

**"El Control de Gestión y la Administración financiera
Desafío de Integración".**

Expositor : Señor Luis Zaviezo Schwartzman

Comentarios : Señores - Lee Ward

- Sergio Grandos

ASOCIACION CHILENA DE ADMINISTRACION
FINANCIERA Y PRESUPUESTO PUBLICO

Santiago, 06 de Octubre de 1999.-

TEMA "El Control de Gestión y la Administración Financiera,
Desafío de Integración".

EXPOSITOR : Señor Luis Zaviezo Schwartzman.

- Ingeniero Civil Industrial y Magister en Ingeniería Económica.
- Director de la Dirección de Aprovechamiento del Estado.
- Académico de la Universidad de Chile.

COMENTARIOS: Señor Lee Ward.

- Ingeniero Comercial.
- Consultor de OEA, Banco Mundial y U. De Harvard.
- Director Ejecutivo del Instituto Nacional de Normalización.

Señor Sergio Granados

- Ingeniero Comercial
- Ejecutivo Empresa Periodística " La Nación"
- Subdirector de Presupuestos.

Sr. Luis Zaviezo:

Quiero partir con algo aparentemente ajeno al tema pero tiene algo que ver finalmente, son 10 preguntas que se supone es un test de inteligencia:

- ¿ Cuánto duró la guerra de los 100 años?
- ¿ Qué país fabrica los sombreros de Panamá?
- ¿ De qué animal obtenemos el kadwood, fibra de tripa de gato usado en cirugía?
- ¿ En qué mes celebraban los Rusos la revolución de Octubre?
- ¿ De qué están hecho los pinceles de pelo de camello?
- ¿ De qué animal procede el nombre de las islas Canarias que están en el Atlántico?
- ¿Cuál es el nombre del rey Jorge VI?
- ¿ De qué color es el ave llamada pinzón púrpura?
- ¿ De dónde provienen las grosellas chinas?
- ¿Cuál fue la duración de la última guerra de los 30 años?

Creo que todos ustedes tienen rápidamente respuestas para estas 10 preguntas?

- La guerra de los 100 años, duró 116 años.
- Los sombreros de Panamá, se hacen en Ecuador.
- La tripa kadwood para cirugía, se hace de tripa de oveja y de caballo.
- El calendario ruso estaba atrasado, así es que la revolución de Octubre fue en Noviembre.
- El pelo de camello, es de pelo de ardilla.
- Las islas Canarias no es por los canarios, sino por los perros
- El rey Jorge VI, se llamaba Alberto.
- El pinzón púrpura, es de color carmín.

- Las grosellas chinas, vienen de Nueva Zelanda.
- La guerra de los 30 años, sí duro 30 años.

Lo puse porque las cosas siempre nos parecen o creemos, que lo más fácil es pensar que las cosas son como parecen que son, y yo digo que no son como parecen que son, sino que habitualmente son de una manera distinta o suelen ser de una manera distinta.

La idea de lo que quiero hablar hoy día, es de "Herramienta de Gestión y Administración Financiera". El primer ejemplo que encontré respecto de herramienta de gestión, modernidad, el tema que se habla tanto en estos días en los últimos años, aquí hay un buen ejemplo de un concepto muy clásico de modernidad, eso cualquiera de ustedes lo ha sufrido, lo ha vivido así es que no tengo para que explicarlo, dónde era la modernidad por ejemplo (señala un gráfico) aparece un computador al lado de un dentista y el concepto de modernidad puede ser una cosa como esa, pensamos que de alguna manera tecnología y la modernidad solucionan todos los problemas y de aquí para adelante leyendo el diario que otro haga la pega, el computador, el sistema o en fin.

No va por ahí la cosa, es lo primero que quiero plantear.

Una mirada del tema de la gestión en lo público, parte por considerar que existe una ciudadanía, cuestión que uno también podría poner en duda, los ciudadanos no como personas sino como entes activos en su rol de ser ciudadanos, esos ciudadanos que están involucrados, condicionados por cierta normativa legal y aparece en cualquier instante algún programa de gobierno, hay algún gobierno que administra el país y que tiene un determinado programa, hay una política monetaria con el tema autonomía, Banco Central y en fin un conjunto de otras variables no es parte ninguna de los temas anteriores aunque están involucrados evidentemente y evidentemente la política monetaria de una u otra manera influye y condiciona los programas de gobierno. La

política fiscal, el programa de gobierno es el que determina qué es la política fiscal, la política fiscal en función de la combinación de las cosas condiciona de una u otra manera al programa de gobierno

Está el poder Legislativo como interacción entre la normativa existente, la normativa susceptible de ser modificada o de ser agregada determinada normativa, y ese parlamento evidentemente condiciona de una manera u otra la política fiscal, la aprobación del presupuesto y el presupuesto es evidentemente uno de los instrumentos de política fiscal y esta condicionado por la aprobación del parlamento y, aquí viene el **primer supuesto**, de ese conjunto de contexto; debieran aparecer las definiciones estratégicas para los Servicios Públicos y esas definiciones estratégicas corresponden esencialmente a 4 conceptos.

- Una visión, qué es lo que el Servicio pretende ser.
- Una misión, qué es lo que el Servicio debiera hacer.
- Quiénes son sus clientes, a quién se debe este Servicio.
- Qué estándares de calidad son los que se han definido para el funcionamiento de este Servicio

Mi primera complicación tiene que ver con el tema de visión, misión y cliente y recurriendo al ejemplo (señala gráfico) de un campesino muy aporreado porque tiene su tocadiscos ahí y quiere escuchar música, el problema es que el tocadiscos no funciona porque no tiene energía eléctrica, alguien dijo, se soluciona el problema modernizando a este campesino y le plantó un generador eléctrico con lo cual el tocadiscos funciona pero la verdad es que no se escucha nada de música.

Los recursos financieros, aparecen como un tema central en la reflexión respecto de la administración y de la gestión, y así han aparecido por mucho tiempo y pese a todos los esfuerzos que se han realizado digo que hay una mirada de vuelo de pájaro sobre el

tema de las metas y más bien nos aparecen las metas como en general, como un tema más bien burocrático, formal, cumplir con algo etc.

Me ha tocado participar el año pasado y este año en diversos cursos para el programa del premio Nacional de la Calidad a los Servicios Públicos y cuento una anécdota en esos cursos y pregunto a la gente que esta ahí, la anécdota es un hecho real del área de gestión de la Dirección de Presupuesto, se hizo una encuesta el año 96 de tipo organizacional, se le preguntó a 3.000 personas en Servicios Públicos varias cosas pero lo que me interesa son esencialmente 2 preguntas:

1ra. Pregunta:

¿Usted sabe lo que hace el Servicio donde usted trabaja?

Un tercio de la gente dijo sí, dos tercios dijeron no.

2da Pregunta:

¿Usted sabe quién es su Jefe?

Dos tercios dijeron sí y un tercio dijo no.

..... Del programa de mejoramiento de gestión, las metas Ministeriales con una situación en la cual tenemos:

- Un tercio del Sector Público que sabe lo que hace el Servicio y quien es su Jefe, ¡bien!
- Un segundo tercios que si bien no sabe lo que hace el Servicio por lo menos sabe quien es su Jefe, por lo menos cumple con las instrucciones que el Jefe le da, se supone, o por lo menos tiene alguien que le da instrucciones las cumpla o no ese es otro cuento.
- Y hay un tercio del Sector Público, que no sabe ni lo que hace su Servicio ni quién es su Jefe y ahí va todos los días a trabajar, cumple con el horario, tiene un 7 en

calificación, un 70% al final del año muy probable. Junto con esto se habla de programa, de proyecto etc.

Evidentemente el primer conflicto se produce y esa es la pregunta que siempre hago en estos cursos del programa de calidad:

- ¿Quiénes son los que están encargados en el área de planificación en la sala? y hay algunas personas que levantan la mano.

- ¿Quiénes son los encargados del área presupuestaria y de las finanzas?, curiosamente o no curiosamente, sistemáticamente la gran mayoría de los que levantan la mano en una pregunta no son los mismos que levantan la mano en la pregunta siguiente

- Y uno dice y ustedes cuántos trabajan juntos?

No, no trabajamos juntos.

- Bueno y qué les pasa?

Claro que nosotros inventamos e inventamos proyectos y después vienen los de presupuestos y negocian quizás con los de Hacienda y viene de vuelta y nos dicen no hay plata, entonces no podemos hacer o hagan todos un poco, porque no hay plata para todo etc. Evidentemente eso es una fuente de conflicto, por el otro lado tenemos las disponibilidades del Sector Público, personal, infraestructura, insumo y ahí digo (señala gráfico) si la de arriba, la mirada es vuelo de pájaro, lo de abajo es microscópica andamos preocupados del peso, de la chaucha y de cada uno de los gastos incluidos los honorarios, y cómo se vincula esto?. Evidentemente en el área personal, remuneraciones y capacitación, infraestructura con las inversiones y en los insumos por la vía de las compras, contratos etc, pero digo que aquí hay una segunda fuente de conflictos porque las decisiones están vinculadas entre los recursos financieros y estas actividades que uno podría decir son aquellas por las cuales estos recursos financieros se usan estos es como los usos de fondos pero la vinculación en cada uno de estos temas es bien dudosa, es

dudoso que los programas de capacitación corresponden a cualquier cosa menos efectivamente a un programa de desarrollo de carrera o de una intencionalidad de... las inversiones suelen ser cualquier cosa ejemplo de eso hay por miles y en el tema de las compras y contratos mi actual experiencia de ser Director de la Dirección de Aprovechamiento del Estado en su fase de extinción ha demostrado que pasan las cosas más curiosas, la Dirección de Aprovechamiento del Estado recibía todos los años en los últimos 5 días alrededor de entre 4 y 6 mil millones de pesos a cuenta de compras futuras de los Servicios de qué, no importa pero como esta sobrando la platita, a sí funcionaban las compras de cualquier cosa, fax, formularios continuos, papelería, sobres , lo que sea, o sea de Septiembre a Diciembre vamos dándole a todo cohete porque se acaba el año, se acaba la plata y hay que hacer alguna movida evidentemente hay todo un problema ahí esto es un paréntesis se lo guardan en la memoria para después.

Volviendo a la idea anterior el modelo teórico dice las definiciones estratégicas del Servicio, misión, visión, cliente, calidad de servicio, estándares de calidad debiera originar objetivos, los objetivos debieran generar metas, un grupo de metas contribuyen a un objetivo, los objetivos en su conjunto contribuyen al logro de esta misión y visión. Los recursos financieros como base, mirados ahora como fuente de recursos para a través de programas de remuneraciones, capacitaciones de inversiones programas de abastecimientos generan un cierto estado de personal, de infraestructura, de insumo pero insisto que todavía aún cuando tenemos hoy día esta definición teórica y algún avance en varios Servicios, muchos Servicios respecto de esto todavía nuestra mirada, nuestra atención sigue puesta en el área de la administración de recursos y el vinculo entre objetivos, metas y recursos que son los programas y los proyectos aparecen todavía flotando en el aire.

Este es un segundo paréntesis, pero éste es largo éste va encadenado, este personaje Dilber que tuvo un momento de gloria hace como un año atrás, al principio aparecía en colores en el Mercurio en el cuerpo economía negocios el día Domingo hoy día aparece en blanco y negro en algún rincón, no tuvo mucho éxito parece. Le preguntan acerca de las metas, el Jefe le pregunta acerca de los objetivos, pobre Dilber no sabe dónde haber podido sacar tiempo, los objetivos la agenda estaba completa, llena de cosas, la urgencia come a la importancia, lo decía Ernesto Chifelman cuando terminó de ser Ministro de Educación, el problema aquí es que, la urgencia siempre esta antes que lo importante, esta vinculado con el otro, evidentemente por el aspecto del enfermo no soy yo esta claro, bueno volviendo a nuestro tema digo que si nuestro foco esta puesto en las metas entonces y los recursos financieros son entendidos como un marco de referencia de disponibilidad de recursos general digo entonces que mirando las metas en función ellas de objetivos estratégicos y de estas definiciones básicas el sentido de los programas y de los proyectos hace que los requerimientos de personal, de infraestructura o de insumos necesarios para con estas actividades cumplir con las metas tales y etc. en la línea hacia arriba condicione entonces los programas de remuneraciones de capacitación de inversiones de abastecimiento pero el contexto hace la diferencia en que el foco esta puesto en qué es lo que yo quiero hacer y entonces el tema no es de qué dispongo para.... Si no que, qué es lo que quiero hacer, esta reflexión hace un buen rato que a mí me ha venido dando vuelta y les quiero contar una historia que Rodrigo Cuadra que esta aquí la escuchó junto conmigo: tuvimos la suerte de estar hace un poco más de un año en un seminario de la Asociación Internacional de Presupuesto, en Berlín y tuvimos una impresión enorme al circular por el centro, el primer día en que nos hicieron un pequeño tour y encontramos que había un hoyo pero gigantesco y una serie de tuberías en las calles, puentes, muchas grúas, de qué están hablando, qué es toda esta cuestión,

entonces el penúltimo día tuvimos una reunión con la Ministra de Finanzas del estado de Berlín, esta señora decía, nosotros hemos llegado a la conclusión de que Berlín va a volver a ser la capital de Europa, el centro de Europa pero para ser el centro de Europa tenemos que adecuar un conjunto de cosas, entonces en toda esa zona que ustedes ven ahí nosotros hemos generado un conjunto de facilidades y todas las Corporaciones mundiales están construyendo oficinas aquí: Mitsubishi, General Ford, IBM, etc y el hoyo que ustedes vieron es la estación de trenes, la nueva estación de trenes que va a ser el nodo neurálgico de la circulación de pasajeros de Europa, ahora el único punto para hacer esto era donde estaba el río, entonces lo que hicimos, el río lo corrimos 3 kilómetros para el lado, hicimos el hoyo, vamos a hacer la estación, vamos a tapar, vamos a poner el río encima de nuevo y las tuberías que ustedes ven en las calles son porque si nosotros movíamos el río descompensábamos las napas subterráneas y como eso podía provocar una serie de trastornos entonces estas son cañerías con estaciones de bombeo para mantener los niveles de las napas subterráneas equilibradas. Esta bien, esta bonito, pero y eso cuánto cuesta? No lo que nosotros hicimos fue que hicimos un plebiscito en el Estado, le preguntamos a la gente usted está dispuesto a que Berlín sea nuevamente, la capital el centro de Europa, pero que eso le significa que el Iva que se paga en todos los Estados de Alemania es menor que el nuestro y el nuestro va a tener que ser el que tenemos por los próximos 10 años para que con ese diferencial de impuestos poder financiar las obras que hay que hacer? Y la gente dijo que sí y entonces durante 10 años todos los ciudadanos del Estado de Berlín están pagando más impuesto de lo que pagan el resto de los alemanes y estamos haciendo esto. Entonces la pregunta no es ¿tenemos plata para ser el centro de Europa , el tema es cómo queremos ser el centro de Europa, qué es lo que tenemos que hacer para..... y yo digo ese es el enorme desafío de la nueva mirada, la mirada es qué es lo que tenemos que hacer, cuáles son las

metas que tenemos que cumplir, cuáles son los objetivos a los cuales tenemos que lograr alcanzar, cómo lo hacemos, cómo dibujamos ahora el tema, sin duda que la forma de la asignación de los recursos es un tema muy importante, todos los temas que tienen que ver con las mejoras de la gestión evidentemente que son de primera prioridad, pero digo que todo ese instrumental solo tiene sentido cuando la lógica es una lógica como esta y sino son puras herramientas que son puras técnicas y tecnología que finalmente no aportan a lo esencial que nos preocupa. Evidentemente que lo que le faltaba a este mono es la vinculación de todos estos proyectos con los programas de utilización de recursos.

Este mundo ocurre hoy día dividido, el presupuesto como la intención de que recurso voy a usar, los gastos y los costos como recursos efectivamente utilizados y en otro mundo distinto la planificación de las acciones y los bienes y servicios efectivamente producidos y cuando se compara planificación con ejecución se habla de eficacia, cuando se compara presupuesto con gastos reales se habla de economía, si se compara gastos reales y producción real se hablaba de eficiencia y cometemos el error de suponer que la calidad es una consecuencia yo digo que la calidad no es una consecuencia sino que la calidad es un pre-supuesto antes que el presupuesto, y cuando la discusión respecto de los recursos esta hermanado con la discusión respecto del que-hacer entonces se establece un cierto estándar de calidad dado este estándar de calidad para hacer esto requiero estos recursos o dado estos recursos y este estándar de calidad es esto lo que puedo hacer o cualquier combinación que quieran hacer entre otras cosas, con este presupuesto y esta declaración de lo que puedo hacer es esta la calidad que puedo tener y entonces la calidad aparece como una condición previa contrastada finalmente en la acción real con la calidad lograda de la ejecución pero entonces la discusión presupuestaria no es solo de recursos sino que de recursos para...

evidentemente este es un conjunto de vinculaciones que se retroalimentan permanentemente; digo para que no pasen cosas como esas de tristes recuerdos, el punto anterior es un punto central definir qué es lo que queremos hacer, qué es lo que prometemos hacer sino las expectativas pueden ser cualquier cosa.

El tema fundamental, es cómo hermanar un conjunto de elementos y de conceptos teóricos y técnicos con una administración financiera, que el sentido del uso de los recursos esté marcado por los logros ha obtener con esos recursos y no una mera administración que tiene que ver con una administración de la caja, ese es el gran dilema hoy día, digo hasta ahora en general las prácticas han ido por caminos distintos, se ha buscado mejorar la gestión por un lado y se ha buscado hacer una buena administración financiera por el otro pero los intentos de hermanar y de concordar una cosa y la otra hasta ahora son precarias.

Sr. Sergio Granados:

Sí pensamos en términos de la obtención de los recursos y pensamos en una mirada siempre del análisis financiero, un primer tema es ¿cómo obtienen los recursos una agencia privada y una agencia pública?, por qué planteo este tema de la reflexión, porque aparecen dos conceptos super relevantes: incertidumbre y riesgo, una agencia privada para obtener financiamientos, para arriesgar recursos ya sea sus accionistas, sistema financiero etc, tienen que tener un muy buen proyecto, muy buen proyecto significa que tiene muy bien definido su producto, el nicho del mercado al que va a llegar etc. y por lo tanto va al mercado a obtener los recursos es el mercado el que le pone las reglas del juego donde este caballero privado va y dice de aquí obtengo la platita y eso implica una serie de cosas como preocuparse de la rentabilidad de sus negocios de mantener frescos los recursos en el tiempo y poder tener mucha flexibilidad para manejar los recursos para que funcionen, y por lo tanto podemos concluir de que en una agencia privada el tema de la obtención de los recursos hay incertidumbre y mucho riesgo, obviamente que las empresas que logran un nicho que son las que tienen menos riesgos y las que logran generar espacio de incertidumbre son las que obtiene los recursos, esto es manteniendo constante todas las variables políticas, sociales, económicas de grupo de concentración etc. En cambio en una agencia pública el tema de la obtención de los recursos es un dato, no hay ni incertidumbre ni riesgos y su problema no es cómo ir a obtener los recursos para financiar sus actividades sino que su problema es cómo gasto esta plata, quisiera dejar establecido esa primera diferencia en términos de la acción del ente público sobre el ente privado pero quiero hacer énfasis en que pongamos atención respecto del tema de la incertidumbre.

- En segundo lugar respecto del tema de la gestión de recursos, nuevamente mirado del punto de vista de una agencia privada y una agencia pública tenemos flexibilidades o

rigideces? En una agencia privada se puede hacer todo aquello que no este prohibido agencia pública puede hacer solo lo permitido, para mí es relevante esta distinción porque hay condicionantes de todo tipo que enmarcan el trabajo de las agencias públicas y por lo tanto lo van limitando en su posibilidad de plantearse ya sea respecto de la rentabilidad de su acción medida tal vez por beneficio social o como queramos medirla o por la obtención de recursos y en el tema del margen de maniobra, si miramos en términos de lo que es hoy día función de presupuesto público lo único que vamos a resaltar con esto un trabajo que hizo Rodolfo Sepúlveda que es aparentemente novedoso porque no lo habíamos hecho antes, él lo ha hecho en términos de la estadística de las Finanzas Públicas pero no lo hemos puesto en discusión este diferenciación del total de recursos que maneja el Gobierno Central ¿qué son gastos permanentes, qué son gastos de arrastre, y cuál es el gasto discrecional? esto esta como porcentaje; Si ustedes se dan cuenta del total de recursos del sector público 6 puntos del PIB son discrecionales o sea discrecional que puede contar sobre ello y que no tenemos obligaciones porque son gastos permanentes generadas por leyes o son arrastre de compromisos y vemos la distribución de esto y nos damos cuenta que aquí en las funciones sociales probablemente donde tenemos más posibilidades y dentro de ... sociales..... las tenemos en salud y educación y en salud tenemos margen grande porque todavía esta todo centralizado pero en educación tenemos descentralizado todo, yo diría que lo que tenemos discrecional ahí con un punto del PIB es lo que podría acercarse lo que hoy día es la reforma, ¿qué quiero plantear con esto de que el margen de maniobra es super poco respecto de la eventualidad de recurso lo cual también hay?. El tema que esta planteando Luis, porque nosotros necesitamos avanzar, hacer esto más flexible o por lo menos lograr que las metas se acerquen más a los objetivos estratégicos con lo cual se supone y finalmente hay un tema relacionado con lo que llamo condicionales culturales

por no llamarlo de otra manera, pero esta relacionado con las formas en que se efectúan los nombramientos de las autoridades del sector público, las cuotas que responden a los intereses de la coalición que gobierne, nosotros llevamos poco tiempo gobernando como coalición antes de gobiernos dictatoriales, hay temas de goteo relevante, el tema de característica del Gerente relevante. También quería señalar aquí como condicionante cultural de que cada vez que queremos tomar una decisión relevante hacemos un comité entonces no nos vamos al fondo, esto relacionado con consideraciones previas, diría que volviendo un poco a lo que deberíamos pensar nosotros como nuestro problema como Dirección de Presupuesto ¿cuáles son las condicionantes del ente financiero, por qué el tema de los recursos es un tema central de ahí para adelante, podemos empezar a dedicarnos a ver cómo lo hacemos mejor?, nosotros tenemos que cumplir con la Dirección de Presupuesto objetivos. Tenemos tres condiciones, tenemos que mantener la disciplina fiscal agregada yo diría que durante bastante tiempo entre 10 y 14 años llevamos con relativo éxito, el país ha logrado mantener disciplina fiscal, estamos pasando por la coyuntura de la crisis internacional es probable que este año terminemos con déficit pero va a ser el primero después de 12 o 13 y hoy día es importante mantener este objetivo o sea lograr disciplina.

El segundo objetivo diría que Chile en eso ha estado bien, pero ha estado bien a costa de un paquete burocrático salvaje que permite que todo el poder se concrete en un ente financiero, si no fuera así y para no volver atrás no podemos renunciar a ese poder por qué, porque volvemos al tema que las agencias públicas el problema no es ¿cómo obtiene los recursos sino es cómo los gasta?.

La Segunda condición, el tema de la eficiencia política o sea que los recursos se asignen en aquellas prioridades que han sido definidas dentro de los programas de Gobierno, si uno revisa lo que hemos hecho, yo diría que estamos más o menos no mas más o menos

bien porque durante un largo período hemos tenido un crecimiento por lo tanto los recursos incrementan; del presupuesto se han asignado lo que son las prioridades políticas pero ahora que entramos en crisis el año pasado y ahora nos dimos cuenta que no tenemos política para crisis entonces mantener los recursos hacia las prioridades es un pacto tremendo que van a empezar a no rotarse ahora en la medida que nos demoremos en salir de esta crisis y no obstante nosotros deberíamos insistir y ahí donde podemos hacer la conexión con lo que planteaba Luis, en términos que tenemos objetivos estratégicos, metas que cumplir y por lo tanto discutamos las metas y después vemos como asignamos los recursos y las metas, es mucho lo que tenemos que avanzar en términos de formulación de presupuesto, aquí impera mucho la inercia todavía, con lo que veíamos recién, leyes permanentes.

La tercera condición lo que nosotros llamamos desde el punto de vista financiero eficiencia técnica o sea de que obtengamos el producto al mínimo costo, obtenga el máximo producto al costo posible, yo diría que no estamos haciendo absolutamente nada, salvo que en algunas Instituciones hay iniciativa pero no tenemos un ente central, no es que quiera decir que el ente central se tenga que preocupar de la eficiencia sino que las acciones en las Instituciones, en las Agencias Públicas deben hacerse en forma eficiente pero no tenemos incentivos puestos ahí, y tenemos mecanismos de seguimiento y evaluación hasta este año lo que podríamos mencionar acá que podría empezar a encaminarse a estas dos áreas es lo que el año 97 se trató como el tema de la evaluación de programa pero el tema de la evaluación de programa cuando se empezó a caminar en esto que el primer programa surge del protocolo que en ese tiempo Mario Marcel era el Director de Presupuesto, el objetivo era cómo producíamos esa información válida para la toma de decisiones pero en la medida que la Dirección de Presupuesto empezó a caminar en esto nos dimos cuenta de que el problema no era solo

de información para la toma de decisiones sino que de diseño de los programas había que partir por la.... Y para mí es importante que no perdamos de vista estas tres condiciones para poder avanzar en el tema que nos planteó Luis. Respecto de eso hay algunas cosas que se pueden señalar hemos tomado un documento de la OSV respecto de este tema ellos también como Luis están preocupados de la integración presupuesto y desempeño y la verdad es que es un problema mundial por todas partes ha caminado en forma paralela y sin embargo hay temas donde si se puede avanzar y no es mucho lo que tenemos que cambiar esto es lo que yo llamaría, dentro de la institucionalidad que tenemos nosotros, es posible que hagamos cosas que son interesantes por ejemplo el tipo de presupuesto, los presupuestos pueden ser por asignaciones o pueden ser globales dependiendo de las Instituciones. En Chile el presupuesto es por asignación y hasta antes se hacía a nivel más desagregado todavía y hemos ido agregando algunas cosas, hoy día el subtítulo 21 y subtítulo 22 del presupuesto están agregados pero antes se hacían a nivel de asignación se da un poquito de libertad, cuál es la idea? la idea es poder hacer presupuestos globales en aquellas Instituciones donde es posible definir un resultado esperable y donde necesita uno que el gerente público o el equipo ejecutivo se maneje con más flexibilidad pero sin embargo por ejemplo en una Subsecretaría yo lo mantendría a nivel de asignación en cambio en una institución productora de algún Servicio lo deberíamos hacer a nivel más global ahí es posible pensar en un concepto de gasto corriente en vez de hablar de 21 y 22 por ejemplo.

Los tipos de Sistemas de contabilidad, nosotros trabajamos sobre la contabilidad a base efectiva o base caja a pesar de que tenemos toda la estructura, Pedro podrá ilustrar en términos de lo que es la contabilidad devengada para poder trabajar con mayores niveles de flexibilidad deberíamos basarnos a aprender a manejar un Sistema de Contabilidad devengada y perfeccionar aquello que tenemos hoy día que Chile es uno de los pocos

países que tiene esto funcionando pero es que el devengado y el efectivo esta muy cerquita entonces tenemos que aprender a usar esos instrumentos creo que hoy día no usamos esos instrumentos, no lo usamos en la Dirección de Presupuesto ni lo usa la gente de las Instituciones para tomar decisiones, sus decisiones que no están basadas en la información que proporciona la contabilidad, esta basada en otros criterios o en la cuentita de la planilla Excel que es como llevar la cuenta de la carnicería digamos tengo esto y queda para esto.

Los tipos de programas: hay programas que son medibles y otros programas que no son medibles y ahí sé esta haciendo un esfuerzo por configurar, por diseñar, por establecer objetivos, metas de indicadores, también se puede avanzar en los niveles de decisión ejemplo concreto cómo se construye el presupuesto de salud, cómo se construye el presupuesto de vivienda, en salud tenemos 29 servicios de salud en vivienda tenemos 13 Serviu pero el presupuesto no se formula desde la base hacia arriba sino que arriba en algún momento en el nivel político el equipo del Ministro, o del Subsecretario de quien corresponde establece un presupuesto como es de continuidad, tenemos un porcentaje super importante de... y otro porcentaje que es arrastre de compromiso anterior el presupuesto es una suma que luego se reparte al interior de la institución y sin embargo ahí necesitamos avanzar en niveles de decisión e institucional, sí pudiéramos separar entre el nivel político que es el Ministro en el caso de vivienda por ejemplo y nivel operativo o de gerencial operacional que son los Serviu a lo mejor lograríamos un sistema de conversaciones y coordinaciones en que realmente lograremos avanzar y cumplir metas de carácter estratégico pero, hoy día los Ministros asuman roles de Gerentes, pasa un Ministro por un lugar y no le gustan las rejas de la población y el color de la población y dice pínteme la población de nuevo, pero el Director del Serviu no tiene la posibilidad de decir oiga cuánto cuesta o de dónde saco los recursos sino,

que se hace se toma decisiones de gerencia. Y por último nosotros trabajamos sobre la base del plazo de un año que es bastante sano desde el punto de vista de lo que es la disciplina fiscal agregada pero es muy poco sano desde el punto de vista de los programas estratégicos de las Instituciones, las Instituciones si tiene objetivos estratégicos necesitan un horizonte más largo de 3 o 4 años lo cual no necesariamente significa que uno le va a asegurar los recursos por que los recursos van a depender de la... sino que ellos podrían programar sus metas y establecer mecanismos de evaluación y compromisos de evaluación en un período más largo en este tipo de temas en la Dirección de Presupuesto hay equipos de trabajo, este año y el año pasado han sido años de reflexión respecto de las modernizaciones que se han hecho en otras partes en materia de gestión presupuestaria no en materia de modernización del aparato público sino en materia presupuestaria y es probable que desarrollemos dependiendo de las autoridades para el presupuesto del 2001 tenemos que producir avance en estas materias por lo menos en tipos de presupuestos y en tipos de programas, yo creo que en Sistema de Contabilidad estamos más cerca de producir avances; en este sentido hay que también pensar en tipología de Instituciones, hay Instituciones que están más cerca de definir un producto y por lo tanto nosotros pensamos que si hacemos cambios o provocamos cambios deberían ser en Instituciones a las cuales es fácil o no es fácil pero sí es posible dibujar o medir productos, resultados, e indicadores en ese sentido tenemos acá a la fiscalizadora, la productora de bienes y servicios y las inversoras, también la de promoción e investigación pero en Defensa en la Institución normativa como la Subsecretaria o en los poderes del Estado no tiene sentido hacer un presupuesto más global ahí absolutamente estamos convencido de que el presupuesto tiene que ser con nivel de asignación porque sus funciones son más bien de carácter administrativos, estos son avances que se han hecho en la Dirección de Presupuesto. Por último creo que hay

un conjunto de condiciones que ya son más bien de carácter institucional que es necesario tener en cuenta o es necesario pensar y prepararse para esto porque esto, lo más probable es que se puede hacer en los dos primeros años de inicio de un gobierno y después pasa la vieja, nomás para poder hacer todo esto que nos plantea Luis, nosotros necesitamos un Sistema de responsabilidad ejecutiva o lo que algunos llaman la gerencia pública, pero en la gerencia pública está el caso chileno, nosotros hemos estado trabajando mucho sobre la base de lo que ha pasado en Nueva Zelandia, en Australia pero resulta que cuando viene..... cuando vienen los,.... se dan cuenta que nosotros tenemos un Sistema descentralizado la Ley de Administración Financiera de bastante buena en eso, la hemos analizado mucho pero estamos....mixto ahí entre la centralización y descentralización entonces lo mejor es pensar qué es lo que se requiere para Chile y no pensar en el modelo Europeo que lo que realmente han hecho los Europeos es crear condiciones de incertidumbre en asignación de recursos al interior del aparato público. En Chile es difícil pensar en eso pero aquí lo que a lo mejor lo que se puede hacer un pequeño programa o convenio de desempeño entre las personas que se nombren en que ahora ir poniendo requisitos no importa que los nombramientos sean políticos pero por lo menos establezcamos en un perfil mínimo del cargo.

Un segundo tema que también es bastante conflictivo es que hay que introducir, flexibilidad en el manejo de recursos humanos, si le vamos a pedir a un gerente público responsabilidades le vamos a dar posibilidades de mayores niveles de mayor acción hoy día no le podemos tener amarradas las manos este tema aparece como un tema emblemático por ahí alguien señalaba que había un mito respecto de la flexibilidad no es un mito es decir hoy día todo el sistema es inflexible porque se produce un efecto espejo es decir no se mueven las contrataciones no se mueven los honorarios, por lo tanto todo el sistema de recursos humanos es sistema que está bajo el paragueta de la

inflexibilidad, de la inamovilidad y lo que necesitamos ahí es darle posibilidades al gerente es que mueva recursos, es un tema que no le podemos sacar el brazo a la jeringa porque es un tema que viene cada vez con más fuerza eso no significa que un día para otro todas las personas que trabajan en el Sector Público que están en la planta y que tiene la inamovilidad establecida vayan a quedar en el aire pero por ejemplo si se pueden establecer reglas del juego para que a partir de un momento determinado todos los nuevos contratos se hagan sobre la base de una política de personal distinta y mantener las reglas del juego a la gente que esta y establecer mecanismo de traslado, de establecer reglas distintas para mi implica por ejemplo tener un sistema de indemnización; en el sector público no lo hay, también deberíamos tener institucionalmente mecanismos de ajustes automático en materia de ciertos gastos, de manera que no perdamos control sobre..... esto qué significa que limitar la capacidad de comprometer recursos de las inversores básicamente, si nosotros le damos 100 unidades monetarias a un inversor para que haga un programa de vivienda sino no le decimos que solo puede comprometer un porcentaje inferior al 30 o 40 % para los períodos posteriores con un 10% puede iniciar un programa que nos va a comprometer los presupuestos de 3 o 4 años más y esa es la realidad que estamos viviendo hoy día por lo tanto necesitamos mecanismos de ajuste automático.

Necesitamos también instalar una cultura de renovación pluri anual y podemos empezar por los programas de inversión en términos de una base físico financiero de los proyectos, no tenemos hoy día esta cultura, los proyectos no es aparente en algunos casos si funciona esto de hecho, si la fuerza de los hechos en obras públicas, en vivienda, en construcción de hospitales hace que estemos pensando en más de un año, el tema de los subsidios, un caso dramático y finalmente digo que necesitamos re formular herramientas de programación y control presupuestario y esto es un tema relevante, eso

es una visión personal y no compromete a las Instituciones pero creo que hemos puesto mucho énfasis en cómo capacitamos al personal para obtener un resultado, pero nunca hemos pensado un resultado, yo pondría el énfasis en el cliente, diría qué es lo que quiere este caballero?... y de ahí ordeno los recursos por eso necesitamos flexibilidad para que el gerente público pueda manejar los recursos con cierta flexibilidad pero mientras pongamos el énfasis en programas de capacitación que no están muy claros como decías de repente la gente no sabe lo que hace su Institución o pongamos el énfasis en construir imagen corporativa o una serie de tecnología más, vamos a seguir perdidos en el espacio, tenemos que volver al usuario o el cliente o la persona que esta recibiendo el beneficio y finalmente reflexión de toda la Dirección de Presupuesto y hay una condición necesaria y suficiente para poder hacer todas estas cosas que es la modernización de los Sistemas de Información, hoy día la información financiera que tenemos nosotros la tenemos con 70 días de retraso más o menos o sea tomamos una decisión 70 días después de ocurrido un hecho y estamos siempre inventando.... Para saber cómo va el gasto público o saber cómo esta la disponibilidad de recursos para periodos siguiente etc., entonces modernización de los Sistemas de Información significa integrar las herramientas y ahí tenemos una diferencia Luis hizo una exposición como más moderna y están como más pero hoy día existen comunicaciones, existe Sistema de clase mundial que integran las instituciones la información financiera contable y administrativa y habría que generar mecanismos y sistema de información de cumplimiento de metas, no tenemos eso, hoy día no existe, nosotros dramáticamente hemos vivido una situación esta semana en que hemos necesitado generar indicadores físicos o de logro del periodo y hemos tenido que recorrer por teléfono las Instituciones, no tenemos un Sistema de Información que nos permita decir acá mira tanta evasiones entre el 90 y el 200 % , cuál es la eficiencia que estamos manejando, qué tipo de

mortalidad,etc, no tenemos esa información entonces yo creo que estas son las condiciones básicas o por lo menos algunas para parar el mono que nos ponían aquí(señala gráfico)

Señor Lee Word:

Comparto 100% los juicios que plantearon los dos expositores anteriores, Luis planteó en primer lugar una unidad de objetivos a nivel de Sector Público, partiendo de planes estratégicos objetivos de Gobierno para luego bajar a objetivos institucionales y metas y en función de eso asignar los recursos financieros, humanos y físicos y, adicionalmente planteó en su parte final de que el presupuesto podría ser un buen instrumento para inducir calidad, si se usa correctamente por su parte, Luis planteó características de lo que es una gestión financiera pública y privada, diferencia que se plantea no es cierto que son muy claras, que tienen características específicas pero creo que con el tiempo se van asimilando mucho y mostró ciertas rigideces y características operativas de lo que es el presupuesto actualmente que por los indicadores se ven bastante preocupantes para finalmente plantear algunos cambios que podrían mejorar la situación y de lo que ellos dijeron estoy plenamente de acuerdo porque en gran medida yo los comparto, pero quisiera aprovechar la oportunidad para acercarme al tema, vamos a llegar a lo mismo pero con una visión un poco distinta.

Ustedes tienen que haber escuchado hablar seguramente de la globalización de los mercados y esta característica mundial que ha penetrado en todas las economías.

La globalización implica ciertas cosas, ciertas características, por un lado de que los que van a producir no solo tienen que pensar en el mercado interno sino que en su decisión de producción tiene que proyectarse para ver posibilidades en otros mercados pero a su vez cuando están pensando para el mercado interno requieren no solo ver los competidores que tienen internamente sino, que en un mercado abierto puede entrar cualquiera en el mundo en el fondo también están compitiendo con los productores del mundo o sea en estos momentos cada productor está compitiendo con el mundo entero, si quiere mandar un producto afuera, si quiere venderlo adentro tiene que

necesariamente ser un producto competitivo porque sino no lo vende, esa es una característica actual, basta que nosotros vayamos a los Supermercados y vemos gama de productos importados, si el Nacional no es competitivo el importado se lo compra por lo tanto él necesita en este momento esta característica global, ser eficiente y esa es una verdad que es clara para el sector privado que es productor como también la hay para el sector público y por lo tanto la condición es que el sector público si queremos nosotros como parecer competitivo el sector público, debe ser eficiente.

¿Qué implica ser eficiente y competitivo en un mercado?, creo que una de las cosas fundamentales es tener los objetivos claros en el sentido de que cada uno que va a intervenir en el mercado debe tener muy claro qué es lo que va a ir hacer a ese mercado, qué es lo que tiene que hacer y cuál es su función en ese mercado, eso es una condición, cincuam para tener éxito, la otra condición importante para tener éxito en el mercado es tener un buen producto, un buen servicio por más que se tengan una serie de programas de marketing, objetivos claros, si no se tiene un buen producto en definitiva la cosa va a colapsar y por lo tanto es básico preocuparse de desarrollar un producto que sea apetecible o demandado por el mercado, esa es una segunda cosa.

Una tercera condición muy importante es que toda la acción institucional como decía Sergio en la parte final debe estar orientada al cliente, es decir lo que están haciendo las empresas, las Instituciones, todo el mundo, no lo están haciendo porque si, sino porque hay alguien que lo esta demandando y por lo tanto la preocupación básica institucional debe ser en función de ese demandante y esa es una condición fundamental para tener éxito en el mercado uno no puede llegar con un producto que no es demandado, que no es requerido y por lo tanto para poder tener éxito necesitamos orientar nuestra producción directamente al demandante, al cliente y eso es válido para el sector privado y para el sector público también.

Y una última condición importante para tener éxito en estos mercados globalizados es precisamente lo que planteaba Sergio en la última parte, la flexibilidad, si uno no tiene flexibilidad en estos mercados cambiantes en estos mercados exigentes simplemente no puede competir; a nadie se le ocurriría ir a competir al mercado con una mano amarrada a la espalda, se necesita tener las dos manos para hacer las cosas bien y esa es una condición indispensable para poder tener éxito.

Si uno analiza estos cuatro factores y ve cuanto de esto tienen los Servicios públicos en su gestión, yo diría que no nos iría muy bien, partamos por el primero:

Claridad de Objetivos: yo diría que si uno hace un análisis de las entidades públicas partiendo por Ministerios, Servicios Públicos cualquiera y viera cuando se crearon las Instituciones, le definieron unos ciertos objetivos que están en sus leyes de creación, leyes orgánicas, sus estatutos etc. etc., yo diría que un alto porcentaje o está haciendo muy poco de lo que dicen los estatutos y están haciendo otra cosa totalmente diferente, es decir no hay institucionalmente una claridad de objetivos porque las disposiciones que lo regulan dicen una cosa y lo que se está haciendo dice otra cosa, probablemente la verdad es lo que se está haciendo porque es a lo que está más adecuados a esta circunstancia pero evidentemente hay un contrapunto, eso implica que en determinada circunstancia para hacer algo hay que darle la vuelta, buscarle por acá por el otro lado porque no podemos ir directamente porque la facultad está por acá no está por allá así no se puede ser eficiente, para hacer las cosas hay que ir directo, de lleno, entonces ese es un factor en el cual evidentemente los Servicios Públicos están mal, no tienen claridad de objetivos y no se puede ir al mercado y ser eficiente sin tener claridad de objetivos, está planteado por ambos expositores.

La otra parte que veíamos era disponer un producto de buena calidad, la preocupación por el producto que presta el Sector Público realmente no es una cosa que preocupe

mayormente porque realmente como no hay un demandante ni hay alguien que lo este evaluando con la calidad de servicio que esta produciendo se produce el servicio que sale no más, digamos y la mayor cantidad y si se esta dando un servicio en una cola por ahí y el tipo tiene que aguantar se la aguanta pero eso no es una buena calidad de servicio, pero si uno quiere actuar en un mercado de estas características, tiene que producir un servicio de calidad porque si no el cliente no se lo va a comprar, o se lo va a rechazar y todas las Instituciones están orientadas al cliente, tiene que satisfacer al cliente y por lo tanto tiene que preocuparse de producir un servicio de calidad, un servicio bien dimensionado y esa preocupación no existe en las Instituciones Públicas.

Después disponer de una orientación al cliente, creo que ese es un punto fundamental y quizás uno de los aspectos de los cuales las Instituciones Públicas están más distorsionadas, yo conversaba y he hecho encuestas por ahí y le preguntaba a algunas Instituciones, a quién te preocupas tú de atender bien? . Bueno me decían en primer lugar a la Dirección de Presupuesto porque me da la plata, en segundo lugar a la Contraloría porque sino me tira las orejas y así y si tiene relación con Impuestos Internos con Impuestos Internos porque hay que andar derecho y así pero eso no son los clientes, la Dirección

de Presupuesto no compra los productos que producen los Servicios, la Contraloría tampoco y gran parte del tiempo de las Instituciones se dedican precisamente a satisfacer y producir información para estos entes que se supone son ente intermedio, financiadores, reguladores o de alguna naturaleza pero que no son los clientes, entonces la desviación con respecto a que es orientación al cliente entonces es tremenda.

Y la otra característica muy importante es la flexibilidad que yo les decía que sí no se tiene, no se puede operar; los Servicios Públicos que quieren ir a participar a los mercados o que quieren hacer una gestión eficiente no pueden hacerlo porque la rigidez

que le ponen, el presupuesto, que les ponen las leyes, la Contraloría no los deja operar, entonces si queremos ser eficientes no podemos seguir así, tenemos que hacer cambios, y de cirugías mayor, aquí no es cuestión de hacer una cosita acá y otra cosita allá sino que creo que hay que hacer cirugías más grandes o sea adaptar toda esta mecánica al momento actual a este mundo globalizado en el cual estamos funcionando, yo les pregunto de qué año es la ley Financiero del Estado? Año 75 y el país ha cambiado del año 75 ahora? y estamos usando la misma ley financiera.

¿De qué año es el Estatuto Administrativo? Del año 80. El país ha cambiado desde el año 80 hasta acá, han pasado bastante años ¿no es cierto? y seguimos usando el mismo Estatuto Administrativo, será que no requerimos otro instrumento un poco más adaptado a estas condiciones, yo hago esas preguntas para plantear un poco lo mismo que están diciendo ellos con una perspectiva distinta, o sea por un proceso, este cambio que ha producido el país y pocos cambios que han sufrido los Sistemas Operativos y financieros del Estado, yo pongo además este manejo de caja que planteábamos tiene unos incentivos perversos realmente. Yo pongo dos situaciones para no ejemplificar con nada, supongamos una Institución "A" y una Institución "B", la Institución "A" hace una excelente gestión y genera un excedente de 50 pongamos el caso y la Institución "B" genera un déficit de 50, entonces los Señores de Presupuesto llaman a la Institución "B" y le dicen señor usted se portó mal y le tiran la oreja y se la tiran fuerte y después que lo retan y lo patean un poco, le dicen si, pero para el próximo año no te voy a dar 50 sino 25 no más porque tienes que apretarte, ya muy bien el tipo se va todo adolorido y entonces después dice, es tope presupuestario nos pasamos en 25 de dónde lo sacamos, ah aquí hay uno que tiene excedentes, venga para acá, pásémoslo para allá, han escuchado eso alguna vez? No, no es cierto. Esa es imaginación mía, entonces ese incentivo perverso el tipo que lo hizo bien salió castigado y él que lo hizo mal salió

castigado, es que eso es manejo financiero, no es manejo por objetivo lo que necesitamos es un manejo por objetivo, que los ejecutivos asuman su responsabilidad, y sí el ejecutivo se pasa un déficit le cuesta el puesto, así como en el Sector Privado y no le vamos a dar la mitad, no señor se va eso es lo que necesitamos dentro del Sector Público y por eso necesitamos cambios fuertes, grandes porque mientras no hagamos eso vamos a estar con cositas no más, vamos hacer mejoras acá, mejoras allá, creo que el Sector Público requiere en esta materia, cambios fuertes.

Quería plantearles estos puntos de vistas porque venía dándole vueltas hace mucho tiempo y el hecho de haber sido miembro de la Dirección de Presupuesto y ahora estar del otro lado del punto de vista ejecutivo, me da una perspectiva un poco especial que me permite hacer este tipo de reflexiones que yo quería aprovechar la oportunidad para compartir con ustedes.