a fin de que las decisiones estratégicas del gobierno (Presidente) sean priorizadas y cuenten con financiamiento en el presupuesto (véase el recuadro 4). Este proceso tiene la ventaja de que en primer lugar se fijan las prioridades estratégicas, y en segundo lugar se determinan las necesidades presupuestarias, o dicho de otra manera: el presupuesto sigue al plan estratégico y no viceversa, aunque existen puntos de vista diferentes.<sup>21</sup>

<sup>21</sup> Algunos académicos y *think-tanks* (CIEPLAN) argumentan que la relegación de Dipres a un segundo plano habría provocado un crecimiento excesivo del gasto que no es sostenible (véase por ejemplo: <http://diario.latercera.com/2013/02/08/01/contenido/opinion/11-129415-9-malas-noticias-2-responsabilidad.shtml> en *La Tercera*, 8 de febrero de 2013). Sin embargo, de acuerdo con el Ministerio de Hacienda (2012), el “fuerte aumento en el gasto” ocurrió en la administración anterior, cuando el gasto público creció, en términos reales, más del 8% entre 2006 y 2008 (antes de la crisis financiera internacional), y un 10,3% entre 2006 y 2009, lo que incluye el esfuerzo anticíclico de ese último año (p. 57).

#### Recuadro 4. Los compromisos presidenciales y la formulación del presupuesto

La Dipres participa en todas las reuniones bilaterales entre el Presidente y sus ministros para asegurar una buena conexión entre el plan estratégico de gobierno y la formulación presupuestaria. En las reuniones bilaterales, la Dipres cumple dos funciones esenciales: i) aportar elementos de juicio y evidencia que permitan cuantificar el impacto presupuestario de las acciones en discusión y señalar la forma en que dicho gasto adicional ha de ser financiado (reasignación dentro del presupuesto actual, o expansión del gasto) y ii) tomar registro de las decisiones tomadas y las prioridades acordadas entre cada ministro y el Presidente.

Sin embargo, la presencia de un alto funcionario de la Dipres (de confianza) es condición necesaria pero no suficiente para la adecuada integración de las prioridades presidenciales en el presupuesto de la nación. Esto se debe a que el proceso de formulación presupuestaria en Chile tiene su origen en la interacción entre los equipos técnicos de la Dipres (sectorialistas, funcionarios de carrera) y los jefes de la División de Administración y Finanzas (DAF) de cada servicio.

Durante la formulación presupuestaria, y con el fin de explotar esta posible asimetría de información al interior de la Dipres, algunos servicios decidieron deliberadamente no incluir en la solicitud presupuestaria inicial los recursos para la ejecución de las prioridades presidenciales, y apostar a que estos fueran asignados posteriormente mediante futuros aumentos presupuestarios. En otras palabras, el presupuesto inicial apuntaba a satisfacer las prioridades del sector, pues se esperaba que el financiamiento de las prioridades presidenciales estuviera asegurado y vendría con posterioridad.

A fin de limitar el comportamiento oportunista de los servicios, la Dipres tuvo que establecer un procedimiento interno para hacer llegar a los equipos técnicos (sectorialistas) la información y los acuerdos adquiridos durante las reuniones bilaterales. La designación en la Dipres de un coordinador que tuviese la exclusiva responsabilidad de participar en las reuniones bilaterales con el Presidente facilitó la reducción de asimetrías de información al interior de la organización y con el Ministerio de la Presidencia.

La DCI del Ministerio de la Presidencia preparaba la minuta luego de la reunión y la enviaba al Ministerio de la Presidencia, la Directora de Presupuesto, los jefes de división relevantes en el Ministerio de la Presidencia y el coordinador de Dipres para bilaterales, a fin de asegurarse de que tanto la Dipres como el Ministerio de la Presidencia tuvieran el mismo entendido de lo acordado en la reunión, y pudiera llegar la información oportuna y relevante a cada equipo técnico en la Dipres (sectorialistas). Además, esta última tenía acceso a la base de datos de compromisos.

Otros mecanismos de coordinación entre plan y presupuesto incluyeron la revisión y visto bueno por parte de la DCI de las definiciones estratégicas ("Formulario A1") de los servicios, de sus indicadores de resultados para el presupuesto ("Formulario H") y para el PMG asociados a las remuneraciones, y de los convenios de desempeño de sus altos directivos públicos (según lo establecido en la ley).

Fuente: Elaboración propia, en base a entrevistas realizadas.

Por otro lado, la relación entre el Ministerio de la Presidencia (en particular la DCI) y la Asesoría Presidencial (Segundo Piso) en lo atinente a la función de monitoreo también debió pasar por el necesario período de ajuste a fin de reducir el grado de solapamiento que existió al principio, en particular, en cuanto a definir con claridad quién llevaba el avance o cumplimiento de los compromisos presidenciales, y –por lo mismo– quién debía solicitar la información a los ministerios sectoriales. En un principio, tanto los asesores del Segundo Piso como los coordinadores de la UPGC solicitaban la misma información en formatos distintos a las mismas contrapartes sectoriales. La situación se fue dilucidando con el tiempo, y la UPGC se quedó con la responsabilidad de hacer

el seguimiento y solicitar la información acerca de los compromisos, sin perjuicio de que, en circunstancias especiales asociadas a la contingencia inmediata o a una situación de crisis que puede o no estar vinculada a algún compromiso o eje estratégico, la Asesoría Presidencial pudiera tomar contacto directo con cada ministro o subsecretario, su jefe de gabinete o su equipo de asesores.

Pese a la colaboración y coordinación del Ministerio-Dipres y al acomodamiento con la Asesoría Presidencial, no se habría logrado evitar la percepción de un alto costo de transacción para los sectores, costo asociado al hecho de responder a las solicitudes de información provenientes de varias reparticiones de gobierno, o a una "inflación de monitoreo".<sup>22</sup>

<sup>22</sup> Estas solicitudes incluyen pedidos puntuales de la Asesoría Presidencial y del PMG, y los compromisos de gestión llevados por la Dipres,

### Recuadro 5. Aspectos organizacionales y de recursos humanos de la UPGC

**Dotación y estructura.** La unidad se compone de aproximadamente 10 personas, todas con contratos temporarios. La UPGC se estructura con un coordinador general y un coordinador por cada uno de los siete ejes estratégicos, más un coordinador para la reconstrucción. Estos coordinadores también son responsables por el seguimiento de otros temas con el ministerio a cargo de su eje (por ejemplo, el coordinador del eje Educación con Mineduc, o el de Salud con Minsal). A su vez, algunos de estos coordinadores de ejes estratégicos ejercen la función de secretarios ejecutivos dentro de los comités interministeriales en apoyo al Jefe de la DCI.

**Perfil del personal.** La gran mayoría de sus funcionarios son relativamente júnior, tienen entre tres y cinco años de experiencia laboral, y provienen sobre todo del sector privado. Prácticamente ninguno de ellos contaba con experiencia previa en el sector público. La regla general es que su formación fuese en el área de administración de empresas o de la ingeniería, con un claro énfasis en la gestión estratégica. Este perfil de personal fue moldeado por dos factores: i) por el alto costo que hubiese generado a la contratación de un equipo más senior, con formación de posgrado en el extranjero y con conocimiento técnico en el área temática asociada, y ii) por la escasa disponibilidad de personas con un perfil senior como el descrito, combinado con el riesgo de competir con los ministerios sectoriales por aquel reducido grupo de posibles candidatos.

Por otro lado, ninguno de sus miembros tenía una militancia política en los partidos de la coalición de gobierno. Este perfil tecnócrata o no político del personal de la Unidad, que también aplica a otros altos funcionarios del Ministerio de la Presidencia, se transformó en una característica idiosincrásica de esta administración, algo que no se había dado anteriormente, con sus consecuentes ventajas y desventajas.<sup>a</sup>

**Principal desafío (¿y virtud?): su alta rotación.** Tres años después de la creación de la UPGC, sólo dos de sus miembros originales permanecen aún en la unidad (uno es el jefe de división). El resto ha migrado a posiciones de mayor rango en el ministerio del que era contraparte, o a otras áreas de la administración, o ha salido a realizar estudios de posgrado en el extranjero. La estrecha relación de trabajo entre los coordinadores de cada eje y sus contrapartes sectoriales, la creación de confianzas mutuas, y el conocimiento técnico y los contactos adquiridos a través del tiempo han llevado a que un número importante de miembros de la UPGC fuesen reclutados como asesores para trabajar directamente en los gabinetes de los ministros o subsecretarios sectoriales. Si bien la rotación generó por un lado el desafío de captar nuevo personal idóneo, capacitarlo y que genere confianza con las contrapartes, por otro extendió la masa crítica de funcionarios cercanos al poder político.

Fuente: Elaboración propia, en base a información provista por el Ministerio de la Presidencia.

<sup>a</sup> Este material se basa en entrevistas efectuadas en 2013. Ni el Jefe de la DCI (ni el de ninguna de las otras divisiones del Ministerio de la Presidencia), y ni siquiera el propio Ministro de la Presidencia son militantes de alguno de los partidos de la coalición de gobierno.

**El proceso de gestión del cumplimiento de los compromisos presidenciales bajo cada eje estratégico se apoyó en herramientas básicas de gestión y en el personal, relativamente júnior, de la UPGC.** La metodología de gestión, el análisis de indicadores, la elaboración de informes periódicos, la preparación de planillas y presentaciones, y el desarrollo de plataformas tecnológicas (web-based tools), entre otros recursos, fueron de una complejidad relativamente baja, en línea con lo necesario para desarrollar este tipo de funciones.<sup>23</sup> En el recuadro 5 se resumen los aspectos organizacionales y de recursos humanos de la unidad.

#### *iv) Rendición de cuentas*

**Reportar oportunamente a la ciudadanía los**

**avances del gobierno en el logro de los compromisos presidenciales.** El deseo de que al gobierno se le evalúe por los resultados contiene el deseo implícito de comunicar a la ciudadanía tanto lo que se logre cumplir como aquello que quede pendiente. La UPGC contribuye a un esfuerzo de rendición de cuentas más amplio por parte gobierno a través de la publicación de distintos informes de cumplimiento.

**Esta rendición de cuentas se lleva a cabo a través de diferentes instancias.** A los mensajes del 21 de mayo ya tradicionales en la administración pública chilena, se sumaron las rendiciones de cuentas anuales por parte de los ministerios e intendencias, la rendición anual liderada por la

los indicadores de Chile Gestiona del Ministerio de Hacienda y la información para evaluar los programas sociales, campo liderado por el Ministerio de Desarrollo Social, entre otros.

<sup>23</sup> El anexo 5 contiene una copia en blanco de la planilla que inicialmente se utilizó para recolectar la información sobre cumplimiento, y una salida de pantalla de la plataforma con base en la web que la reemplazó.



UPGC sobre la reconstrucción cada 27 de febrero y 27 de agosto, la rendición de cuentas con respecto a los siete ejes prioritarios cada 11 de marzo (fecha en la que se cumple el aniversario de la toma de posesión de su gobierno), e inclusive informes específicos por eje en otros períodos. El lanzamiento de una versión 2.0 de la página web en mayo de 2013 constituyó un avance significativo en la claridad de este mecanismo de rendición de cuentas continuo.<sup>24</sup>

***v) Aplicable a todas sus funciones***

**Finalmente, en el ejercicio de las cuatro funciones señaladas, dos características resultaron fundamentales: su rol de subsidiariedad y su empoderamiento por parte del Presidente.**

Dado que el ejercicio del poder de por sí genera un sinnúmero de oportunidades para conflictos internos, era muy importante que la DCI-UPGC fuera percibida como un socio invisible y no como un competidor por protagonismo.<sup>25</sup> Esta noción de subsidiariedad se enfatizó desde el comienzo, pero necesitó de la construcción de confianza entre los miembros de la unidad y sus contrapartes sectoriales (véase en el anexo 1 una lista de los entrevistados). Por otro lado, una condición necesaria para que pudiera cumplir su cometido ha sido que la DCI-UPGC estuviera empoderada por el Presidente y participara de todas las reuniones bilaterales e interministeriales que trataran sobre la gestión programática y estratégica del gobierno.

---

<sup>24</sup> Por ejemplo, en octubre de 2011, a 18 meses de la asunción del gobierno, se publicaron reportes de cumplimiento para cada uno de los ejes. El informe del Gobierno de Chile (2013) era el reporte más reciente a la fecha de esta publicación, y brindaba aportes sobre un importante grado de avance en la consecución de los objetivos en todos los ejes.

<sup>25</sup> Este es un punto sobre el cual había hecho hincapié el Primer Ministro del Ministerio de la Presidencia, Edgardo Boeninger, en varios de sus escritos, y Michael Barber (2008, p. 51 y ss.) es sumamente claro al respecto en su libro, y la importancia de crear relaciones en las que todos ganan con otros ministerios y colaboradores.

# 3 UNA MIRADA ANALÍTICA:

## Conclusiones del estudio de caso

**E**ste capítulo se construye sobre el estudio de caso presentado en el capítulo anterior y en él se analiza el papel que desempeñó el Ministerio de la Presidencia, en particular la DCI y la UPGC, en el período 2010-13 a la luz de la literatura especializada, de la experiencia chilena previa y de la experiencia internacional comparada en otros países de la OCDE. Este capítulo se estructura en base a preguntas clave que intentan dar cuenta de los principales logros y retos pendientes en

cuanto al ejercicio de las principales funciones del centro de gobierno para Chile identificadas anteriormente: i) apoyo estratégico, ii) coordinación, iii) seguimiento de resultados, y iv) rendición de cuentas. Este análisis se encuentra complementado por un marco conceptual en el caso de las últimas tres funciones (véanse los anexos 2, 3 y 4). En una sección final de este capítulo se examina el grado de institucionalización alcanzado por la DCI y la UPGC en las distintas funciones que ejercen y los desafíos a futuro.

### 3.1 Apoyo estratégico

3.1.1 ¿Cuál ha sido el rol de la DCI-UPGC a la hora de preparar planes estratégicos de calidad, seleccionar prioridades sectoriales y fijar metas realistas referidas a los beneficios para el ciudadano, definir trayectorias de implementación y corregir potenciales desviaciones?

La DCI-UPGC tomó un rol subsidiario, apoyándose en McKinsey en aspectos metodológicos y de proceso para volverlos accionables y dejando el liderazgo a los sectores para los aspectos técnicos, que a su vez se basaban en el plan de gobierno del Presidente. Este mismo enfoque se adoptó en las crisis de resultados, por ejemplo con el ajuste a las metas de seguridad ciudadana luego de la desviación (véase el recuadro 3). Este perfil de menor experiencia técnica es una de las principales características que parecen diferenciar el modelo chileno de *Delivery Unit* del modelo del Reino Unido y de los últimos intentos

de Australia (para un análisis comparado enfocado en las *Delivery Units* véase el anexo 6).

Sin embargo, la UPGC ha demostrado capacidad para aterrizar las prioridades a metas e indicadores evaluables con métodos de verificación apropiados para cada eje. Queda menos claro si las metas han sido realistas y cómo surgieron exactamente. Sobre este último punto, los resultados alcanzados a los tres años de mandato parecerían indicar que las metas previstas eran desafiantes y a la vez razonables para la mayoría de los ejes, al no existir sobrecumplimientos o brechas significativas.

### 3.1.2. El fortalecimiento de la DCI y la UPGC en la función de apoyo estratégico, ¿ha reemplazado o solapado funciones de planificación estratégica realizadas por otras dependencias del gobierno?

En los aspectos limitados en los que ejerció la función de apoyo estratégico, la implantación de la UPGC y el refortalecimiento de la DCI parece haber intentado equilibrar o casi sustituir el poder de planificación estratégica antes liderado centralmente desde el Segundo Piso o, en menor medida, desde la Dipres. Luego de algunos ajustes iniciales en cuyo caso existieron solapamientos parciales con estos dos actores centrales, parece haberse llegado a un equilibrio en el cual el Ministerio de la Presidencia tuvo un papel más preponderante, por ejemplo, en identificar indicadores y fuentes de información que permitieran dar cuen-

ta del avance o progreso en los compromisos presidenciales de cada eje programático. También en la validación de las definiciones estratégicas por ministerio y servicio, así como en la alineación de las prioridades institucionales con el programa de gobierno. Este cambio ha permitido alejarse de una visión más fiscalista o presupuestaria de la planificación estratégica para acercarse a una con mayor coherencia estratégica con el programa de gobierno. Por otro lado, el solapamiento con el Segundo Piso parece haber sido más importante en el comienzo del período de gobierno para luego confluir hacia una mejor colaboración.

### 3.1.3 ¿Han tenido la DCI y la UPGC capacidad para conectar las prioridades y metas con el presupuesto?

La coordinación del Ministerio de la Presidencia-Dipres habría sido exitosa en, al menos, reducir la asimetría de información entre las prioridades presidenciales y el proceso de negociación presupuestaria entre los sectorialistas de la Dipres y los ministerios y servicios. En gobiernos anteriores, la conexión entre programas y presupuesto, por un lado, y las metas presidenciales, por el otro, era fundamentalmente formal. El rol del Ministerio en el período 2010-13 habría consistido en facilitar la informa-

ción con los sectorialistas de la Dipres para que el presupuesto siguiera al plan y no al revés, y dar su visto bueno a algunos instrumentos clave de la gestión, incluidos los indicadores de resultados en el presupuesto y en el PMG, aunque el principal vehículo para el logro de este objetivo parece haber sido la participación de la Dipres en todas las reuniones bilaterales, luego de las cuales se establecía un mecanismo de coordinación entre el Ministerio de la Presidencia y la Dipres para asegurar la consistencia de lo acordado.

## 3.2 Coordinación

### 3.2.1 ¿Han contribuido la DCI y la UPGC a una mejor coordinación gubernamental? ¿En qué aspectos?

Durante el período 2010-13, el Ministerio de la Presidencia ha recuperado una labor coordinadora que solamente había ejercido en 1990-94 (Siavelis, 2012), pero esto por sí solo no representa una mejora en la coordinación gubernamental. Varios de los entrevistados vinculados a esta administración indicaron que el mayor logro detrás de la reestructuración del centro de gobierno lo constituye el “haberle devuelto a La Moneda (Presidencia y Ministerio de la Presidencia) la capa-

cidad de gestionar estratégicamente el gobierno”. Con ello se implica que la gestión coordinadora se ejercía fuera de Presidencia a través del Ministerio de Hacienda o era delegada en varios ministerios según el tema. Sin embargo, esta afirmación habría que matizarla en el sentido de que La Moneda ha tenido también relevancia en la coordinación a través del Segundo Piso o la Asesoría Presidencial, especialmente durante el período 2000-06 (Siavelis, 2012:152-155; Egaña y Chateau, 2011).

A partir del análisis realizado y de la información disponible, el fortalecimiento de la DCI y el trabajo de la UPGC habrían contribuido a una mejor coordinación gubernamental, tanto en la parte procedimental (con comités interministeriales y reuniones bilaterales) como en la parte de lo alcanzado (enfoque en resultados). Como se describe en el marco conceptual para la función de coordinación (véase el anexo 2), se pueden distinguir varios niveles de coordinación gubernamental, que van desde la total autonomía ministerial (menor nivel) pasando por una buena comunicación entre los ministerios, la existencia de consultas entre ellos, poder evitar divergencias, lograr acuerdos, realizar arbitrajes interorganizacionales, establecer prioridades de gobierno y cumplir esas prioridades (mayor nivel) (OCDE, 2004). La presidencia chilena ha establecido, en el pasado, las prioridades del gobierno y ha encomendado su monitoreo a diversas unidades según las épocas (Dipres, Segundo Piso, Ministerio de la Presidencia). Si bien el sistema de adopción de decisiones del Poder Ejecutivo chileno ha tenido tradicionalmente elementos de todos los niveles de coordinación, no parece que el ejercicio de esos distintos niveles se haya realizado de una forma sistemática y regular, sino más bien anecdótica, o dependiente de un Presidente en concreto, inclusive durante el período 2010-13.

**La función de coordinación del Ministerio de la Presidencia, comparada con el rol ejercido por este ministerio anteriormente, se ha desarrollado gracias a un enfoque novedoso de coordinación que se basa en la obtención de resultados, con el 50% de los objetivos estratégicos enfocados en impacto.** Sus prioridades u objetivos se han plasmado especialmente en impactos a conseguir. Esto obliga a los ministerios a alinear sus estrategias en virtud de las prio-

ridades presidenciales, provocando a veces que la información y la consulta entre ministerios se comparta cuando la meta es compartida. En este sentido, la coordinación alcanza el nivel máximo (obtención de resultados) para alinear las estrategias individuales de los ministerios no sólo desde el plano de la adopción de decisiones sino también desde la perspectiva de la implementación de las políticas públicas. Sin embargo, como se mencionó anteriormente (véase el cuadro 2) sólo una parte de los compromisos presidenciales han sido planteados como resultados (ya sea de impacto o productos) y se continuó con una coordinación parcialmente basada en procesos, en particular para las acciones comprometidas, que superaron las 600.

**Además, el Ministerio de la Presidencia ha institucionalizado la coordinación a través de la acción de dotar de regularidad, racionalizar y simplificar las reuniones de los comités interministeriales, donde se intercambia información y se ejerce la consulta sobre temas transversales a varios ministerios; sin embargo, esta no es una instancia para la toma de decisiones.** Por una parte, se han mantenido los cuatro comités que siempre han existido con diversos gobiernos (Político, Desarrollo Social, Desarrollo Económico e Infraestructura, Ciudad y Territorio). Por otra parte, se ha regularizado el número de reuniones de estos comités de forma que el Comité Político se reúne una vez por semana y los demás comités una vez al mes. Finalmente, se ha ubicado la secretaría ejecutiva de estos comités en la DCI del Ministerio de la Presidencia. Todas estas decisiones han contribuido indudablemente a un proceso de institucionalización de la coordinación, a lo que se percibe que contribuye positivamente que haya habido solamente un ministro de la Presidencia durante todo el período bajo análisis.

### 3.2.3 ¿Cómo se compara la coordinación gubernamental para la toma de decisiones en Chile en el período 2010-13 con iniciativas similares en otros países de la OCDE?

La función de coordinación difiere notablemente según los países sean de régimen presidencial (como el caso de Chile) o de

régimen parlamentario (como el caso de la mayoría de los otros países de la OCDE). En otros países los comités interministeriales están



institucionalizados según su naturaleza y la regularidad de las reuniones, aunque con cierta flexibilidad. En España, aparte de poseer un consejo de ministros (órgano colegiado de adopción de decisiones que aglutina a todos los ministros del gobierno), siempre ha habido comisiones delegadas del gobierno (comités de ministros), cuyo número y composición ha sido bastante similar desde 1996. Algunas de estas comisiones tienen una regularidad semanal (la de Asuntos Económicos) y siguen un proceso ya institucionalizado de adopción de decisiones, que nutre las decisiones formales tomadas en el Consejo de Ministros. Ello no quiere decir que las decisiones se vuelvan a discutir en el Consejo de Ministros, sino que simplemente se elevan a este órgano para que se legitimen y oficialicen.

**En Chile, durante el período bajo análisis, debido a su naturaleza presidencial pero también por el estilo del Presidente, los comités interministeriales no han tomado decisiones, sino que el principal mecanismo de toma de decisiones han sido las reuniones bilaterales.** Por lo tanto, no parece que haya una coordinación desde el punto de vista de la adopción de decisiones conjuntas, sino solamente desde niveles más bajos de coordinación, como en la instancia de intercambio de información. La Presidencia pa-

recer ejercer un papel importante de arbitraje y, o bien personalmente o bien a través del Segundo Piso o del Ministerio de la Presidencia (asesoría jurídica y/o la DCI), ejerce una instancia de validación sobre los ministros en el proceso decisorio.<sup>26</sup>

**Si bien el Presidente, y el Segundo Piso, desempeñan un papel fundamental en la articulación de los compromisos a ser cumplidos por los ministerios, ese papel se ve reforzado por la DCI, que coordina la información y realiza el seguimiento una vez tomadas las decisiones.** Aparte de la intervención de la unidad en los comités interministeriales, su papel en estas reuniones bilaterales es fundamental, pues gran parte de los esfuerzos de coordinación están orientados a alinear las estrategias de los ministerios con las promesas presidenciales sobre los resultados a alcanzar. Sin embargo, más que una coordinación horizontal de la actividad gubernamental parece producirse una alineación de las organizaciones individuales con la agenda presidencial, la que suele dominar la reunión y prácticamente enuncia las decisiones que se deben adoptar y ser ejecutadas por el ministro correspondiente. Más allá de esta característica, la DCI ha sido un instrumento de coordinación fundamental para facilitar la implementación de las decisiones tomadas por el Presidente.

### 3.2.4. El fortalecimiento de la DCI y la UPGC en la función de coordinación, ¿ha reemplazado o solapado funciones existentes en otras dependencias del gobierno?

**Pese a que pudo existir un solapamiento parcial con el Segundo Piso en coordinación, la DCI-UPGC se caracteriza por tener un enfoque proactivo en función del plan de gobierno, mien-**

**tras que la Asesoría Presidencial muchas veces tiene un enfoque reactivo a urgencias y contingencias.** La UPGC contribuye a la coordinación a través del contacto cotidiano entre sus miembros

---

<sup>26</sup> En esas reuniones, el Presidente puede mostrar su posición inicial sobre uno o varios temas que atañen al ministerio. En ese momento, o posteriormente, el Presidente puede expresar la propuesta a seguir. La Dipres puede intervenir comunicando el estado del presupuesto en relación con los temas que requieran una valoración económica a futuro o que tengan ya comprometidos créditos presupuestarios. En ocasiones, el ministro, que asiste a la reunión, puede no presentar una posición, dado que esa posición ya puede estar incorporada a la decisión expresada por el Presidente. Por lo tanto, las reuniones bilaterales no siempre dejan entrever claramente la posición del ministro (responsable de esa área concreta), seguida de las apreciaciones del Presidente, sino que se produce un proceso contrario. En este proceso se aprecia un alto grado de control de la agenda ministerial por parte del Presidente, que puede tener que ver con su estilo presidencial. Esto es inusual en otros sistemas o en otros presidentes en Chile (Fernández y Rivera, 2012). El Presidente actual parece atender más al detalle la gestión ministerial que mandatarios anteriores, lo que refuerza el énfasis del Presidente en la obtención de resultados y en su enfoque de *hands on*. Probablemente, esto se haya producido porque los ministros responden a un perfil más técnico, y no se ha seguido la política del cuoteo, de acuerdo con la cual los partidos de la coalición tendrían más relevancia y harían algo más difícil este tipo de gestión.

**Recuadro 6. La Coordinación política versus la coordinación económica en la OCDE**

Esta pugna entre una unidad con vocación económica (de control del gasto público) y otra con vocación política por hacerse con la coordinación de los asuntos gubernamentales se mantiene también en otros sistemas como el británico (entre Hacienda y la *Cabinet Office*) o el español (entre el Ministerio de Presidencia y el Ministerio de Hacienda). Con el tiempo, la institucionalización de la coordinación en estos sistemas puede operar en las dos direcciones. No existe una evolución natural.

En España, desde los inicios de la democracia se ha ido incrementado el peso de la coordinación política a costa de la económica a través de varios mecanismos, que incluyen la creación de una Segunda Vicepresidencia del Gobierno a cargo de la coordinación política así como también de la coordinación de las decisiones colegiadas del Consejo de Ministros, ya que ocupa la presidencia de la Comisión de Subsecretarios, la cual sesiona semanalmente sobre los temas decididos en el Consejo de Ministros. En tiempos de crisis, la coordinación económica ha sido más importante, especialmente teniendo en cuenta que el propio Presidente del gobierno ha empezado a presidir la Comisión Interministerial de Asuntos Económicos, papel de coordinación que siempre ha ejercido el Ministro de Hacienda o de Economía y Hacienda.

En el Reino Unido, la *Cabinet Office*, que incluye el entorno del Primer Ministro, ha acumulado un considerable número de funciones de coordinación. Por otra parte, dicha dependencia ejerce como secretario de las reuniones colegiadas del gobierno. Al mismo tiempo, cuando Tony Blair decidió abrazar el enfoque en resultados para coordinar las estrategias gubernamentales, la *Delivery Unit* se ubicó finalmente en el Departamento del Tesoro (después de un período inicial en la *Cabinet Office*), que se encargaba de hacer el seguimiento de otras metas de resultados no incorporadas en las estrategias del Primer Ministro.

Fuente: Elaboración propia.

y sus contrapartes en los ministerios, lo que facilita la rápida identificación de cuellos de botella y las fallas de coordinación. Por su parte, la Asesoría Presidencial interviene habitualmente gatillada por un titular de prensa o un hecho exógeno.

**Existen al menos cuatro tipos de actores que intervienen en las labores de coordinación gubernamental en Chile, con diferente peso según el momento histórico.** Estos son: el Ministerio de la Presidencia, el Ministerio de Hacienda, la Dipres y la Asesoría Presidencial (el Segundo Piso), además de los ministerios sectoriales como parte de los comités interministeriales. La historia democrática reciente de Chile muestra que aún no existe un actor predominante en el sistema que apoye al Presidente en la coordinación. En primer lugar, si bien existe claramente un ministerio con ese mandato (Ministerio de la Presidencia-DCI), en la realidad no siempre lo ha ejercido pues ha dependido del Presidente, con primacía –según los casos– del Ministerio de la Presidencia o de la

Asesoría Presidencial. Probablemente, el tipo de oscilación más importante esté dado por el peso del Ministerio de Hacienda (de corte económico) frente al de la Presidencia (mucho más político). La pugna entre la coordinación “política” y la “económica” no es ajena a otros sistemas (recuadro 6).

**En Estados Unidos, otro país presidencial de la OCDE, el mecanismo más importante de coordinación se ejerce a través del equipo de asesores del Presidente.** La Oficina Ejecutiva del Presidente de los Estados Unidos es una organización con fuerte capacidad de coordinación e incluye otras organizaciones que le ayudan en esta labor como la Oficina de Gestión Presupuestaria, la Oficina de Gestión de Personal, el Consejo de Asesores Económicos y la Agencia Nacional de Seguridad. Por otra parte, los presidentes estadounidenses han tenido algún tipo de organización en la Casa Blanca para coordinar la política interna, aunque el nombre y las responsabilidades de estas organizaciones han variado (Peters, 2010).

### 3.2.5 ¿Cuál ha sido el nivel de coordinación en el ámbito territorial?

Si bien el sistema chileno tiene un corte fundamentalmente centralista, la creación de la Unidad de Regiones y la preparación planes regionales para adaptar el Plan de Gobierno

fue un esfuerzo importante y que parece haber gozado de reconocimiento por parte de los organismos desconcentrados de la administración central. La Unidad de Regiones, creada



varios meses después de su par sectorial, apoyó a los intendentes a priorizar los siete ejes programáticos del ámbito territorial. Según algunos entrevistados, este esfuerzo habría sido reconocido

como de gran valor agregado, en particular por los parlamentarios. Es un ámbito en el que podría profundizarse, aunque esto dependerá en gran medida de la agenda de descentralización del país.

### 3.2.6 ¿Se ha incrementado la contestabilidad del ciclo de políticas públicas?

La mejora en la coordinación, el solapamiento parcial de funciones en el CDG que lleva a un intercambio y competencia de ideas luego zanjadas por el Presidente al momento de la toma de decisiones, y la publicidad de las prioridades, estrategias, metas y resultados parecen haber contribuido a un ambiente de mayor contestabilidad en el ciclo de políticas públicas. La UPGC y la DCI no tienen un rol protagonista en la formulación de políticas públicas. Sin embargo, el fortalecimiento de la coordinación a través de los mecanismos descritos anteriormente parece haber contribuido a la contestabilidad. Por ejemplo, el CDG contrató

expertos externos para la preparación de los planes en algunos sectores, informando las políticas públicas diseñadas desde los ministerios. Los comités interministeriales que tienen reuniones regulares sirven como espacio de discusión de las políticas públicas entre los pares sectoriales y el CDG. Finalmente, la información sobre los avances en la implementación de las políticas y su publicación permiten una intervención más temprana del CDG para apoyar o corregir potenciales fallas en la trayectoria de implementación por los sectores y promueven el debate por parte de los parlamentarios, *think-tanks*, universidades y otras organizaciones.

### 3.2.7 ¿Cuánto se ha institucionalizado la función de coordinación?

La actividad colegiada del gobierno no está institucionalizada en Chile porque no existe un órgano colegiado de todos los ministros (como ocurre en muchos sistemas parlamentarios) y porque, en el pasado, tampoco se había mantenido una estructura similar de comités de ministros. Cada Presidente ha optado por una fórmula diferente para el número de comités interministeriales, aunque normalmente dicho grupo ha sido bastante numeroso anteriormente, en particular en el período 2000-10 (más de 35 comités por mandato presidencial)<sup>27</sup> y más regular durante 2010-13 (con la gran mayoría de ellos consolidados en cuatro comités con reuniones regulares). La ausencia de un órgano colegiado que canalice las potenciales decisiones formales, así como los varios comités del pasado, son elementos que restan eficacia a la coordinación interministerial. En este sentido, se puede afirmar que se logró una mayor institucionalización durante el período 2010-13, pero que puede ser

modificada según el estilo del próximo Presidente. Esta falencia parece ser una característica común a varios países de América Latina (véase por ejemplo: OCDE, 2013).

Por otro lado, la coordinación de la actividad gubernamental en Chile no es “administrativa”, es decir: los actores involucrados en este proceso han sido nombrados como asesores, o bien como ministros o subsecretarios, cuyo nombramiento se basa en la confianza. La vinculación laboral de los asesores es, por definición, temporal. En cambio, los funcionarios públicos, que tienen una vinculación más permanente y podrían transferir la “institucionalidad” entre mandatos presidenciales no participan en estos procesos de coordinación de una forma directa, aunque puedan participar en múltiples labores preparatorias en sus respectivas organizaciones. Ninguno de los entes coordinadores o de las instancias de coordinación se basa exclusivamente

<sup>27</sup> Estos comités no se reunían con regularidad y no estaba muy claro cuál era el papel que debían desempeñar (Fernández y Rivera, 2012).

en funcionarios permanentes, como ocurre en algunos países de la OCDE. Este foco de atención “político” es de relevancia para entender las cuestiones de institucionalización, ya que no sólo es importante la estabilidad de los ministros durante un mandato, especialmente del Comité Político, sino también la temporalidad de aquellos cargos que deben ocuparse de la parte operativa de la coordinación.

**En muchos sistemas parlamentarios de la OCDE se les está dando también un mayor peso a los asesores, con lo cual está produciéndose una cierta presidencialización que coexiste con un gabinete o gobierno colegiado.** En teoría, los asesores no pueden desempeñar tareas ejecutivas, es decir: que interfieran con las tareas ejecutivas de los ministerios. Sin embargo, en la práctica cotidiana se ven tentados a ello.<sup>28</sup> No obstante, en varios de estos países los funcionarios de carrera se encargan de filtrar las decisiones que deben ir al Consejo de Ministros. Gracias a que los funcionarios son elementos permanentes del sistema, las diversas instancias de coordinación funcionan de manera muy similar, aunque cada gobierno pueda introducir ligeras modificaciones que hagan derivar las instituciones en una u otra dirección. Por ejemplo, la *Delivery Unit* de Tony Blair estaba formada por funcionarios permanentes, asesores políticos y personas procedentes del sector privado. Con Gordon Brown, se fomentó un perfil de funcionarios permanentes. Posteriormente, cuando la coalición conservadora-liberal de David Cameron sustituyó la *Delivery Unit* con la *Implementation Unit*, se eligió un perfil también funcional, aparte de cambiarse sus funciones para evitar la microgestión del pasa-

do, lo cual incluyó dejar de lado el seguimiento de las metas de forma centralizada.

**En resumen, se ha realizado una contribución importante a la mejora de la función de coordinación en el período 2010-13, aunque persisten algunos inconvenientes en el esquema desarrollado.** En primer lugar, la coordinación política ha complementado el uso del presupuesto como único instrumento de coordinación existente en el pasado (coordinación económica). Esto permite más la transversalidad que la coordinación económica, muchas veces enfocada en el nivel de ejecución presupuestaria y que había presentado una mayor asimetría de información con respecto a los objetivos de negocio de las instituciones. En segundo lugar, el Ministerio de la Presidencia se ha beneficiado de tener un único ministro para todo el período, dotando de cierta institucionalidad a la tarea de coordinación y el ministerio se ha despojado de tareas que no tenían que ver con la coordinación, gracias a lo cual ha podido centrarse en esta última tarea. En tercer lugar, se ha reducido el número de comités interministeriales y se han regularizado sus reuniones. Sin embargo, hay aspectos que podrían constituir un impedimento para la gestión. Las bilaterales han propiciado en muchas ocasiones una gestión muy próxima del Presidente, quizá con demasiados detalles de la actividad ministerial. Esto se ha podido facilitar por el perfil técnico y no político de los ministros, pero puede no ser una opción óptima a la hora de conjugar la visión presidencial y la de los ministros. Por último, las interacciones vinculadas con la coordinación son realizadas por asesores y en ausencia de protocolos establecidos.

### 3.3 Seguimiento de resultados

#### 3.3.1 ¿Es el sistema lo suficientemente selectivo, simple y directo?

**El número de objetivos estratégicos asciende a 40, que se reparten en ocho ejes estratégicos,**

**con una mayoría de metas de resultados (bien de productos o de impacto), lo cual daría la**

<sup>28</sup> Por ejemplo, desde los inicios del mandato laborista en 1996, se ha comenzado a aumentar el número y el papel de los asesores del Primer Ministro (OCDE, 2007), aunque su función ha sido regulada mediante un código para evitar su excesiva influencia. En Francia, Italia o España, el papel de los asesores del Primer Ministro se ha potenciado considerablemente en las últimas décadas, a pesar de que existen mecanismos para reducir su influencia (OCDE, 2007).

impresión de ser suficientemente selectivo.<sup>29</sup>

El gobierno chileno ha establecido un sistema de seguimiento de las metas asociadas a productos o resultados, lo cual debe considerarse muy positivo en sí mismo y en términos comparados.

Sin embargo, además de estas metas presidenciales, la UPGC hace un seguimiento también de todos los compromisos presidenciales adquiridos en los discursos del 21 de mayo, así como en otras instancias, la gran mayoría de ellos “acciones”, llevando su número a una cifra elevada. En estas declaraciones oficiales finaliza un proceso de negociación con los diferentes ministerios por el que el Presidente compromete diversos ítems que van desde proyectos de ley hasta impactos. En los discursos del 21 de mayo desde 2010 hasta 2012 se anunciaron 621 acciones y compromisos del gobierno, aunque el número de compromisos anunciados se ha reducido año tras año (317 en 2010; 173 en 2011; y 131 en 2012). A esta cifra se deben sumar todos los compromisos enunciados en momentos distintos del 21 de mayo, de los cuales se lleva registro en una base de datos que no es pública. Lo antedicho, sumado al hecho que en el informe de cumplimiento de mayo de 2013 se citan 271 acciones, no permite que un actor externo pueda comprender exactamente cuáles y cuantas son las acciones o compromisos a los que se le está dando seguimiento desde la UPGC.

En general, en los otros países analizados, el centro de atención también lo constituyen las metas vinculadas a resultados, aunque existen diferencias con respecto al número de

metas que se analizan: la *Delivery Unit* del Reino Unido se centraba en unas 20 metas, que afectaban a cinco departamentos vinculados a las áreas prioritarias del gobierno: salud, educación, seguridad ciudadana y transporte (Richards y Smith, 2006). El seguimiento en el Reino Unido se producía sobre resultados estratégicos. La unidad se beneficiaba de la existencia de *Public Service Agreements* (PSA) entre Hacienda (*Treasury*) y las distintas agencias. Estos PSA, que fueron 30 en 2007 para el período 2008-11, detallaban las metas (que llegaron a ser unas 600) y los objetivos de los departamentos ministeriales por un período de tres años. En los acuerdos también se describía cómo serían alcanzados los objetivos y cómo se mediría la consecución de los mismos.

En 2005, la unidad australiana se encargaba de hacer el seguimiento de unas 50 iniciativas que procedían de decisiones del gobierno o de políticas y programas con implicaciones considerables de implementación. Estas iniciativas tenían múltiples medidas de progreso y su progreso era presentado cuatrimestralmente a modo de semáforo al gabinete. En total representaban aproximadamente una sexta parte de todas las propuestas tramitadas por el gobierno, que solían estar entre unas 300 y 400 por año. Normalmente, la unidad esperaba que hubiera un máximo de 80 iniciativas con unos 200 indicadores de rendimiento (Wanna, 2006:360-361). Esta forma de operar habría conseguido cierto cambio cultural pues ha forzado a las organizaciones a emplear un enfoque de gestión en el que se intenta conectar los objetivos de la política con los insumos, productos y resultados (Wanna, 2006).

### 3.3.2 ¿Ha logrado la UPGC señalar las principales prioridades de gobierno dentro y fuera del sector público?

Hacia adentro de la administración, se percibe que sí se ha logrado señalar claramente las principales prioridades del gobierno. El seguimiento constante de los mismos objetivos

y compromisos –en las reuniones bilaterales, a nivel de los equipos técnicos en el día a día, en la preparación del discurso del 21 de mayo y en el proceso presupuestario– claramente contribuye a

<sup>29</sup> Se exceptúa como más procedimental el eje “Calidad de la democracia y modernización del Estado”.

una mayor coherencia programática, o a la alineación de los esfuerzos sectoriales para priorizar los compromisos del plan de gobierno.

**Hacia la ciudadanía, si bien los ocho ejes estratégicos son comprensibles y contribuyen al objetivo de señalar las prioridades del gobierno hacia afuera del sector público, cuando dichos**

**ejos se traducen en objetivos, metas y compromisos, y existe una multiplicidad de ellos, es difícil poder afirmar que las prioridades del gobierno están claras para los ciudadanos. Solamente las metas más representativas, como la creación de buenos puestos de trabajo o la baja del índice de victimización, pueden tener un mayor eco en la población.**

### 3.3.3 ¿Ha logrado la UPGC canalizar la presión política para lograr resultados mediante un seguimiento con los ministerios y servicios en nombre del Presidente?

Los aportes de la UPGC más destacados por los sectores se vinculan a su función de seguimiento permanente y sistemático, a la información de primera mano de las discusiones en La Moneda, que permiten una mejor preparación por los equipos técnicos para las bilaterales, y al privilegio de tener en el radar del Presidente un tema en particular. La Unidad realmente realiza un seguimiento de los avances, y hay evidencia anecdótica de que esto impulsa a las unidades prestadoras, las cuales también se benefician de la atención del Presidente. A modo de ejemplo, una de las expresiones utilizadas para caracterizar este rol de la unidad es la siguiente: “La UPGC es una constante mosca en el oído”. Esta caracterización es pasible de dos lecturas: la primera se relaciona con la presión por mantener el foco en los compromisos y en el logro de resultados en los aspectos prioritarios, con una visión de *bosque* más que de *árbol*; la segunda lectura, quizás menos positiva, es la de los costos de transacción asociados al cumplimiento de las

tareas que impone (sobre los ministerios sectoriales) la gestión del cumplimiento.

En cuanto a los costos de transacción de este rol, se percibe la existencia de una cierta “inflación de monitoreo”, con la superposición o el solapamiento de diversas unidades en busca de información de los ministerios/agencias prestadores de servicios. Como se indicó en el capítulo anterior, además de la UPGC, otras unidades como la Dipres, a cargo del PMG y de los indicadores prioritarios en el proceso presupuestario, Chile Gestiona del Ministerio de Hacienda, y el Ministerio de Desarrollo Social en el ámbito social, se encargan de solicitar información de las unidades gestoras. Por tanto, es difícil determinar cuál es el impacto aislado de la UPGC y hasta qué punto este constituye el impacto principal en aquellos casos en los que confluye con todas las unidades que llevan adelante el monitoreo. Si bien los resultados alcanzados para muchos de los objetivos estratégicos han sido positivos, es difícil determinar hasta qué punto esto se debe a la UPGC.

### 3.3.4 ¿Ha tenido la UPGC el rol de analizar y fortalecer las capacidades en las instituciones responsables por alcanzar las metas prioritarias del gobierno, o proponer formas alternativas de alcanzar las metas?

La UPGC no tuvo como rol analizar la ecuación metas-capacidades institucionales para cumplir las metas, sino que esta tarea se delegó en los ministros como líderes de su sector. Sin embargo, cuando hubo crisis de cumplimiento, se percibieron posibles problemas de capacidad sectorial o se recibió un pedido de

apoyo de los sectores, la UPGC y el Ministerio de la Presidencia en general han servido como uno de los canales para intentar conseguir apoyo técnico externo, tanto a través del cabildeo por recursos financieros como a través de asistencia técnica mediante expertos convocados desde el Ministerio de la Presidencia o la Presidencia.



Por otro lado, el mandato de la UPGC no ha sido medir el impacto o la eficacia de las acciones gubernamentales, sino sólo determinar si lo que se dijo que se iba a hacer, se hizo o no. Plantearse la interrogante con respecto al mejor camino para conseguir una

determinada meta requeriría la capacidad analítica para fijar la estrategia. Para la UPGC, la estrategia está dada, no se cuestiona y sólo se monitorea y verifica su ejecución constantemente, sirviendo como alerta cuando se percibe que alguna meta puede no lograrse.

### 3.3.5 ¿Cómo se compara la UPGC de Chile en cuanto a la tentación de “maquillar” los datos que han experimentado otros países de la OCDE?

La tentación de “maquillar” (*gaming*) los datos ha sido algo más fuerte en el Reino Unido que en Chile y en Australia. En el Reino Unido, además de medir los resultados contra las metas establecidas, se realizaba un *ranking* de cumplimiento de objetivos. Por lo tanto, el empleo de las cifras de cumplimiento en el Reino Unido buscaba un efecto competitivo entre sus ministros. Esto no tenía demasiado sentido, pues se comparaban metas de naturaleza sectorial muy distinta (es decir, no se medía, por ejemplo, en qué escuela los alumnos habían conseguido los mejores resultados, sino que se comparaba salud con seguridad ciudadana).<sup>30</sup> Esto se debía al tipo de sistema de incentivos existente así como al control que el Primer Ministro quería ejercer sobre el cumplimiento de las metas. En este caso, el “maquillaje” se refería al hecho de identificar formas de cambiar el sistema de medición para alterar los resultados.

**En Chile, existen algunos riesgos de *gaming* con los resultados monitoreados por la UPGC,**

**aunque parecen ser menores que los de otras iniciativas anteriores de gestión por resultados.** Uno de los riesgos existentes es el de depender de la información suministrada por los ministerios. La UPGC no tiene acceso directo a las bases de datos ministeriales, sino que simplemente recibe sus reportes. Esto se mitiga, en parte, por el hecho de que algunos de los indicadores, y en particular los de impacto, son provistos por instituciones independientes (crecimiento económico, empleos y la encuesta de victimización, entre otros), pero muchos no lo son. Por otra parte, se debería valorar también hasta qué punto existe un efecto de sustitución al privilegiarse las metas cuantitativas frente a las cualitativas (algo difícil de mitigar, dado que un gobierno suele poner énfasis en lo que puede medir y lo que está bajo su control). Una importante diferencia con otras iniciativas en gestión de resultados en Chile que disminuye los incentivos al *gaming* es que el cumplimiento de las metas de la UPGC no está asociado a un incentivo monetario.

### 3.3.6 ¿Cuál es el verdadero impacto de la unidad de gestión del cumplimiento en el alcance o no de los resultados?

El impacto de la unidad de gestión del cumplimiento en cuanto a la consecución de resultados no es fácil de cuantificar. En líneas generales, los ministerios chilenos se orientan más hacia resultados y han entrado en la dinámica de establecer objetivos e indicadores para

identificar el progreso. Naturalmente, este tipo de impacto se siente muy potenciado por el hecho de que el Presidente es el principal promotor de la orientación hacia resultados y tiene un interés personal en que estos se alcancen. La actividad de la UPGC se apoya en las reuniones bilaterales

---

<sup>30</sup> Hay algunos casos documentados en los cuales el sistema de metas (por ejemplo, en salud) fue corrompido como consecuencia de las estrategias desarrolladas por las unidades prestadoras (Hood, 2006). La situación más conocida consistió en hacer esperar a las ambulancias con pacientes en el estacionamiento de los hospitales hasta que se pudiera asegurar la atención en urgencias y emergencias en el tiempo establecido como meta.

entre los ministerios y el Presidente, donde se tratan los casos de incumplimiento de metas.

La experiencia de Chile muestra que, durante la corta vida de la UPGC, se ha consolidado un sistema centralizado de seguimiento constante a los resultados del programa de gobierno, poniendo el énfasis a los sectores en aquellas medidas prioritarias para la Presidencia. No obstante, se aprecia que la aproximación al cumplimiento de la UPGC no es demasiado estratégica, pues el número de metas que debe seguir es considerable, con escasos recursos para poder hacer un trabajo adecuado.

En la evaluación realizada por Richards y Smith (2006) y Wanna (2006) para los sistemas del Reino Unido y de Australia respectivamente,

se llega a similares conclusiones: no existe evidencia de que el rendimiento en las áreas priorizadas haya mejorado necesariamente. En el Reino Unido, el impacto de la *Delivery Unit* se traduce básicamente en el hecho de que el Primer Ministro está más encima de las áreas prioritarias. En cualquier caso, se detecta un cambio de énfasis del proceso a los impactos y también de las prioridades de los ministros a las prioridades del Primer Ministro. En Australia, la *Delivery Unit* ha fomentado mucho más la conciencia y la discusión sobre cómo prestar e implementar los servicios. Además, el Primer Ministro se involucró en el sistema, a pesar de que en sus anteriores mandatos no había prestado mucha atención a la implementación. Se detecta un énfasis en la obtención de datos sobre la prestación de servicios.

### 3.4 Rendición de cuentas

#### 3.4.1 ¿Ha contribuido la UPGC a una mejor rendición de cuentas por parte del gobierno?

Cabe aclarar que el papel de la UPGC en la “rendición de cuentas” es relativo ya que, en definitiva, esta se refiere a “responder por los resultados alcanzados”, los que son liderados por los ministerios. Ellos son los destinatarios y los emisores de las promesas realizadas. En esta sección se analizan los principales procesos de rendición de cuentas del gobierno durante 2010-13 a la luz de un marco conceptual para la función de rendición de cuentas, que se detalla en el anexo 4, que requiere: i) que el acceso a la rendición de cuentas sea público; ii) diferenciar la explicación y la justificación de la conducta de hacer propaganda o suministrar información genérica para el público en general (énfasis en buenos y malos resultados); iii) estar dirigida a un foro o grupo de actores en especial; iv) que el actor que rinde cuentas deba sentirse obligado a hacerlo, en lugar de dejarlo a su decisión; y v) que exista la posibilidad de un debate y juicio de lo hecho, y de las explicaciones ofrecidas (evitando monólogos).

La UPGC ha contribuido a los tres principales procesos de rendición de cuentas del gobier-

no. El gobierno chileno ha tenido tres mecanismos principales de rendición de cuentas durante el período bajo análisis: los tradicionales discursos del 21 de mayo, las rendiciones de cuentas anuales por ministerio y los informes de la UPGC. La DCI-UPGC tiene un rol fundamental en la preparación de los discursos del 21 de mayo, contribuye a las rendiciones de cuentas ministeriales y es la responsable por preparar los informes de cumplimiento. Estas tres instancias se analizan a continuación.

En primer lugar, no parece apreciarse una mayor orientación a resultados con respecto a los discursos del 21 de mayo. Este discurso, de larga data y establecido en la Constitución, da cuenta del estado administrativo y político de la nación. Si se examina el tercer discurso del 21 de mayo de diferentes presidentes democráticos chilenos, no se observa una especial diferencia en cuanto al énfasis en resultados. Si bien se mencionan los ejes estratégicos, se otorga igual importancia a otros aspectos, no prioritarios. La gran mayoría de los objetivos alcanzados se sigue refiriendo a



los insumos (número de consultorios o escuelas puestas en marcha) y en escasas ocasiones se relacionan los impactos alcanzados con los objetivos estratégicos, excepto en casos como la creación de empleos o la seguridad ciudadana, que sí se enfocaron en el impacto. Cuando se hace referencia a los resultados alcanzados, no se menciona la meta propuesta, por lo que no existe una secuencia real de rendición de cuentas de lo alcanzado con respecto a lo prometido. Finalmente, no se mencionan el incumplimiento de alguna meta (aunque se hagan alusiones de poca satisfacción con la meta alcanzada), ni las razones que expliquen el mal desempeño.

**En segundo lugar, las rendiciones de cuentas ministeriales no cumplirían los criterios clave de una efectiva rendición de cuentas según la literatura especializada.**<sup>31</sup> Si bien tienen el potencial para lograr cumplirlos, dado su carácter de que son públicas y obligatorias para los ministros, al menos según la práctica de la administración bajo estudio, fallan en otros tres aspectos clave. Por un lado, las rendiciones de cuentas no han puesto especial énfasis también en resaltar los “malos” resultados y por qué esos resultados no fueron alcanzados o no fueron “buenos”. Por otro, y salvo una excepción, los casos analizados no presentaron la posibilidad de debate y juicio de lo hecho y de las explicaciones ofrecidas. Además, la mayoría de los indicadores se refiere a insumos y procesos y solo una pequeña cantidad se refiere a resultados. Por lo tanto, parece que, a pesar del seguimiento intenso del cumplimiento, la cultura de resultados no ha calado profundamente aún en los ministerios al tercer año de mandato.

**En cuanto a los informes de cumplimiento, representan de hecho un avance en términos de**

**transparencia, aunque hay elementos del informe que dificultan una apropiada rendición de cuentas.** El mecanismo de reporte no parece ser simple y directo, pero los informes se han mejorado sustancialmente con el tiempo. En el período analizado, se han mantenido los objetivos estratégicos enunciados por el Presidente al inicio de su mandato, pero el informe de cumplimiento, que suele tener más de 300 páginas, no siempre ha producido una alineación entre objetivos de impacto y los resultados obtenidos. El informe de balance de tres años publicado en 2013 mejora notablemente en cuanto a la claridad con la que se hace referencia al logro de metas, pero va más allá de los objetivos estratégicos del inicio del mandato. Es decir, el informe va recopilando los resultados de los objetivos estratégicos iniciales y de los objetivos probablemente enunciados en los discursos presidenciales del 21 de mayo. El crecimiento de las metas en cada año, así como de las acciones más pormenorizadas de cada eje, alejan el adjetivo de estratégico de las metas presidenciales.

**Por otro lado, a pesar del esfuerzo de rendir cuentas sobre el cumplimiento de los compromisos presidenciales mediante estos reportes, hay actores externos al gobierno, en particular *think-tanks* y organizaciones no gubernamentales (ONG), que tienen la percepción de que los informes de cumplimiento tendrían un carácter más propagandístico que una objetiva rendición de cuentas.** Por ejemplo, una ONG dedicada al seguimiento de las promesas de campaña y acción cívica entrevistada señaló que las mencionadas rendiciones de cuentas no informarían sobre el estado de los compromisos que registran retraso, ni tampoco respecto de cuáles de ellos habrían sido descartados, ni las razones de tal decisión. Si bien se valora el hecho de que casi la totalidad de la información sobre cumplimiento se

---

<sup>31</sup> Para analizar estos discursos, se han examinado, a la luz de Bovens (2005), tanto los videos como las presentaciones escritas (normalmente en formato de diapositivas) de las cuentas públicas ministeriales de algunos ministerios para 2012 y 2011. Los discursos y videos revisados pertenecen: al Ministerio del Interior y Seguridad Pública (Rodrigo Hinzpeter, 2011 y Andrés Chadwick, 2012), al Ministerio de Salud (Jaime Mañalich), al Ministerio de Educación (Felipe Bulnes, 2011 y Harald Beyer, 2012), al Ministerio de Economía (Pablo Longueira, 2012), y al Ministerio de Trabajo y Previsión Social (Evelyn Matthei, 2011 y 2012). No se ha podido realizar un estudio sistemático, por ejemplo, analizando los discursos de 2012 de los ministros implicados en las metas estratégicas, porque en algunos casos el video no estaba disponible el día de la consulta (31 marzo 2013) (por ejemplo, Ministerio de Salud, de Educación y de Desarrollo Social).

encuentre disponible en un solo lugar (*one-stop-shop*), esta no siempre ha sido presentada de manera comprensible para la ciudadanía, ni tampoco era posible acceder a la información en un formato que facilitara su análisis.<sup>32</sup> Finalmente, existen distintas posturas sobre la diseminación efectiva

y la utilidad de los informes de cumplimiento para los parlamentarios, e inclusive para los partidos políticos de la misma coalición de gobierno, lo que lleva a pensar en la inexistencia de una estrategia de comunicación efectiva pensada para el Poder Legislativo o los partidos políticos.

### 3.4.2 ¿Proveen los principales mecanismos de rendición de cuentas una clara señal de que el gobierno hace responsables a los ministros u otras autoridades por el cumplimiento de las prioridades estratégicas del gobierno?

**En base a lo expuesto anteriormente, se provee una clara señal de hacer responsables a los ministros por la consecución de resultados, pero esta señal parece ser más interna (hacia adentro de la administración) que externa (hacia los ciudadanos).** Por las características mencionadas, no parece haber consecuencias de

para al exterior cuando se incurre en un incumplimiento. Sin embargo, esta señal sí parece estar más clara al interior del gobierno, dado que el desempeño, especialmente cuando no va según lo planeado, recibe una mayor atención de la UPGC y, acto seguido, de la Presidencia, llevando a la organización de una reunión bilateral.

### 3.4.3 ¿Se percibe un rédito político asociado a la mejora en la transparencia y la rendición de cuentas que se detalla a través de los informes de cumplimiento?

**Al examinar la rendición de cuentas a tres años del inicio del mandato presidencial (Gobierno de Chile, 2013b), se puede comprobar que las metas de resultados de los ejes de crecimiento, empleo, salud y pobreza se están cumpliendo de forma positiva.** Hay algunos problemas relativamente menores de cumplimiento en los ejes de seguridad ciudadana y de educación, aunque es más difícil determinar si todos los objetivos comprometidos por el Presidente (no sólo los estratégicos) están siendo alcanzados, pues esto requeriría un análisis de la base de datos de uso interno de la unidad.

hipótesis, cuyo análisis exhaustivo no se puede abordar en estas páginas. Una primera hipótesis puede relacionarse con el hecho de que en los temas que preocupan más a los chilenos (seguridad ciudadana, salud, educación y pobreza, según las encuestas del CEP de diciembre de 2011 y 2012) los resultados no son tan positivos como en economía y empleo, o los objetivos estratégicos no son los que la población esperaba. Una segunda hipótesis sobre la imagen del Presidente puede estar vinculada con la gestión política de ciertos asuntos que no se dejan aprehender por indicadores, con problemas coyunturales o de valoración subjetiva de la personalidad del Presidente o de los ministros, o inclusive con la apatía política de los ciudadanos.

**Sin embargo, los logros alcanzados en los ámbitos señalados contrastan con los bajos niveles de popularidad del gobierno.**<sup>33</sup> Respecto de este nivel de imagen, se podrían lanzar algunas

**Quizás la razón más importante para esta desconexión sea la percepción de que una aproxima-**

<sup>32</sup> Conscientes de la necesidad de presentar la información en un formato que sea más digerible por la ciudadanía, el Ministerio Secretaría General de Gobierno (Segegob) lanzó el programa Chile Cumple, cuyo principal objetivo es informar a la ciudadanía respecto de los logros alcanzados durante el período de gobierno. Si bien Chile Cumple no es un programa de la UPGC, esta última sí proporciona los insumos para elaborar el contenido que pone en marcha la Segegob a través de Chile Cumple. Además, el sitio web de cumplimiento lanzado en mayo de 2013 permitió acceder a la información en un formato de planilla de cálculo, facilitando su análisis.

<sup>33</sup> De acuerdo con el CEP, la imagen del Presidente ha tenido una evaluación positiva y muy positiva del 28% y del 31%, respectivamente, en diciembre de 2011 y de 2012.



ción tecnocrática (consecución de resultados y reporte público y detallado de los avances logrados) a la política (basada en la negociación de intereses y valores afectados) puede no ser una fuente de rédito político. En esta línea, algunos expertos opinan que la información de cumplimiento debería ser exclusivamente una herramienta de gestión interna del gobierno y no debería utilizarse para la rendición de cuentas. Esto se relacionaría, en primer lugar, con el hecho de que la comunica-

ción pública de todas las metas y objetivos de gobierno concentra el impacto comunicacional en un solo momento del tiempo, lo que significativamente limita un manejo más estratégico y secuenciado de los anuncios. En segundo lugar, la presentación pública de los compromisos y sus avances facilitan que la oposición se centre en aquellos ítems que aún no se han cumplido, por lo que, desde el punto de vista comunicacional, en el mejor de los casos “el partido sólo se puede empatar”.

### 3.5 El desafío de cara al futuro: la institucionalización y mejora de las funciones clave del centro de gobierno implementadas durante 2010-13

#### Los factores condicionantes del sistema chileno y las experiencias internacionales

Ninguna de las funciones previamente analizadas está institucionalizada de una manera particular en el sistema chileno, pero esto es común para las unidades de gestión del cumplimiento con mandato de la máxima autoridad política. En Lindquist (2006), se analizan los casos de Australia, Queensland y el Reino Unido, y se concluye que las Unidades de Gestión del Cumplimiento constituyen la iniciativa personal de un Presidente o Primer Ministro, y difícilmente se asegura su permanencia en el tiempo por la forma en la que se han concebido. Lo mismo no se podría decir de la coordinación horizontal de la actividad gubernamental. A pesar del pronóstico negativo realizado en 2006, la *Delivery Unit* aún sigue vigente en el gobierno australiano, con un gobierno distinto.

En el caso del Reino Unido, la organización que sucedió a la *Delivery Unit* luego de su dismantelamiento en 2010, la *Policy and Implementation Unit* (ubicada en el *Cabinet Office*), no desempeña el mismo papel. De acuerdo con Truswell y Atkinson (2011) esto se ha producido por dos razones. Por un lado, se ha paralizado el seguimiento de resultados porque la nueva unidad se encarga de comprobar si los ministerios han puesto en marcha las acciones del Acuerdo de la Coalición y el Programa de Gobierno. Por lo tanto, no importan tanto los resultados como las acciones (procesos y productos).

Por otro lado, el papel que el Ministerio de Hacienda (*Treasury*) desempeñaba en el pasado suministrando los *Public Service Agreements*, a partir de los cuales se hacía un seguimiento de las metas estratégicas del Primer Ministro, se ha reducido considerablemente. Esas metas estratégicas estaban vinculadas al proceso presupuestario, pero dejó de ser así con la nueva *Policy and Implementation Unit*, pues el ejercicio de revisión del gasto (*Spending Review*), antes vinculado a los *Public Service Agreements*, se ha separado ahora de esas acciones, recogidas en el *Plan de Negocios* de la coalición gubernamental. La forma de operar la rendición de cuentas en el nuevo sistema es diferente, pues se espera que estos planes de negocios (donde se recogen las distintas acciones objeto de monitoreo) constituyan la base para que los departamentos ministeriales articulen sus planes futuros y que ellos rindan cuentas ante los ciudadanos en caso de no cumplir con los planes que propongan. Es decir, ya no son los planes del Primer Ministro o del Viceprimer Ministro, sino los planes individuales ministeriales los objetivos de la rendición de cuentas.

En Chile hay diversos factores condicionantes institucionales del sistema que se han decidido con reglas de elección constitucional y colectiva que obstaculizan la institucionalización de la coordinación horizontal y de la implantación de una Unidad de Gestión del Cumplimiento

en cuanto a *estructuras*. En particular, la existencia de presidentes que no pueden ser reelegidos en el mandato inmediatamente posterior, y la falta de una clase permanente profesional en los puestos superiores ministeriales. Dado que constitucionalmente el Presidente tiene la facultad de adaptar el sistema a su estilo, tal como ocurre en la mayoría de los países de América Latina, no existe ningún incentivo potencial para que institucionalice un tipo determinado de coordinación, de gestión del cumplimiento o de rendición de cuentas. En cuanto a las *funciones* de CDG, sin embargo, Chile las ha mantenido y las ha venido mejorando consistentemente en el tiempo.

**Con respecto al rol específico del Ministerio de la Presidencia como coordinador, sin lugar a dudas la estabilidad en el puesto del ministro durante un mandato presidencial ha sido un factor relevante en la institucionalización de ciertas prácticas de coordinación y de gestión por resultados.** Sin embargo, el proceso de institucionalización que se produce para este mandato presidencial no supone necesariamente una institucionalización del Ministerio de la Presidencia como actor relevante del sistema en futuros mandatos presidenciales. Esto puede deberse a dos razones: una primera razón es que cada Presidente puede realmente moldear el sistema a su antojo, y su rol puede depender de la persona que ocupe ese puesto. El reto consiste en ir más allá de las personas y conseguir que las funciones se institucionalicen de alguna forma.<sup>34</sup> Una segunda razón se debe a que no se ha creado ni un registro “vivo” ni un protocolo del proceso

hacia el interior del gobierno ni hacia el exterior.<sup>35</sup> Aun así, será difícil que este proceso de sedimentación se pueda consolidar en un futuro inmediato como consecuencia de la temporalidad de los asesores que se encargan normalmente de poner en marcha y sostener estas prácticas. Probablemente serían necesarios más actores permanentes para poder institucionalizar estos procesos.

**El CDG de los países de la OCDE varía en función de las características institucionales típicas de cada país, aunque casi siempre suele existir una dualidad entre una coordinación económica y la política.** El Ministerio de Hacienda siempre desempeña un papel importante, pero no necesariamente prominente. Su papel depende de su ubicación y su inserción en el proceso de institucionalización del Poder Ejecutivo. En Estados Unidos (presidencialista) y en Francia (semipresidencialista), los asesores respectivos del Presidente son los que llevan el peso de esta coordinación política. En el Reino Unido (*Cabinet Office* y *Treasury*), Canadá (*Treasury Board Secretariat* y *Privy Council Office* y *Canadian Centre for Management Development*), o España (Ministerio de Presidencia y Ministerio de Hacienda) se presenta claramente esta dualidad. La importancia de estos dúos es que el Ministerio de Hacienda se ve equilibrado por el ministerio político. En el caso de Chile, en particular, la importancia y rol en la práctica del Ministerio de la Presidencia dependerán de la impronta que le quiera dar el próximo Presidente en comparación con el Segundo Piso y con Hacienda-Dipres.

### *Señales favorables a la institucionalización*

**No obstante los desafíos mencionados anteriormente, existen señales de sedimentación<sup>36</sup>**

**paulatina en el sistema que permiten pensar en la futura institucionalización de los avances**

<sup>34</sup> En otros países de la OCDE, como Canadá, los avances en la función de coordinación horizontal se han percibido como dependientes del liderazgo de personas concretas (Bakvis y Juillet, 2004).

<sup>35</sup> Por ejemplo, no existen escritos sobre la operatoria de las reuniones de los comités ministeriales ni de las bilaterales. Este protocolo podría bien establecer una hoja de ruta sobre el número mínimo de reuniones esperables por año con cada ministerio así como las fechas posibles para estas reuniones. Algo así se ha realizado con los comités ministeriales al establecerse ciertas expectativas de reuniones mensuales. Tampoco hay un registro “vivo” en el que se presente un somero seguimiento de las reuniones celebradas.

<sup>36</sup> La sedimentación supone la incorporación de nuevas prácticas institucionales sin desmantelar las existentes o sin reformar el sistema por



**logrados durante 2010-13.** Esta institucionalización gradual de algunos aspectos de apoyo estratégico, coordinación institucional, gestión del cumplimiento de resultados, y de rendición de cuentas merecen ser destacados.

En primer lugar, la decisión de concentrar al Ministerio de la Presidencia en la coordinación, reequilibrar las relaciones con la Dipres y regularizar las reuniones de escasos pero bien seleccionados comités interministeriales puede mostrar su funcionalidad acerca del apoyo estratégico y la coordinación horizontal. Quizá sería deseable establecer más protocolos de coordinación para conseguir que actores (no permanentes) de distintas administraciones sean capaces de compartir estas instituciones.

Las iniciativas e instrumentos de medición de los resultados de gestión, como el trabajo de la UPGC, los indicadores prioritarios en el proceso presupuestario, los esfuerzos de Chile Gestiona e inclusive el PMG han permitido que los ministerios y servicios desarrollasen un lenguaje de objetivos e indicadores. Esto va

más allá de la disfuncionalidad y burocratización de ciertos aspectos de los procesos, en particular del PMG. Lo clave para la sostenibilidad de estos esfuerzos es lograr que los ministerios sectoriales reconozcan la utilidad y el valor de estos instrumentos y los adopten de manera permanente.

Tercero, parece existir un consenso entre los *think-tanks* de las más diversas corrientes con respecto a la necesidad de fortalecer e institucionalizar el funcionamiento del Centro de Gobierno.

Finalmente, las cuentas públicas de las autoridades y el grado de información accesible en la web sobre la actividad gubernamental se han ido incrementando, y es muy difícil que retrocedan. El énfasis en publicar la obtención de los resultados del gobierno de la administración actual e instrumentos como la Ley de Transparencia y Acceso a la Información son pilares importantes de esta institucionalización. Las burocracias del Poder Ejecutivo no son ajenas a este esfuerzo de transparencia, con todas las imperfecciones que se puedan detectar.

### *Ideas para promover la institucionalización y mejorar el modelo actual*

La institucionalización formal del Ministerio de la Presidencia, con las unidades que la componen, podría constituir una alternativa para afianzar un sistema más coordinado horizontalmente y con una mayor apuesta por el énfasis en los resultados y la rendición de cuentas de la acción gubernamental. En esta línea, se proponen las siguientes ideas como posibles acciones a considerar a futuro.

**i) Apoyo estratégico y ii) coordinación.** Los ejercicios de apoyo estratégico y de coordinación por parte de las agencias centrales requieren un fuerte conocimiento político y técnico. La función de apoyo estratégico requiere la preparación de

insumos técnicos (estimaciones de costo, capacidad institucional, estudios y diagnósticos, buenas prácticas internacionales), de naturaleza política o de economía política (factibilidad y legitimidad política, coherencia ideológica, diagnóstico político coyuntural, secuencia, análisis de oportunidades/amenazas), o de naturaleza comunicacional (encuestas de opinión, estrategias de posicionamiento, existencia de mensajes claros y coherentes). La coordinación requiere muchas veces la elección entre opciones de distintos ministerios y es importante que estas personas puedan aportar sustancia a lo coordinado (Bakvis y Juillet, 2004). Por lo tanto, se sugiere explorar la posibilidad de modificar el perfil del personal de la DCI-UPGC

---

completo. La sedimentación puede no alterar la esencia de la institución (es decir, cambiar la naturaleza jurídica de una organización mediante el aumento de su autonomía), sino sus aspectos periféricos o de funcionamiento (es decir, la adopción de prácticas de gestión diferentes) que no requieren cambios radicales. De este modo, se generan las normas de cumplimiento que los actores esperan.

hacia asesores más senior, lo que podría llevar a un fortalecimiento de estas funciones en el CDG.

**Por otra parte, y a nivel de procesos, se podría avanzar con distintas medidas.** En primer lugar, en la realización de protocolos de todo tipo acerca de cómo funcionan los comités interministeriales y las reuniones bilaterales, qué proceso se sigue, qué resultados alcanzan y cómo canalizan esos resultados en el proceso formal de adopción de decisiones resulta un legado importante para futuras administraciones. En segundo lugar, explorar mejoras y documentar protocolos de colaboración entre el Segundo Piso y el Ministerio de la Presidencia para aspectos de coordinación (más allá de que cambie en cada gobierno podría dejarse como lección aprendida la necesidad de definir roles y responsabilidades al comienzo del mandato), y entre el Ministerio y la Dipres en aspectos de apoyo estratégico, preparación del discurso del 21 de mayo y en el proceso presupuestario. Finalmente, y de acuerdo con la agenda de descentralización futura, explorar la posibilidad de profundizar el trabajo de la Unidad de Regiones.

**iii) Seguimiento de resultados.** Reducir la cantidad de objetivos estratégicos y compromisos a monitorear a un número que permita que continúen siendo realmente estratégicos. Incrementar la proporción de objetivos basados en resultados (impacto o productos) reduciendo los de procesos. Establecer protocolos acerca de cómo se realiza el seguimiento del cumplimiento de resultados, en particular mejorando la coordinación con otras agencias centrales o iniciativas que monitorean el desempeño del sector público para minimizar la “inflación de monitoreo”.

**iv) Rendición de cuentas.** Consensuar un formato y una frecuencia estándar para los reportes con participación de otros poderes, instituciones y la sociedad civil, para aumentar la credibilidad externa. Iniciar un proceso por el que la información publicada sirva para el debate entre expertos y no expertos aprovechando las herramientas de las redes sociales, de tal forma que los ciudadanos se acostumbren al ejercicio de la transparencia. En

este ámbito se podría también mejorar el formato de rendición de cuentas de los ministros mediante la articulación de foros especializados que permitan dar respuesta a los intereses afectados sobre la marcha de los asuntos gubernamentales que les conciernen, permitiendo que las rendiciones de cuentas propicien el debate y se reporte sobre los “buenos” y los “no tan buenos” resultados. Si bien ningún gobierno tiene incentivos para “auto-flagelarse”, se espera que este tipo de enfoques aporte a la generación de confianza en las instituciones del sector público, un tema de alta relevancia en la OCDE en la actualidad.

**Además, se podrían articular foros de debate que aprovechen la experiencia del gobierno para reflexionar sobre la relevancia de la coordinación interministerial y el alcance de metas presidenciales y ministeriales.** En estos foros de debate, con participación de expertos y organizaciones de todo el espectro político, sería conveniente exponer experiencias internacionales sobre la institucionalización de la coordinación y de la gestión de resultados que tengan valor para un sistema democrático joven y de carácter presidencial.

**Por último, y en cuanto a la ubicación de la UPGC y su estructura a futuro, la evidencia anecdótica parece apuntar a que el seguimiento del programa de gobierno es más eficaz y eficiente cuando se realiza desde el CDG, pero al mismo tiempo a cierta distancia de la vorágine que domina el quehacer diario de la oficina del Presidente.** Este argumento favorecería la decisión de mantener las funciones de la UPGC en el Ministerio de la Presidencia en lugar de dejar el seguimiento en los asesores del Segundo Piso. En cuanto a la estructura y forma de ejercer sus funciones, más que la estructura interna de la unidad, más que las plataformas o los instrumentos de seguimiento desarrollados, resulta mucho más importante la capacidad de la unidad y de sus miembros de generar confianza con sus contrapartes en los sectores, potenciando aún más la subsidiariedad, así como el hecho de ser percibidos como interlocutores legítimos y empoderados, que además son fuente de valor agregado.



# 4 LECCIONES DE LA EXPERIENCIA DE LA DCI-UPGC DE CHILE PARA OTROS PAÍSES

**A**ntes de extraer lecciones sobre el valor o la utilidad de las unidades de gestión del cumplimiento, como la descrita en este estudio, se debe tener en presente que dicha evaluación depende de las funciones específicas que se le exigen a la unidad y del marco institucional dentro del que desempeña dichas funciones. Respecto del primer punto, ya se ha señalado que la UPGC de Chile se distingue de la *Delivery Unit* del Reino Unido en que la primera no desempeña la función de órgano técnico-asesor con el mismo grado de profundidad que lo hace la segunda. Esta distinción es importante, pues cualquier juicio con respecto al valor de este tipo de unidades debe tomar en cuenta los objetivos que se espera sean cumplidos por ellas. Con relación al

segundo punto, mientras las reglas institucionales hagan más difícil la coherencia programática y la coordinación al interior del gobierno, mayor será el valor de este tipo de unidades.

Dada la necesidad de matizar cualquier evaluación que se realice de este tipo de iniciativas y su valor, en esta sección se presentarán, a modo de conclusión, las principales lecciones y mensajes que puedan ser de utilidad para países que deseen considerar su creación. Dichos mensajes y lecciones se organizan en torno a los siguientes tres ejes: i) aportes o valor agregado de la UPGC en Chile; ii) factores clave que facilitan el éxito de este tipo de unidades, y iii) circunstancias bajo las cuales el valor agregado de este tipo de unidades puede ser mayor.

## *i) ¿Cuáles son los principales aportes de la UPGC de Chile?*

De las cuatro funciones que la UPGC ejerce para el Centro de Gobierno y que han sido analizadas anteriormente, la que mayores dividendos parece haber acarreado es el seguimiento de la implementación del plan de gobierno con un enfoque en resultados. Tanto en la experiencia de Chile como en la de otros países del mundo (Barber, 2008), una de las tendencias naturales del CDG es la facilidad con que la agenda diaria y la contingencia de corto plazo desplazan a la planificación y los objetivos de mediano plazo. Uno de los principales aportes de la UPGC ha sido mantener la atención y el foco en todas las metas y objetivos del gobierno, independiente del número de titulares que estos sean capaces

de generar en la prensa. La disciplina que impone la UPGC como órgano externo a cada ministerio o servicio parece haber sido importante al momento de mantener el foco estratégico del gobierno.

Un segundo aporte, vinculado a la función de apoyo estratégico, corresponde a hacer más accionable el programa de gobierno. Es común que los programas de gobierno anunciados durante la campaña electoral se reduzcan a un conjunto de promesas y objetivos vagamente enunciados. Sin embargo, una vez asumido el poder, se hace necesario transformar dichas promesas y objetivos en acciones específicas. La metodología de gestión de cumplimiento plantea la necesidad de



orientar un programa de gobierno hacia resultados de beneficio para las personas, que se pueda medir objetivamente, que tenga plazos y responsables y que sea accionable por medio de un plan de acción que tenga un elemento importante de inter-sectorialidad. La UPGC fue instrumental en la transformación de las ideas del programa de gobierno en la campaña en lo que requiere la función de gobernar. En el caso de la UPGC, este aporte no tuvo tanta injerencia en la generación de la sustancia y del contenido de las acciones a desarrollar sino en el hecho de asegurar la coherencia e integración de dichas acciones. Este es un punto importante, ya que habitualmente las acciones son definidas al interior de cada sector sin necesariamente tener en cuenta el impacto que pueden tener en otras áreas de gobierno, o asumiendo que otros sectores continuarán cumpliendo ciertas tareas, lo que no siempre se verifica.

**Respecto del aporte a la función de coordinación, la UPGC parece también contribuir a través del contacto cotidiano entre miembros de la UPGC y sus contrapartes en los ministerios, lo que facilita la rápida identificación de**

**cuellos de botella y fallas de coordinación.** Este es un argumento a favor de la idea de que este tipo de unidades esté vinculado administrativa o jerárquicamente a aquella unidad responsable de la coordinación interministerial: la UPGC detecta la falla, mientras que la unidad a cargo de la coordinación busca su resolución.

**Podrían existir otros aportes, aunque no es posible atribuirlos directamente a la existencia de la unidad propiamente dicha.** Un ejemplo de esto sería la mejor integración entre la planificación estratégica y la formulación del presupuesto, que parece ser resultado de la conformación de equipos de liderazgo afines tanto en el CDG como en los ministerios y servicios, de la estrecha colaboración entre las áreas de presupuesto y el Ministerio de la Presidencia y de la utilización de instancias de toma de decisiones con el Presidente, el sector correspondiente y los responsables presupuestarios y del CDG, entre otros procesos. El aporte de la unidad con respecto a la función de rendición de cuentas a la ciudadanía parece ser el menos significativo de todos, dado que su valor agregado ha sido principalmente interno.

## *ii) ¿Cuáles son los factores clave que facilitan el éxito de estas unidades de cumplimiento?*

**Es posible identificar una serie de factores que parecen ser fundamentales para el éxito de la unidad más allá de sus características y mandato:**

- i. Empoderamiento:** lo mínimo en este aspecto es que la unidad esté presente en las instancias donde se toman las decisiones estratégicas. Lo anterior no necesariamente significa que tenga voz y voto, sino que tenga conocimiento completo de la estrategia de gobierno, sus prioridades y ajustes. La facultad de opinar sobre las decisiones estratégicas o contenidos va a depender del nivel de experiencia y capacidad con que cuente la unidad.
- ii. Establecer alianzas internas:** resulta clave que la unidad forje lazos fuertes con otras agencias centrales, en particular con aquellas responsables de la formulación

presupuestaria, y de la coordinación al interior del gobierno. En este punto, el caso de Chile da cuenta de la importancia en la relación entre la UPGC y la DCI, y entre ambas con la Dipres y la Asesoría Presidencial.

- iii. Credibilidad y rol subsidiario:** su principal activo es la información. Si la unidad no tiene acceso a ella o debe incurrir en enormes esfuerzos para acceder a la misma, no podrá cumplir cabalmente sus funciones. A fin de construir dicha confianza y credibilidad es indispensable que la unidad no sea percibida como un ente acusador y mucho menos que busque destacarse, opacando a los equipos sectoriales.
- iv. Agregar valor a los sectores:** dada la función de control y seguimiento que cumplen estas unidades, existe una tendencia natural a que sean percibidas por los sectores como

fuelle generadora de costos de transacción. Esto puede hacer más difícil la relación de trabajo y el acceso a la información en forma oportuna y completa. A fin de reducir esta percepción es importante considerar formas que minimicen dicho costo, evitando la existencia de múltiples instancias y canales para la solicitud de información, y que permitan que la unidad agregue valor. En función de la realidad del aparato público en el país, la unidad puede considerar alternativas con el fin de posicionarse como una fuente de

valor agregado para cada sector, por ejemplo: como unidad asesora (mediante la entrega de conocimiento y asistencia técnica al sector, la que puede existir in-house o puede ser financiada con fondos administrados por la unidad), o como unidad facilitadora (gracias al conocimiento práctico acerca del funcionamiento del aparato público, y a la existencia de una red de contactos en organismos clave de la administración, por ejemplo: para modificaciones presupuestarias, firmas de decretos, aprobación por organismos de control).

### iii) ¿En qué circunstancias estas unidades tienden a ser más beneficiosas?

**Ante todo cabe preguntarse si la creación de unidades de gestión del cumplimiento es o no la única o la mejor alternativa para que el Centro de Gobierno cumpla con dichas funciones.** En este punto, el caso de Chile es interesante, dada la existencia de otras instancias con mandato muy similar tanto en el pasado (sectorialistas en la DCI), como contemporáneas con la UPGC (Asesoría Presidencial). La pregunta entonces es si la UPGC es una mejor alternativa que sus otras variantes. Lamentablemente, debido a la metodología utilizada en este estudio, no es posible dar una respuesta definitiva a dicha interrogante. Es importante también preguntarse si actualmente existen una o más unidades responsables de realizar las funciones de una potencial UPGC. Aunque parezca básico, el deseo de seguir las más recientes tendencias en la administración pública moderna, combinado con el natural deseo de imprimir un sello característico a la gestión de una administración, habitualmente lleva a la duplicación de tareas al interior del aparato público. *La creación de una UPGC tiene más sentido cuando el CDG no cuenta con una unidad que vele por el seguimiento continuo de los compromisos presidenciales, ni por la coherencia entre los objetivos estratégicos y las acciones que están siendo impulsadas.*

Otro punto a considerar es que este tipo de unidades generará un mayor beneficio en la medida en que las características institucionales prevalentes en el país tiendan a fomentar

la aparición de agendas sectoriales individuales al interior del gobierno. Mientras más difícil sea mantener la unidad programática al interior del gobierno, es decir: la probabilidad de que los ministros o partidos privilegien sus agendas propias en detrimento de la agenda del Ejecutivo, o mientras mayor sea la distancia entre la definición de políticas y su posterior implementación, mayor será el eventual beneficio de las unidades de cumplimiento. En estas situaciones, dichas unidades pueden ayudar a llevar un mejor pulso de lo que está sucediendo al interior del aparato público.

Tercero, los países en donde las reglas administrativas tienden a generar instituciones habitualmente aisladas unas de otras, requieren un mayor esfuerzo de coordinación por parte del CDG. En este contexto, una unidad de cumplimiento puede ser instrumental en el fortalecimiento de la labor coordinadora del Centro de Gobierno.

Finalmente, es importante tener en cuenta que cualquier innovación que busque fortalecer la ejecución de las funciones propias del CDG, debe considerar el conjunto en su totalidad y comenzar por la elaboración de un diagnóstico de las funciones, estructuras, fortalezas y debilidades propias de dicho país. Sólo una vez que se haya realizado dicho diagnóstico será posible determinar el mejor curso de acción para fortalecer aquellas áreas de aparente debilidad.



# REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aninat, C. y E. Rivera. 2009. *Coordinación estratégica en el Estado de Chile. El Centro de Gobierno bajo la Concertación y propuestas a futuro*. En: *Un mejor Estado para Chile*. Santiago de Chile: Consorcio para la Reforma del Estado.
- Bakvis, H, y L. Juillet. 2004. "The Strategic Management of Horizontal Issues: Lessons in Interdepartmental Coordination in the Canadian Government." Ponencia presentada en "Smart Practices Toward Innovation in Public Management," organizado por el Structure and Organization of Government Research Committee of the International Political Science Association y la Canada School of Public Service, U.S. Studies Program, University of British Columbia, Vancouver, Canada.
- Banco Mundial. 2006. *Chile: análisis del Programa de Evaluación de Gasto Público*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- . 2008. *Chile: estudio de evaluación en profundidad del Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG)*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- . 2010. *La formulación de políticas en la OCDE: ideas para América Latina*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- . 2011. *Incentivos para la mejora del desempeño institucional en el sector público chileno*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Barber, M. 2007. *Instruction to Deliver: Tony Blair, the Public Services and the Challenge of Achieving Targets*. Londres: Político.
- . 2008. *Instruction to Deliver: Fighting to Transform Britain's Public Services*. Londres: Político.
- . 2010. "The Story of the Prime Minister's Delivery Unit." Presentación realizada en Santiago de Chile, consultada el 4 de marzo de 2010.
- Boeninger, E. 2007. *Políticas públicas en democracia. Institucionalidad y experiencia chilena 1990-2006*. Santiago de Chile: Uqbar Editores.
- Bouckaert, G., B. G. Peters y K. Verhoest. 2010. *The Coordination of Public Sector Organizations. Shifting Patterns of Public Management*. Londres: Palgrave.
- Bovens, M. 2005. "Public Accountability." En: E. Ferlie, E., Laurence, E. Lynn Jr., L. E. Jr. y C. Pollit (eds.), *The Oxford Handbook of Public Management* (versión borrador). Oxford: OUP.
- Cámara de Diputados de Chile. 2013. *Mensajes presidenciales ante el Congreso Pleno (discursos del 21 de mayo)*. Santiago de Chile: Cámara de Diputados. Disponible en [http://www.camara.cl/camara/historia\\_archivo.aspx](http://www.camara.cl/camara/historia_archivo.aspx).

- 
- CEP (Centro de Estudios Políticos). 2011. *Estudio Nacional de Opinión Pública Nro.65* (noviembre–diciembre). Santiago de Chile: CEP.
- Consortio para la Reforma del Estado. 2009. *Un mejor Estado para Chile*. Santiago de Chile: Consorcio para la Reforma del Estado.
- Egaña, R. y J. Chateau. 2011. “El Centro de Gobierno: lecciones de la experiencia chilena durante los gobiernos de la Concertación (1990-2010)”. *Revista Chilena de la Administración Pública*, 17:137-191 (Estado, gobierno, gestión pública).
- Fernández, M. A y E. Rivera. 2012. *La trastienda del gobierno: el eslabón perdido en la modernización del Estado chileno*. Santiago de Chile: Editorial Catalonia.
- Gobierno de Chile. 2010. “Mensaje presidencial del 21 de mayo de 2010”. Santiago de Chile: Gobierno de Chile.
- . 2011. *Reporte de cumplimiento de los siete ejes prioritarios del gobierno del Presidente Sebastián Piñera*. Santiago de Chile: Gobierno de Chile.
- . 2012. *Rindiendo cuentas: balance de dos años de gobierno del Presidente Sebastián Piñera. Informe de avance de los siete ejes prioritarios del gobierno y de la reconstrucción*. Santiago de Chile: Gobierno de Chile.
- . 2013a. *Cuentas públicas ministeriales*. Santiago de Chile: Gobierno de Chile. Disponible en <http://www.gob.cl/cuentas-publicas-ministeriales/>.
- . 2013b. *Rindiendo cuentas: balance de tres años de gobierno del Presidente Sebastián Piñera. Informe de avance de los siete ejes prioritarios del gobierno y de la reconstrucción*. Santiago de Chile: Gobierno de Chile.
- Hood, C. 2006. “Gaming in Targetworld: The Targets Approach to Managing British Public Services.” *Public Administration Review*, 66(4):515-521.
- House of Lords. 2010. *The Cabinet Office and the Centre of Government*. Londres: House of Lords.
- Lahera, E. 2006. “Del dicho al hecho: ¿cómo implementar las políticas?” *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 35 (junio), Caracas.
- Landerretche, O. 2013. “Malas noticias 2: responsabilidad”. *Diario La Tercera* (febrero).
- Le Grand, J. 2007. *The Other Invisible Hand: Delivering Public Services through Choice and Competition*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Lindquist, E. A. 2006. “Organizing for Policy Implementation: The Emergence and Role of Implementation Units in Policy Design and Oversight.” *Journal of Comparative Policy Analysis*, 8(4).
- Larroulet, C. 2012. *El centro de gobierno en la administración del Presidente Piñera*. Presentación realizada el 25 de octubre de 2012.
- Ministerio de Hacienda. 2012. *Estado de la Hacienda Pública. Presentación del Ministro de Hacienda Felipe Larraín Bascañán 2012*. Santiago de Chile, octubre de 2012. Disponible en: <http://www.hacienda.cl/documentos/estado-de-la-hacienda-publica/estado-de-la-hacienda-publica-2012.html>.
- Ministerio de la Presidencia. 2013. *Balance de tres años de Gobierno del Presidente Sebastián Piñera*. Santiago de Chile: Ministerio de la Presidencia.

- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 1996. *Globalization: What Challenges and What Opportunities for Government?* Documento de la OCDE/GD(96)64. París: OCDE.
- . 2004. *Coordination at the Centre of Government: The Functions and Organization of the Government Office*. Documento de Sigma Nro. 35. París: OCDE.
- . 2007. *Political Advisors and Civil Servants in European Countries*. Documento de Sigma Nro. 38. París: OCDE. Disponible en <http://dx.doi.org/10.1787/5kml60qnxrkc-en>.
- . 2013. *Public Governance Review: Colombia. Implementing Good Governance*, París: OCDE.
- Peters, G. B. 1998. "Managing Horizontal Government: The Politics of Coordination." Ottawa: Canadian Centre for Management Development.
- . 2010. *The Politics of Bureaucracy* (sexta edición). Londres y Nueva York: Routledge.
- Richards y Smith. 2006. "Central Control and Policy Implementation in the UK: a Case Study of the Prime Minister's Delivery Unit." *Journal of Comparative Policy Analysis*, número especial Vol. 8(4):325–346.
- Siavelis, P. M. 2012. "El Poder Ejecutivo y la presidencia en Chile: organización formal e informal". En: J. Lázaro (ed.), *Presidencialismo y parlamentarismo. América Latina y Europa Meridional*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Truswell, E. y D. Atkinson. 2011. *Supporting Heads of Government. A Comparison across Six Countries*. Londres: Institute for Government.
- Wanna, J. 2006. "From Afterthought to Afterburner: Australia's Cabinet Implementation Unit." *Journal of Comparative Policy Analysis*, Vol. 8(4):347-369.
- Wilson, J. Q. 1989. *Bureaucracy. What Government Agencies Do and Why They Do It*. Nueva York: Free Press (capítulo 9: "Compliance").



# ANEXO 1

## LISTA DE ENTREVISTADOS

Por orden alfabético:

1. Soledad Arellano, Subsecretaria de Evaluación Social, Ministerio de Desarrollo Social.
2. Manuel Aris, Jefe del Área de Incidencia e Investigación, Ciudadano Inteligente.
3. Rafael Ariztía, Coordinador Ejecutivo para Modernización del Estado, Ministerio de la Presidencia.
4. Luis Castillo, Subsecretario de Redes Asistenciales, Ministerio de Salud.
5. Carlos Charme Fuentes, Jefe Gabinete Subsecretaría de Prevención del Delito, Min. Interior.
6. Paula Darville, Jefa de la División de Control de Gestión, Dipres.
7. Ramón Delpiano, Jefe Gabinete del Ministro, Ministerio de Hacienda.
8. Facundo Díaz, UPGC, Ministerio de la Presidencia.
9. Rodrigo Egaña, ex Asesor Presidencial y ex Jefe de División de la DCI-Ministerio de la Presidencia.
10. María de los Ángeles Fernández, Directora Ejecutiva, Fundación Chile 21.
11. Alejandro Ferreiro, ex Presidente del Consejo para la Transparencia y ex Ministro de Economía.
12. Fernanda Garcés, Asesoría Presidencial, Presidencia de Chile.
13. Ignacio Guerrero, Coordinador Unidad de Regiones, Ministerio de la Presidencia.
14. Ignacio Irrarrázaval, Director Centro de Políticas Públicas, Universidad Católica.
15. Pablo Ivelic, Director para la Reconstrucción, Ministerio de Vivienda.
16. Juan Carlos Jobet, Ex Jefe Gabinete del Ministro, Ministerio del Interior.
17. Alejandro Krell Partner, McKinsey&Company.
18. Carlos Kubick, Coordinador, División de Coordinación Interministerial, Ministerio de la Presidencia.
19. Luis Larraín, Director del Instituto Libertad y Desarrollo.
20. Cristián Larroulet, Ministro Secretario General de la Presidencia, Ministerio de la Presidencia.
21. Matías Lira, Jefe de Planificación y Presupuesto, Ministerio de Educación.
22. Jorge Marshall, ex Ministro de Economía, Decano de la Facultad de Economía, Universidad A. Bello.
23. Fernando Meza, Diputado, Partido Radical.
24. Alain Raymond, UPGC, Ministerio de la Presidencia.
25. Carlos Ríos Canales, Coordinador de la UPGC, Ministerio de la Presidencia.
26. María Paz Reyes, UPGC, Ministerio de la Presidencia.
27. Eugenio Rivera, Director del Programa de Economía, Fundación Chile 21.
28. Francisco Rodríguez, UPGC, Ministerio de la Presidencia.
29. Ignacio Rodríguez, ex Subdirector de Presupuestos, Dipres.
30. Jorge Rosenblut, ex Jefe División de División de la DCI-Ministerio de la Presidencia.
31. Gladys Rubio, Unidad de Modernización y ex miembro de la DCI-Ministerio de la Presidencia.
32. José Luis Santa María, Director de la revista *Qué Pasa*.

- 
33. Claudio Seebach, Jefe de División de Coordinación Interministerial (DCI), Ministerio de la Presidencia.
  34. Ray Shostak, ex Coordinador de la *Prime Minister's Delivery Unit*, Reino Unido.
  35. Ernesto Silva, Diputado, Unión Demócrata Independiente.
  36. Andrés Sotomayor, Asesor Legislativo, Ministerio de la Presidencia.
  37. Francisca Toledo, UPGC, Ministerio de la Presidencia.
  38. Jaime Torrealba, Jefe de Gabinete, Subsecretario de Desarrollo Regional, Subdere.
  39. Hermann Von Gersdorff, Subdirector de Racionalización y Función Pública, Dipres.

## ANEXO 2

# MARCO CONCEPTUAL PARA LA COORDINACIÓN

Uno de los mayores desafíos del Poder Ejecutivo en los países del mundo desarrollado es la coordinación horizontal, o conseguir un enfoque *holístico* del *centro del gobierno* frente a la fragmentación de la actuación de los ministerios y de las diferentes agencias. Para abordar esta fragmentación, los gobiernos han empleado diversos mecanismos de coordinación horizontal, como contrapeso del excesivo celo que tienen las unidades organizativas para preservar su área de responsabilidad, eludiendo la intervención de sus pares (en gobiernos colegiados) o del Presidente (en gobiernos unipersonales) (Wilson, 1989).

En este texto, la coordinación se refiere a la adopción y puesta en marcha de decisiones bajo la supervisión de una unidad organizativa. Según Bouckaert, Peters, Verhoest (2010), la coordinación es el conjunto de instrumentos y mecanismos que fomentan la alineación de las tareas y las acciones de las organizaciones públicas, evitando duplicidades o “vacíos” en la prestación del servicio o la implantación de la política pública. La coordinación transmite la idea de que una unidad central fuerza esa alineación de tareas y acciones y ejerce coerción sobre las partes para que pongan en común sus acciones y tareas individuales. En contraste, la *cooperación* transmite más bien la voluntad de las partes.

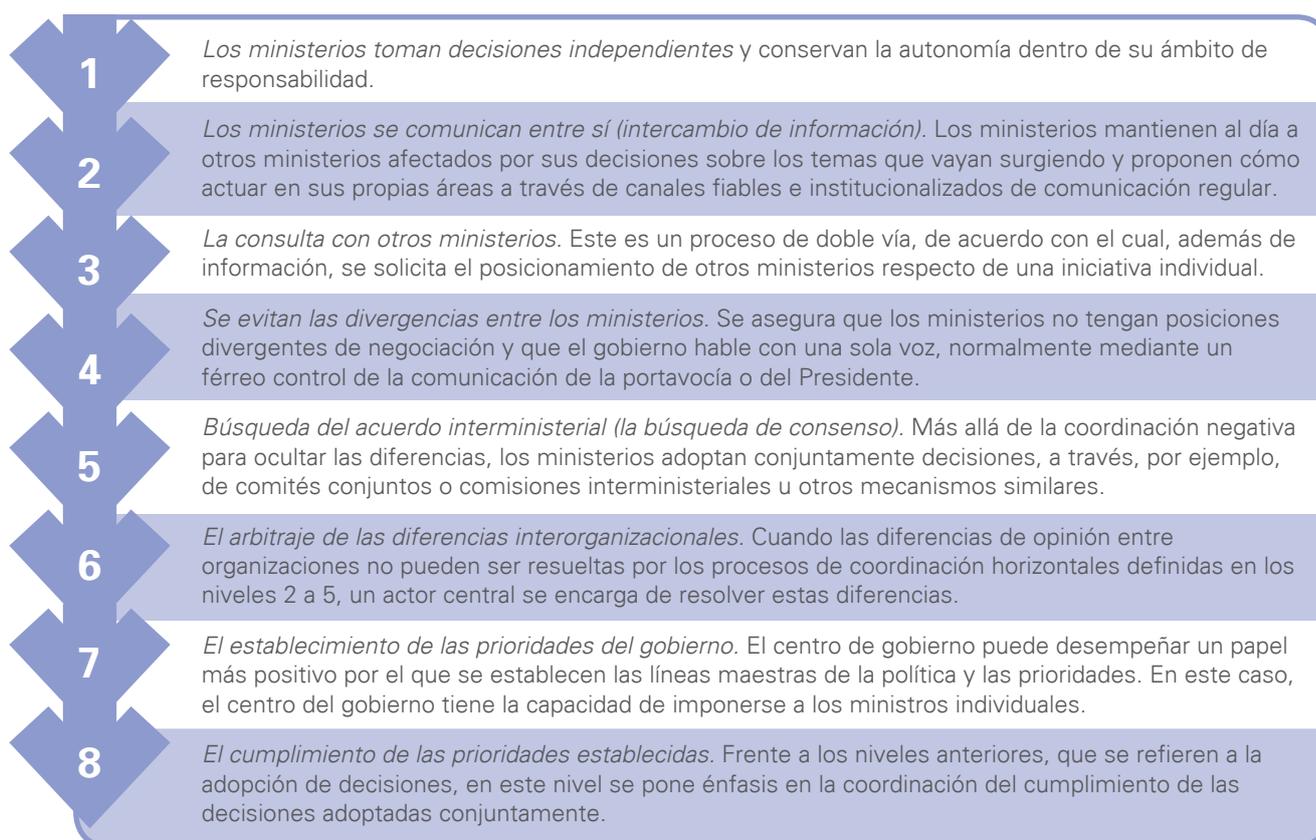
Una coordinación positiva no consiste solamente en minimizar el conflicto (objetivo de la coordinación negativa) sino en aumentar la coherencia de acción.<sup>37</sup> El reto consiste en hacer que las organizaciones involucradas renuncien parcialmente a sus metas individuales o a la forma de obtenerlas para conseguir una mayor coherencia a partir de la coordinación.

Dentro de la coordinación positiva, existiría un continuum de ocho diferentes niveles que van en progresión. Estas opciones abarcan desde la incapacidad de dirigir por parte del *centro del gobierno*, con ministerios que actúan independientemente, hasta una postura maximalista en la que el *centro del gobierno* establece prioridades y consigue que se obtengan los resultados derivados de esas prioridades (véase la figura A2.1).

La aplicación de la tipología requiere dos precisiones referidas a la institucionalización de la coordinación. Por una parte, a pesar de que el continuum sugiere progresión en la escala de coordinación, el establecimiento de prioridades por parte del *centro del gobierno* (nivel 7), por ejemplo, no implica que haya consenso entre ministerios sobre metas comunes. No obstante, el *continuum* sirve para valorar el tipo de coordinación que realiza el *centro del gobierno*. Por otra parte, es importante valorar hasta qué punto los niveles

<sup>37</sup> La coordinación así entendida se diferencia de una concepción más negativa expresada por Scharpf (1986) por la que los distintos actores y organizaciones llegan al acuerdo, aunque sea tácito, de no agresión, de no inmiscuirse en los asuntos de los demás, cada uno de ellos preocupándose de su área concreta de responsabilidad.

Figura A2.1. Los ocho niveles de coordinación positiva (1, menor; 8 mayor)



Fuente: Adaptado de OCDE (1996).

se aplican de una forma sistemática y repetitiva, siendo reconocida por los actores (es decir, está institucionalizada en el sistema) o de una forma anecdótica y en función de las personas que ocupan el poder en las distintas instancias coordinadoras en esos momentos (no hay institucionalización de ese nivel particular de coordinación). En este último caso, los beneficios potenciales de la coordinación para el sistema serían pasajeros.

**En cuanto a los actores encargados de la coordinación y del diseño institucional de su participación en el proceso de adopción de decisiones, existen varias opciones en términos comparados (adaptado de Peters, 1998):**

- *El equipo de asesores del Presidente* (o del Primer Ministro). Según Peters (1998), los asesores tienen la ventaja de no prestar servicios directamente, por lo que no defienden un área de responsabilidad específica. De esta

forma, pueden adaptarse a las prioridades que se señalen. No obstante, los asesores pueden desvirtuar la línea de rendición de cuentas si “imparten órdenes” (haciéndose eco del mandato del Presidente o del Primer Ministro), sin que sean posteriormente responsables de los buenos (o malos) resultados de los ministerios.

- *Agencia central transversal*. Esta organización coordina a partir de su papel en el proceso presupuestario o de gestión de recursos humanos. El ejemplo más típico es el ministerio de Hacienda o equivalente. Su ventaja es la capacidad de vincular la coordinación al presupuesto, que canaliza la actividad gubernamental. Su desventaja es el énfasis en la gestión económica del gobierno, relegando potencialmente las prioridades políticas a un segundo plano, o la incapacidad de entender cómo financiar prioridades transversales.

- *El gobierno en conjunto (como gabinete o consejo de ministros).* En esta entidad colegiada típica de los gobiernos parlamentarios, el Primer Ministro es simplemente un primus inter pares. La actividad colegiada permite a los distintos ministros informar, consultar y discutir decisiones transversales mediante acuerdos interministeriales, con lo que la coordinación horizontal parece más normal. El papel del Primer Ministro es crucial en estos órganos para aunar posiciones. La desventaja es que este sistema colegiado precisa de un centro de gobierno fuerte, capaz de imponerse en los conflictos interministeriales, muchas veces fomentados por los miembros de la coalición gubernamental.
- *Comités interministeriales.* Este es un sistema colegiado parcial, pues los comités sesionan sobre determinadas parcelas del gobierno reuniendo a varios ministros, a veces coexistiendo con un gobierno colegiado. Su ventaja principal es la flexibilidad, ya que los comités son creados en torno a las prioridades gubernamentales intersectoriales. Quizá la mayor desventaja de este tipo de enfoque sea delimitar claramente las fronteras y los solapamientos de las distintas políticas e identificarlos con un comité específico. A veces es posible que proliferen los comités y se requiera coordinarlos.
- *Un ministro coordinador.* En ocasiones se encomienda la coordinación a un ministerio, que no tiene funciones presupuestarias o de personal sino simplemente de coordinación horizontal. Este ministerio suele ejercer una coordinación más política, al *identificar y casar* las distintas prioridades ministeriales con las prioridades del Primer Ministro o Presidente y su tramitación posterior en el proceso legislativo, en su caso. La ventaja de este sistema consiste en que un “agente” próximo al Presidente (o Primer Ministro) puede gestionar y hacer avanzar las prioridades ministeriales en la agenda presidencial. La desventaja, similar a la del equipo de asesores presidenciales, es la potencial tendencia a inmiscuirse en asuntos ministeriales de los que no son responsables y la falta de aseguramiento de asignaciones presupuestarias para aquellas prioridades que no son primordiales en el ministerio de Hacienda.
- *Altos funcionarios con permanencia en el servicio civil,* aunque no necesariamente en puestos concretos, lo que refleja una mayor institucionalización de la función. Estos altos funcionarios normalmente se encuentran en las agencias centrales.



## ANEXO 3

# MARCO CONCEPTUAL PARA EL SEGUIMIENTO DE RESULTADOS

**E**n un sistema de gestión de servicios y políticas públicas se identifican al menos cuatro fases o tipos de indicadores para los cuales se pueden establecer metas para efectuar el monitoreo de la actividad gubernamental: insumos, actividades, productos e impactos, que en este texto se emplean de forma intercambiable con resultados. Los insumos o inputs son los recursos humanos, monetarios y otros activos que entran en el sistema. Las actividades constituyen las acciones y procesos llevados a cabo por la autoridad para transformar los *inputs* en productos. Los productos o *outputs* son aquellos directamente atribuidos a la actividad argumental, por ejemplo: el número de empresas que son autorizadas a iniciar la actividad. Finalmente los impactos o *outcomes* son los efectos de los productos de la autoridad, además de otros intereses que se ven afectados en la sociedad, por ejemplo: la contribución de la actividad industrial al crecimiento económico del país. En un sistema de gestión del rendimiento, todas las fases son importantes; sin embargo, el rendimiento se refiere más bien a los productos y resultados de la actividad gubernamental y a sus metas asociadas. Las unidades de gestión del cumplimiento de otros países suelen monitorear las metas de productos e impactos y este es el estándar utilizado para analizar la UPGC del gobierno chileno.

Los datos obtenidos en un sistema de gestión del rendimiento se pueden emplear de tres formas distintas (Hood, 2006): i) como el simple conocimiento del rendimiento alcanzado, ii) para establecer *rankings* competitivos, y

iii) para el control de las metas del servicio por parte de la autoridad, mediante incentivos positivos y negativos. Aquí se exponen la primera y la tercera de estas formas, pues son los sistemas más usados en las distintas experiencias nacionales, aunque la *Delivery Unit* del Reino Unido también empleó los rankings en su momento (véase más abajo).

En cuanto a la *mejora del conocimiento del rendimiento de la organización*, el objetivo es más bien modesto pues simplemente se pretende la recopilación y la evaluación de los indicadores de rendimiento. Se intenta diagnosticar cuál es la situación y a partir de ahí se procura aprender en qué se puede mejorar. Esta estrategia no se vincula a incentivos o sanciones. La iniciativa a mejorarse depende de los directivos de las organizaciones prestadoras, pues las unidades centrales no castigan el incumplimiento.

En cuanto al *control del rendimiento mediante el establecimiento de metas*, se contrasta el rendimiento real de una organización en relación con ciertos estándares expresados en forma de umbral mínimo y se fijan recompensas (negativas / positivas). A menudo, pero no siempre, este umbral mínimo se establece en función de un incremento o una reducción con respecto a lo que sucedió en un período anterior. Al establecimiento de metas se pueden asociar *recompensas o sanciones*. Las recompensas vinculadas a este sistema de rendimiento (alto/bajo) incluyen: la reputación de los directivos por su buena/mala gestión, la concesión de bonos sala-



riales, la renovación o el cese de los contratos de la alta dirección, una mayor/menor asignación presupuestaria a la unidad o al ministerio, y la concesión de una mayor/menor autonomía para las organizaciones que hayan alcanzado un alto rendimiento. Según Le Grand (2007), este modelo funciona bajo circunstancias muy específicas: corto plazo, la posibilidad de establecer metas claras que sean relevantes para los usuarios, que su consecución sea directamente atribuible a la actividad de la organización que se controla, y que exista un sistema (premios y castigos) que asegure una mejora continua del rendimiento.

**En el proceso de monitoreo deben tenerse en cuenta varios aspectos:** cuál es la capacidad instalada y cuál el papel que desempeña la unidad de gestión del cumplimiento; cuál es la “independencia” del sistema de recolección de información y cuál es la capacidad de la unidad prestadora para “manipular” dicha información.

***La composición y la capacidad instalada en la unidad de cumplimiento tiene relevancia a la hora de analizar su capacidad real de monitoreo.*** En caso de que la unidad no tenga un tamaño adecuado, debería contar con los recursos financieros necesarios para poder subcontratar con terceros el proceso de validación de algunas metas, cuya información puede ser generada completamente por la unidad prestadora del servicio. Por otra parte, también debe examinarse el “mandato” de la unidad de gestión del cumplimiento, es decir: qué capacidad tiene la unidad para conseguir que las unidades prestadoras realmente cumplan con las metas negociadas o impuestas. El papel puede ser de simple presión o llegar hasta la intervención en casos de incumplimiento.

***La independencia del sistema de medición depende en cierta medida del control que la unidad prestadora y la unidad que realiza el seguimiento de las metas tengan sobre la información.*** Normalmente, la información sobre muchos resultados de impacto es independiente de ambas unidades. Por ejemplo, el crecimien-

to económico y la creación de empleo suelen evaluarse a partir de estadísticas recopiladas por organizaciones terceras e independientes. La información sobre otros resultados de impacto (nivel de delincuencia) y de producto (número de empresas nuevas autorizadas) ya dependen más de la unidad prestadora en la mayoría de los países. Si el sistema se vincula a la obtención de sanciones positivas y negativas, entraña el riesgo de que los directivos tengan incentivos para *manipular* los resultados alcanzados. Para ello, desarrollan numerosas estrategias sobre cómo *manipular* la información. En general, la idea que se traduce de esta “manipulación” (*gaming*) es que los actores modificarán su conducta si saben que los datos que ellos producen son empleados para ser controlados y sancionados.

**Al menos tres problemas están vinculados al establecimiento de metas y al posible maquiillaje de las mismas: el efecto trinquete (*ratchet*), el efecto umbral y el efecto de sustitución (Hood, 2006).** El efecto *ratchet* se refiere a la tendencia de las unidades centrales de planificación de basar las metas del próximo año sobre el rendimiento del año anterior. Esto hace que los directivos tengan el incentivo perverso de no excederse en las metas, incluso aunque lo puedan hacer fácilmente. Si se exceden holgadamente en las metas, eso implicaría que el estándar sería más exigente al año siguiente: ya no hay vuelta atrás como en el mecanismo del trinquete (*ratchet*).

**El efecto *umbral* se refiere a los efectos de las metas únicas para todas las unidades similares de producción de servicios.** Por ejemplo, todas las unidades policiales, independientemente de sus recursos y de la zona en la que se ubiquen, deberán cumplir con un estándar de resolución de delitos. Con este sistema, se ejerce presión sobre aquellas unidades cuyo rendimiento está por debajo del estándar propuesto. Estas unidades tendrán incentivos para mejorar; pero las unidades buenas, no. Estas unidades tienden a reducir su rendimiento para acercarlo al estándar.

El esfuerzo de *sustitución* está vinculado a la sustitución de la calidad de un servicio por la *cantidad* producida. La cantidad es más fácil de medir y “a lo que se mide se le presta atención”; lo negativo de esta máxima es que únicamente se atiende aquello que se mide. Por ello, es posible que “el rendimiento medido difiera de la contribución total” de esa organización al bienestar de los usuarios o al bienestar general. Si se mide la cantidad, pero no la calidad, entonces se aumentará esa cantidad a expensas de la calidad. Por ejemplo, en la

evaluación de los resultados educativos, si los resultados de los alumnos de una determinada institución educativa van a determinar el nivel de financiamiento adicional que se otorga, los directores de la escuela concentrarán sus recursos en la buena enseñanza de las materias objeto de examen, prestando menos atención a otras materias. Por ello, se corre el riesgo de poner el énfasis en superar el test (puntos alcanzados en el test, esto es: *cantidad*), pero no en la educación integral de los infantes (*calidad* de la educación como un todo).



# ANEXO 4

## MARCO CONCEPTUAL PARA LA RENDICIÓN DE CUENTAS

**L**a rendición de cuentas es otra meta vinculada a la prestación de servicios públicos en los sistemas democráticos. Según Bovens (2005), la rendición de cuentas puede definirse como una relación social en la que un actor siente la obligación de explicar y de justificar su conducta a terceros. Esta conducta puede ser entendida en términos de las decisiones que afectan el curso normal de las cosas, o en términos de hacer pública la medida en que se han alcanzado las metas y los resultados propuestos.

**Existen cinco elementos que caracterizan una rendición completa de cuentas:**

- *El acceso a la rendición de cuentas debe ser público.* Por lo tanto, la rendición de cuentas no es un ejercicio burocrático interno.
- *La explicación y la justificación de la conducta son elementos esenciales y diferentes a hacer propaganda, o suministrar información genérica para el público en general.* La explicación debe referirse en concreto a las acciones que alteran el curso normal de las cosas (por ejemplo, la no consecución de resultados). La propaganda en exclusiva de las bondades de la acción gubernamental no se puede considerar rendición de cuentas. Por lo tanto, cuando se rinden cuentas se debe poner especial énfasis también en resaltar los "malos" resultados y por qué esos resultados no fueron alcanzados o no fueron "buenos".
- *La explicación debe estar dirigida a un foro o grupo de actores en especial,* pues es en este foro (de amigos y críticos) donde importa especialmente la rendición de cuentas.
- *El actor que rinde cuentas debe sentirse*

*obligado a hacerlo, en lugar de dejarlo a su decisión.* Si un actor no se siente obligado a dar explicaciones, no se puede decir que en un sistema haya realmente rendición de cuentas.

- *Finalmente, debe haber una posibilidad de debate y juicio de lo hecho y de las explicaciones ofrecidas.* Incluso se debe incluir la posibilidad de imponer sanciones, por parte de los destinatarios de la explicación, y no debe considerarse un monólogo del que da explicaciones sin que haya mayores consecuencias. El destinatario de la explicación, normalmente, enjuicia la conducta del actor que debe explicarse.

**La rendición de cuentas puede ser colectiva o individual de cada ministerio.** En un sistema presidencialista, el Presidente parece asumir la rendición colectiva de cuentas, en ausencia de un gobierno colegiado, mientras que cada ministro debería rendir cuentas por la actividad del ministerio del que es responsable. En el proceso de rendición de cuentas no queda muy claro cómo se rinden las cuentas de metas transversales a varios ministerios, pues los mecanismos tradicionales se orientan a que el Presidente o el Primer Ministro responda ante las cámaras por todo el gobierno o que los ministros lo hagan individualmente. Por otra parte, las demandas de rendición de cuentas pueden encaminarse en distintas direcciones: el ministerio de Hacienda pide que se rindan cuentas del gasto asociado con los programas de un ministerio sectorial y una unidad central de coordinación más política puede exigir resultados conjuntos. Este desajuste no está bien resuelto en los gobiernos contemporáneos, tal como muestra un estudio de Bakvis y Juillet (2004) sobre la coordinación horizontal en Canadá.



# ANEXO 5

## MÉTODOS DE RECOLECCIÓN Y MANEJO DE INFORMACIÓN

Planilla para captura de información relativa a iniciativa o compromiso

Eje en AME					
Título de la iniciativa					
Ministerio responsable					
Tipo de iniciativa					
Alineamiento programático					
Equipo de trabajo <sup>a</sup>					
Nombre		Cargo		Institución	
Antecedentes					
Objetivo general					
Objetivos específicos					
Descripción					
Estrategia de implementación <sup>b</sup>					
Hitos/metás más relevantes					
2010	2011	2012	2013	2014	2015
Presupuesto estimado (MMS 2010)					
2010	2011	2012	2013	2014	2015
Análisis de riesgos <sup>c</sup>					
			1	2	3
			4		
Requerimientos presupuestarios					
Complejidad en el diseño de la propuesta técnica					
Conflicto con <i>stakeholders</i>					
Dificultad en la tramitación parlamentaria (si corresponde)					
Conflicto con otras instituciones del Estado					
Esfuerzo en la gestión del cambio (interna o externa)					
Descripción de riesgos:					
Documentos <sup>d</sup>					

Fuente: Ministerio del Interior y Seguridad Pública.

<sup>a</sup> Representantes de la División Jurídica y Coordinación Interministerial del Ministerio de la Presidencia, la Dipres y el sector.

<sup>b</sup> Debe incluir la estrategia legislativa (si corresponde) y de comunicaciones.

<sup>c</sup> Aquí el 1 representa un riesgo bajo y el 4 un riesgo alto.

<sup>d</sup> Debe incluir documentos de la actual gestión y de gestiones anteriores en caso de que existan.

## Plataforma web para el ingreso y seguimiento de cumplimientos

Asesor DCI:

Seleccione uno de la lista

Ministerio responsable:

Seleccione uno de la lista

Ministerio colaborador:

Subsecretaría o servicio responsable:

Seleccione uno de la lista

Compromiso:

Meta:

Plazo interno:

Día  Mes  Año

Instrumento:

Seleccione uno de la lista

Plazo público:

Día  Mes  Año

Origen del plazo público:

Seleccione uno de la lista

Fuente:

Seleccione uno de la lista

Fecha de la fuente:

Día  Mes  Año

Documento de respaldo:

Seleccione uno de la lista

Observación de avance:

Etapas:

Seleccione uno de la lista

Eje:

Seleccione uno de la lista

Cita discurso:

Palabras clave:

**Estado:**

- Atrasado
- Requiere atención
- Requiere atención por plazo interno
- A tiempo en su cumplimiento
- Cumplido
- Atrasado

**Comentarios:**

Fuente: Ministerio de la Presidencia.



## ANEXO 6

# DELIVERY UNITS: ANÁLISIS COMPARADO DE CHILE, REINO UNIDO Y AUSTRALIA

### Génesis y funcionamiento de las Unidades de Gestión del Cumplimiento

**S**i bien el objetivo final buscado es muy similar, la génesis de la *Delivery Unit* del Primer Ministro del Reino Unido y la del Primer Ministro de Australia son algo diferentes de la UPGC de Chile. En el caso del *Reino Unido* y de *Australia*, su implementación tuvo lugar en mandatos posteriores de los primeros ministros (segundo mandato en el Reino Unido y tercero en Australia) para lograr una mejor implementación de las políticas públicas ya en curso y buscar la reelección.<sup>38</sup> Por otra parte, se esperaba que la *Delivery Unit* del Reino Unido pudiera otorgar cierta coherencia y coordinación a la actividad dispar del gobierno, especialmente en los asuntos prioritarios de políticas públicas, como respuesta a la fragmentación del sistema político-administrativo en agencias descentralizadas debido a las reformas de la Nueva Gestión Pública.<sup>39</sup>

**En Chile, la inquietud originaria y permanente del Presidente ha sido centrar al Poder Ejecutivo en las prioridades clave, clarificar las metas presidenciales mediante una definición precisa de objetivos, crear un mecanismo de rendición de cuentas basado en resultados y**

**obtener productos e impactos relevantes para la población.** De esta forma, se buscó promover una nueva cultura y levantar alarmas en los casos de incumplimiento. Como consecuencia natural de la configuración del sistema (de elección por cuatro años y de no reelección del Presidente en el período posterior según la enmienda constitucional de 2005), la unidad ha sido establecida durante el primer (y único) mandato del Presidente.<sup>40</sup>

**En cuanto a los precursores internos en cada país, el Reino Unido y Australia se apoyaron en experiencias previas que fortalecían el centro de gobierno, tanto en lo organizativo como en el contenido de las funciones de las *Delivery Units*.** En el Reino Unido, los primeros ministros han creado en el pasado unidades en el *Cabinet Office* con el objetivo de dirigir las estrategias de reforma más relevantes. Normalmente, estas unidades tienen personal tanto del sector público como el privado. En el gobierno *australiano* (véase Lindquist, 2006), la tradición de unidades fuertes de coordinación política se remonta hasta las décadas de 1920, 1940 y mediados de los años setenta. Por lo tanto, desde el punto de

<sup>38</sup> La Administración Blair propuso la creación de la unidad en 2001 debido a la falta de implementación y de seguimiento de las políticas en las organizaciones ministeriales y en las agencias que había tenido lugar durante su primer mandato entre 1996-2000. En Australia, la unidad fue implantada en 2004 durante el tercer mandato del Primer Ministro Howard con el propósito de consolidar la implementación y la gestión de los distintos proyectos del gobierno.

<sup>39</sup> Tony Blair pretendía asegurar la adecuada implantación de los servicios destinados a conseguir los impactos prioritarios, especialmente algunos de los impactos derivados de los acuerdos establecidos en los Public Service Agreements (véase más abajo) desde 1998, que se negociaban entre los departamentos ministeriales y el Tesoro (Ministerio de Hacienda).

<sup>40</sup> Por lo tanto, los presidentes chilenos no tienen que operar en función de las posibilidades de reelección en el mandato inmediatamente posterior, sino más bien en relación con el tipo de legado que dejarán para el futuro. Está claro que no se descarta una reelección en un mandato no contiguo, tal como se baraja para las próximas elecciones presidenciales.



vista organizativo, ya existía la tradición de reforzar el entorno del Primer Ministro para poder coordinar la actividad de los ministros.

**Desde un punto de vista organizativo, y como fue mencionado en el estudio de caso, el embrión de la UPGC de Chile se encuentra en gobiernos anteriores (Egaña y Chateau, 2011), pero trae importantes novedades.** Si bien su modelo se basa en la División de Coordinación Interministerial del Ministerio de la Presidencia del gobierno del Presidente Patricio Aylwin (y en parte del gobierno del Presidente Eduardo Frei) y en menor medida en la labor del Segundo Piso del Presidente Ricardo Lagos y de la Presidenta Michelle Bachelet, la UPGC trae dos novedades: i) propone un sistema más transparente de rendición de cuentas, pues tanto los compromisos como su cumplimiento se centralizan, se sistematizan y se hacen públicos; ii) hay un mayor esfuerzo por hacer un seguimiento del cumplimiento de resultados, y no sólo de propuestas legislativas o acciones.

**El sistema británico ha sido uno de los primeros orientados hacia la gestión de resultados.**

[¿Cómo se compara la UPGC de Chile con sus pares en el Reino Unido y Australia en cuanto a su capacidad y composición?](#)

**El tamaño de las unidades es algo dispar en términos comparados.** Mientras que en la *Prime Minister Delivery Unit* (PMDU) del Reino Unido trabajaban 40 personas para pocas prioridades estratégicas, las unidades australiana –con cinco personas al principio y 10 a mediados de 2005 (véanse Richards y Smith, 2006; Wanna, 2006, respectivamente)– y chilena (10 personas) son más bien de tamaño reducido. Los miembros de la unidad del Reino Unido tenían una relativamente larga experiencia en varios tipos de organizaciones del sector público y privado, mientras que las unidades australiana y chilena no cuentan con personal que tenga experiencia directiva, sino que más bien poseen alguna experiencia en la implantación de proyectos o políticas. En muchos casos, estas personas no tienen necesariamente la pericia (*expertise*) en los temas sobre los que se debe hacer el seguimiento. No obstante, en

Esto se había concretado más recientemente con la orientación brindada por los *Public Service Agreements* (1998) (con una negociación de entre 100 y 600 metas en todos los departamentos ministeriales, aunque el foco de la *Delivery Unit* fue mucho más concentrado) y por los Comprehensive Spending Reviews (CSR), que hacía que cada departamento se cuestionara cada uno de los servicios que prestaba, entre otros mecanismos de gestión.

**El sistema chileno también ha pavimentado el camino hacia la orientación a resultados en décadas precedentes.** En la evolución de la administración pública chilena se ha detectado una cierta cultura orientada a establecer objetivos estratégicos y operativos, algunos de los cuales son de resultados. En este proceso, la Dipres ha desempeñado un papel muy importante con los diferentes programas de modernización del Estado. Por lo tanto, los ejes estratégicos que el Presidente Piñera lanzó ya se nutrían de una cultura planificadora de relevancia y con cierta costumbre de trabajar con un sistema de metas e indicadores, aunque aún el sistema no se encontraba muy cómodo con el establecimiento de metas de resultados.

Australia se ha aumentado el grado de pericia de la unidad con el agregado de funcionarios de los ministerios que trabajan temporalmente en la unidad (comisión de servicios o *secondments*).

**La composición de la unidad en cada país también refleja su propósito en los distintos sistemas.** Así, en el Reino Unido se requería un equipo más intervencionista, para incluso *puentear* la labor directiva de las unidades de línea. Sin embargo, en Australia y en Chile, la unidad sirve los propósitos de levantar alarmas y ayudar a liberar los obstáculos que hacen imposible la consecución de los resultados pretendidos. En este sentido, al configurarse las unidades de gestión de cumplimiento como aliadas de los ministerios gestores, no existe una gran necesidad de establecer férreos sistemas de control de la calidad de la información, aunque esto sería muy necesario desde el punto de vista

de la rendición de cuentas a los ciudadanos. Cualquier problema vinculado a la información afectaría negativamente a la imagen del Presidente.

**En cuanto al diseño y funcionamiento de la unidad, si bien la experiencia de Chile se basó fundamentalmente en el modelo implementado por Michael Barber en el Reino Unido, hubo importantes salvedades en cuanto al foco, al tipo de indicadores, al nivel de intervención y al perfil de su personal:**

- **Foco.** Mientras que la *Delivery Unit* del Reino Unido se enfocó en un número muy selecto de compromisos, la UPGC sigue más 600 compromisos (si se contabilizan los mencionados en mensajes del 21 de mayo).
- **Tipo de indicadores y compromisos.** Los indicadores de la *Delivery Unit* del Reino Unido eran en su totalidad de resultados, mientras que en el caso de Chile varios son de proceso.
- **Grado de intervención.** La *Delivery Unit* del Reino Unido intervenía fuertemente en aquellas metas que no se alcanzaban, intentando fortalecer el centro de gobierno y reforzar la figura del Primer Ministro en un régimen parlamentario, mientras que en Chile la UPGC apoya a los sectores con un rol subsidiario.<sup>41</sup>
- **Equipo.** Mientras que la *Delivery Unit* optó por gente con más años de experiencia y con mayor pericia en el área particular que les tocaba monitorear (contenido), la UPGC chilena parece haber optado por contratar profesionales jóvenes con un perfil de control de gestión. Una similitud de ambos casos es que se optó por personal con un perfil tecnócrata más que político. Al respecto, cabe señalar que la ausencia de militancia o experiencia política dentro de la UPGC no necesariamente constituye, en sí misma, una ventaja o desventaja, dado que ni el puritanismo tecnocrático es necesariamente un bien cuando se trata de gestionar estratégicamente un gobierno, ni la militancia política es un mal que

amenace la implementación y ejecución de las políticas públicas. Más allá del perfil, la alta rotación de personal es un problema en Chile.

**Finalmente, la ubicación de la unidad también es relevante a la hora de entender su capacidad de influencia sobre los resultados alcanzados por los ministerios.** En general, se espera que la cercanía al Primer Ministro (o el Presidente) de la unidad ofrezca un plus de influencia a la unidad que puede afectar a la voluntad de los ministerios para cumplir o reportar los avances.

**En el caso de Chile, la UPGC se ha ubicado como una unidad dentro de la DCI del Ministerio de la Presidencia, un ministerio “político” encargado de la coordinación de la actividad gubernamental en el sistema chileno.** No obstante, las líneas jerárquicas no están muy claras. De forma simbólica, la información sobre el cumplimiento de las metas presidenciales se encuentra en la página web de la Presidencia, no en el Ministerio de la Presidencia. Por lo tanto, existe un cierto entrelazamiento de diferentes líneas de rendición de cuentas hacia los superiores. En el fondo, existe cierta anomalía en la ubicación de la unidad, pues la unidad de cumplimiento se ha establecido para hacer un seguimiento de las metas presidenciales por debajo de un ministro (que pertenece al directorio político), pero del trabajo de campo no queda muy claro la línea de reporte entre la unidad y el Presidente, por ejemplo: el ministro del Ministerio de la Presidencia puede intervenir en los casos extremos en los que las metas no se cumplan.

**Sin embargo, la UPGC tiene un fuerte empoderamiento presidencial.** El hecho de que la UPGC provea la información para las reuniones bilaterales y las comisiones interministeriales y participe en ambas instancias, le otorga una visibilidad y cercanía al Presidente que ayuda en las tareas de monitoreo con los sectores.

<sup>41</sup> En el Reino Unido los gobiernos “colegiados” del pasado habían dado lugar a un gobierno más personalizado, que se acercaba a los sistemas presidenciales. Además, la implicación del Primer Ministro en la prestación de servicios tenía más que ver con la creciente transversalidad de los problemas. Esta transversalidad obliga a que alguien medie entre pares, para lo que probablemente se requiera un mayor poder que el que tradicionalmente poseía un *primus inter pares* (House of Lords, 2010).

En el *Reino Unido*, por otro lado, la unidad estuvo vinculada en un principio al *Cabinet Office*, una estrategia normal en el sistema, pero posteriormente se ubicó en el Departamento de Hacienda, aunque continuaba informando directamente al Primer Ministro. Esta fue la condición impuesta por Barber para hacerse cargo de la unidad (Barber, 2007). Por lo tanto, en el Reino Unido también se aprecia la misma disfuncionalidad que Chile, sólo que la ubicación de la *Delivery Unit* fue en el Ministerio de Hacienda, y no un departamento político, probablemente porque la unidad se encargaba de monitorear algunos de los *Public Service Agreements*, acuerdos de resultados entre los ministerios de línea y el Ministerio de Hacienda. En Australia, por su parte, la unidad se ha ubicado consistentemente en el departamento del Primer Ministro.

En resumen, los sistemas de Australia, Chile y el Reino Unido tienen una experiencia anterior con unidades de coordinación ministerial encargadas de hacer un seguimiento de las políticas, y existe cierta experiencia con el establecimiento de metas e indicadores para medir el grado de consecución de los objetivos del plan de gobierno. El nuevo énfasis de estas unidades estriba en monitorear la consecución de resultados (y no sólo procesos o productos) que son estratégicos para el Primer Ministro o el Presidente. La determinación de resultados estratégicos va a justificar de forma extra la necesidad de coordinar el Poder Ejecutivo, especialmente a la hora de que se implanten sus programas de gobierno. En el cuadro A6.1 se expone de manera comparada y sucinta la información sobre los tres sistemas.

**Cuadro A6.1.** Comparación de las unidades de gestión del cumplimiento en el Reino Unido, Australia y Chile

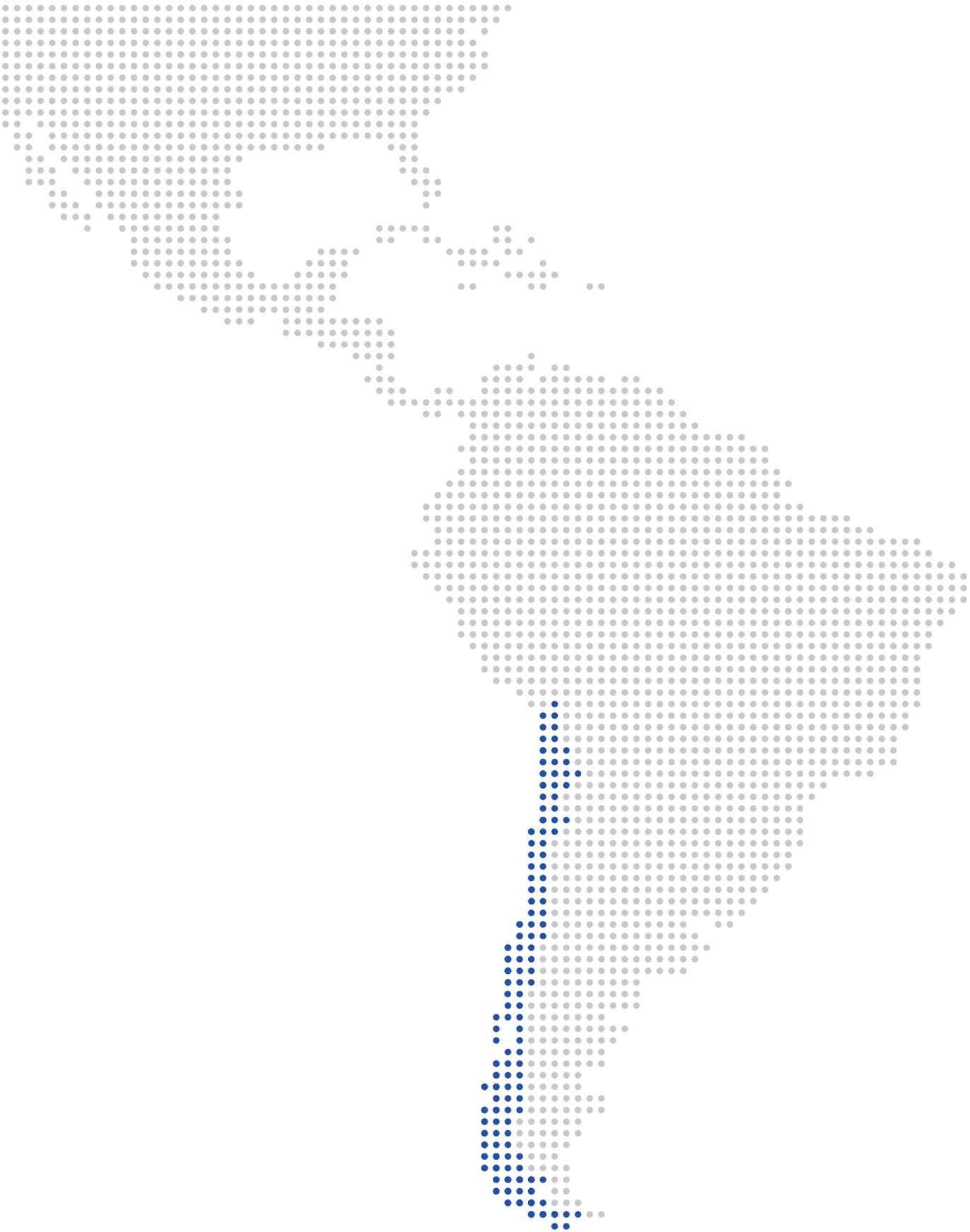
	Reino Unido	Australia	Chile
<b>Razón de su creación</b>	El Primer Ministro se sentía decepcionado en 2001 (segundo mandato) con el poco seguimiento de las políticas, especialmente transversales.	En 2004 (tercer mandato) el Primer Ministro quería que se asegurara la implantación de las políticas (incluida la idea de gestión de proyectos).	En 2010 (inicio de mandato), el Presidente estaba comprometido con que el gobierno se centrara en resultados que importen a los ciudadanos.
<b>Historia previa</b>	Hay experiencia con el uso de metas de resultados e indicadores ( <i>Public Service Agreements</i> , coordinados por el Tesoro) y con el establecimiento de unidades centrales de coordinación en el entorno del <i>Cabinet Office</i> (órgano de coordinación no económica).	Alguna experiencia en unidades centrales de coordinación no económica y experiencia con metas de resultados e indicadores de rendimiento.	La experiencia más reciente de coordinación es ejercida por el Segundo Piso o la Dipres. Hay experiencia con el establecimiento de metas de resultados e indicadores de rendimiento.
<b>Propósito de la unidad</b>	Asegurar la prestación de los resultados prioritarios del Primer Ministro.  Trabajar con las unidades de prestación de servicios y no tanto con los departamentos.  Establecer un <i>ranking</i> de cumplimiento (con premios y castigos de recursos y de reputación).	Asegurar la implantación efectiva de las decisiones. Emitir señales cuando las iniciativas no están encaminadas, ser consciente de las mejores prácticas y procurar un mejor diseño de políticas transversales.	Centrar a los ministerios en los resultados del programa de gobierno; ayudar a desatascar los problemas que obstaculizan el cumplimiento e informar internamente del potencial incumplimiento de metas; reportar el estado de cumplimiento de las metas.
<b>Capacidad y habilidad de la unidad</b>	40 personas con considerable experiencia, procedentes de los ministerios y agencias, así como de consultorías del sector privado.	Entre 5 y 10 personas entre 2004 y 2005. No hay altos cargos directivos; no tienen experiencia en las áreas en las que deben hacer el seguimiento, aunque recientemente se está fomentando que algunos funcionarios de otros ministerios pasen de cuatro a seis meses en las unidades, prestando su experiencia en los temas sobre los que se realiza el seguimiento.	Unas nueve personas con experiencia profesional breve y sin pericia ( <i>expertise</i> ) en las áreas objeto del seguimiento. También se contrata a expertos del exterior para que aporten en determinadas áreas.

	Reino Unido	Australia	Chile
<b>Ubicación de la unidad</b>	Primero se ubicó en el <i>Cabinet Office</i> (coordinación no económica) y luego en el Tesoro (coordinación económica), aunque los directivos de la unidad siempre reportaron directamente al Primer Ministro.	En el departamento del Primer Ministro y en el <i>Cabinet Office</i> .	En el Ministerio de la Presidencia (coordinación no económica), pero reportando también directamente al Presidente.
<b>Operativa-1</b>	La unidad selecciona de 20 a 25 de los 130 <i>Public Service Agreements</i> (de áreas prioritarias como salud, educación, crimen y transporte) que el Tesoro negocia con las agencias.	La unidad intenta asegurarse que las metas departamentales sean sometidas a un análisis de riesgo y presentan un informe de implementabilidad. Se identifican los diferentes hitos a reportar.	La unidad intenta operacionalizar las metas presidenciales de tal forma que puedan convertirse en resultados medibles con indicadores. Se establecen hitos de medida.
<b>Operativa-2</b>	Una vez establecidas las metas, se hace un seguimiento del progreso teniendo en cuenta el proceso de planificación de la prestación (vinculación de las metas a los planes de implantación) y valoración de lo realistas que son las metas. Si hay problemas con el cumplimiento de las metas se negocia un plan de acción. Los representantes de la unidad se reúnen con el Primer Ministro.	Se realizan informes de seguimiento y se levantan advertencias en el caso de que las iniciativas no vayan por el camino adecuado. Se incluye un sistema de semáforo en un 30% de las iniciativas para que el Primer Ministro las compruebe. Este último analiza todas estas iniciativas y los departamentos reciben un informe de lo que les compete. Se envían informes cuatrimestrales al Consejo de Ministros. Los informes no están acompañados de una valoración cualitativa.	Se realizan informes de seguimiento tanto internos como externos. Se alerta con un sistema de semáforos de los posibles incumplimientos.
<b>Interacciones con otras unidades centrales</b>	La unidad se introduce en un área que era exclusiva tradicionalmente de los departamentos (y sus negociaciones con el Tesoro). Aparte, existen otras unidades vinculadas a las políticas y su implantación en el <i>Cabinet Office</i> . Con estas unidades había una colisión potencial debido al protagonismo que se arrogaban en el proceso de establecimiento de prioridades.	No ha habido muchos conflictos entre la unidad y los departamentos porque la unidad no vincula los resultados al presupuesto o al proceso de establecimiento de prioridades (con lo que tampoco colisiona con otras unidades horizontales).	La unidad tiene cierto solapamiento con el Segundo Piso, la Dipres, el Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Desarrollo Social por el tipo de información que pide. No parece que haya margen para mucho conflicto dado que el cumplimiento de objetivos no se vincula al proceso presupuestario.
<b>Grado de fortaleza</b>	La unidad tiene la ventaja de informar directamente al Primer Ministro, lo que supone una baza importante a la hora de que los departamentos le obedezcan, reporten y pongan énfasis en la consecución de los resultados que interesan al Primer Ministro. Esta unidad no apoya realmente al Consejo de Ministros.	Se convierte en una unidad útil para un Primer Ministro porque le permite hacer un seguimiento de la actividad de los departamentos, los cuales no se sienten molestos por tener que informar de su actuación. El trabajo de la unidad se facilitó gracias a que el Departamento de Economía y Administración no estaba interesado en las cuestiones de gestión, implementación y evaluación de programas.	La unidad se encuentra ubicada en La Moneda bajo la autoridad del Ministerio de la Presidencia (que ha tomado las riendas de la coordinación política) y reporta directamente al Presidente. Esto confiere a la unidad considerable influencia a la hora de pedir la colaboración de los ministerios y servicios. Sin embargo, también hay síntomas de debilitamiento cuando algunos ministerios pueden prestar más atención a las indicaciones-relaciones con el Segundo Piso. La baja conexión entre las prioridades presidenciales y el presupuesto hace que el conflicto con la Dipres sea mínimo, pero al mismo tiempo esto reduce el interés de los ministerios en el reporte, a no ser que se trate de metas que al ministerio le interesen especialmente.

	Reino Unido	Australia	Chile
<b>Impacto</b>	El Primer Ministro se involucra personalmente en áreas prioritarias, pero no queda claro el impacto que tiene en el rendimiento de estas áreas. Se produce un cambio de énfasis, pasándose del énfasis en procesos al énfasis en resultados.	El proceso se emplea un poco a efectos de la reputación de los ministros (con los informes cuatrimestrales al Consejo de Ministros). También hay una mayor conciencia de la implantación de las medidas (no tanto su diseño). Se ha incrementado el número de indicadores de resultados vinculados a la prestación de servicios.	El Presidente se involucra en la gestión, aunque no sólo en lo estrictamente prioritario, pues el número de metas que se monitorean es alto. En las negociaciones bilaterales entre la unidad y los departamentos se ha incrementado el énfasis en resultados aunque todavía hay mucho seguimiento vinculado al trámite de iniciativas legislativas en el Congreso.
<b>Grado de institucionalización y perspectiva de futuro</b>	El grado de institucionalización es muy bajo porque depende totalmente del Primer Ministro. Podría tener algo más de futuro si se transfiriera al Tesoro y este continuara con los Public Service Agreements; pero ninguna de estas dos perspectivas se cumplió con el nuevo Primer Ministro David Cameron, quien no está interesado en este tipo de seguimiento.	El grado de institucionalización también se hacía depender del grado de implicación de la unidad con el proceso presupuestario, el análisis de riesgos y el análisis de implementabilidad de las medidas. Para ello, se requiere un concurso del Departamento de Economía y Administración. Sin embargo, la unidad sigue vigente, bajo la autoridad del Primer Ministro.	El grado de institucionalización es bajo porque no existe un grupo de funcionarios permanentes que se encarguen del proceso, con lo que tendría que ser repetido para los asesores de un nuevo gobierno; el establecimiento de metas depende de un Presidente que crea en los resultados, característica que no se cumple necesariamente para todos; una vez que se cree en las metas, a falta de una cultura fuerte de orientación hacia resultados, el establecimiento de metas realistas puede demorarse más de 10 meses en promedio desde que un nuevo Presidente accede a La Moneda.

Fuentes: Lundqvist (2006); Wanna (2006); Richards y Smith (2006). Para el caso de Chile, elaboración propia.





Banco Interamericano de Desarrollo

2013