



GOBIERNO DE CHILE  
MINISTERIO DE HACIENDA  
DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS



*Banco Interamericano  
de Desarrollo*

# Funcionamiento de Sistema de Control de Gestión en el Sector Público: el caso de la Subsecretaría de Telecomunicaciones de Chile

Septiembre 2005

El estudio de caso “Funcionamiento de Sistemas de Control de Gestión en el Sector Público: El Caso de la Subsecretaría de Telecomunicaciones de Chile”, es una de las acciones del Programa de Fortalecimiento de la Capacidad de Formulación y Gestión de Presupuestos por Resultados<sup>1</sup>, desarrollado en el marco del convenio de Cooperación Técnica Regional entre la República de Chile, a través de la Dirección de Presupuestos (DIPRES) del Ministerio de Hacienda y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Dicho Programa beneficia a los gobiernos nacionales de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay. Su objetivo es desarrollar en los países participantes, la capacidad institucional para generar y utilizar en el proceso presupuestario información relativa a los resultados de las acciones gubernamentales, a través del conocimiento, análisis y difusión de la experiencia de Chile en la implementación de su sistema de control de gestión bajo conceptos de presupuesto por resultados.

La elaboración de este estudio de caso fue dirigida por la DIPRES y contó con la valiosa participación del consultor Sr. Miguel Ángel Ruz. Para su desarrollo se revisó información de la Subsecretaría de Telecomunicaciones (SUBTEL), en especial documentos internos relativos al funcionamiento y resultados del sistema de control de gestión, y documentos de la DIPRES. Adicionalmente se sostuvo entrevistas con profesionales de ambas instituciones.

---

<sup>1</sup> Las opiniones y visiones contenidas en este documento son de responsabilidad de sus autores y no necesariamente reflejan los puntos de vista del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Diagramación e Impresión:  
Maval

# Índice

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	5
<b>I ANTECEDENTES DE LA INSTITUCIÓN</b> .....	7
1.1 Definiciones Estratégicas.....	7
1.2 Características Organizacionales .....	8
<b>II SISTEMA DE CONTROL DE GESTIÓN</b> .....	11
2.1 Estructura y componentes del Sistema de Control de Gestión de la SUBTEL.....	11
2.2 Integración de los instrumentos de Control de Gestión .....	13
<b>III SISTEMA DE CONTROL DE GESTIÓN, AGENTES Y FUERZAS DEL ENTORNO</b> .....	17
3.1 Sistema de control de gestión de la SUBTEL y agentes del entorno relevante .....	17
3.2 Vínculo entre el sistema de control de gestión de la SUBTEL y los instrumentos de control de la DIPRES.....	18
<b>IV FACTORES CLAVES PARA EL FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA</b> .....	23
<b>V LECCIONES Y APRENDIZAJES</b> .....	27



# Estudio de Caso

## Funcionamiento de Sistemas de Control de Gestión en el Sector Público: el caso de la Subsecretaría de Telecomunicaciones de Chile

### INTRODUCCIÓN

Este estudio presenta el sistema de control de gestión en funcionamiento en la Subsecretaría de Telecomunicaciones de Chile (SUBTEL), describiendo tanto su estructura, componentes y forma de funcionamiento, como su relación con los instrumentos del sistema de control de gestión en aplicación en la Dirección de Presupuesto (DIPRES)<sup>1</sup>.

El trabajo se estructura en cinco secciones. La primera, proporciona antecedentes respecto de la organización, sus definiciones estratégicas y estructura. La segunda, describe el sistema de control de gestión institucional, sus componentes y características destacadas. La tercera sección está destinada a revisar el entorno relevante que influye sobre el sistema de control de gestión institucional, y en particular la relación de este con los diversos instrumentos de control que aplica la Dirección de Presupuesto (DIPRES). La cuarta sección identifica los factores claves descubiertos en el estudio, que explican el nivel de funcionamiento del sistema de control de gestión de la SUBTEL. La última sección consigna algunas lecciones y aprendizajes que se derivan de la investigación.

---

<sup>1</sup> Metodológicamente, el estudio recurrió al análisis documental y a entrevistas semiestructuradas realizadas al Subsecretario, Jefes de Divisiones, profesionales encargados de control y apoyo a nivel divisional, Jefatura y equipo del Depto. de Control de Gestión. El autor agradece particularmente la colaboración prestada por el Departamento de Control de Gestión de la SUBTEL y su equipo liderado por Juan Carlos Hormazábal, así como a todo el personal entrevistado.



# 1

# ANTECEDENTES DE LA INSTITUCIÓN

## 1.1 Definiciones Estratégicas

La Subsecretaría de Telecomunicaciones depende del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones. Su presupuesto anual (año 2004) es de unos MM\$ 6.000 (aproximadamente 10 millones de dólares), y sus definiciones estratégicas son las siguientes<sup>2</sup>:

### Misión Institucional

Transformar al sector de Tecnologías de Información y Telecomunicaciones en motor del desarrollo económico y social del país, promoviendo el acceso a los servicios de telecomunicaciones a calidad y precios adecuados y contribuyendo a impulsar el desarrollo económico, con énfasis en los sectores vulnerables y marginados, mediante la definición de políticas y marcos regulatorios que estimulen el desarrollo de las telecomunicaciones, para mejorar la calidad de vida de la población.

### Objetivos Estratégicos

1. Realizar las acciones necesarias para que se masifique el acceso a las redes y servicios de Telecomunicaciones, como una forma de extender el uso y aplicación de las TIC en Chile.
2. Realizar todas las acciones necesarias para que el consumidor pueda elegir libre e informadamente entre los servicios de Telecomunicaciones que se le ofrecen y posteriormente verificar el cumplimiento de normas, estándares y contratos, que afecten a consumidores y competidores.
3. Crear, modificar, actualizar y gestionar el marco normativo necesario para que el sector Telecomunicaciones se desarrolle, aumentando el acceso a redes y servicios, en un ambiente de competencia, que fomente la introducción de nuevas tecnologías y servicios. Lo anterior a objeto de disminuir la brecha interna respecto de otros países, y para mantener e incrementar las ventajas competitivas de Chile en la región.

---

<sup>2</sup> Los datos y definiciones estratégicas presentadas, corresponden a las consignadas en el Balance de Gestión Integral (BGI) año 2004 de la institución, elaborado en el marco del proceso anual que se efectúa con la División de Control de Gestión de la Dirección de Presupuesto.



## Productos Estratégicos y Clientes o Usuarios

Los productos estratégicos de la institución y sus destinatarios son los siguientes:

Productos Estratégicos	Clientes/ Usuarios / Beneficiarios
1. Concesiones, permisos, recepciones de obras, licencias y cobro de gravámenes.	- Concesionarios y permisionarios de servicios de telecomunicaciones
2. Normas jurídicas, normas técnicas, decretos tarifarios e informes estadísticos.	- Concesionarios y permisionarios de servicios de telecomunicaciones
3. Subsidios del Fondo de Desarrollo de las Telecomunicaciones; cursos y seminarios en formación tecnológica, mesas de coordinación regional de infocentros y estudios de Inversión y prospectivos	- Usuarios de telecentros - Beneficiarios de teléfonos públicos rurales - Concesionarios y permisionarios de servicios de telecomunicaciones - Alumnos sector público - Escuelas rurales
4. Monitoreo del espectro, auditorías, resolución de los reclamos, resolución de las denuncias, cargos por infracción a la normativa y fiscalización de servicios.	- Usuarios de los servicios de telecomunicaciones. - Concesionarios y permisionarios de servicios de telecomunicaciones

## 1.2 Características Organizacionales

En el año 2004 la Subsecretaría de Telecomunicaciones contaba con 260 funcionarios. Características principales de su Recurso Humano son:

- Un 46 % del personal está contratado bajo la modalidad contrata, cerca de un tercio (32 %) a honorarios, y el 22% restante forma parte de la planta<sup>3</sup>.
- El 95 % del personal Servicio se localiza centralmente (Santiago)<sup>4</sup>.
- El 60% del personal corresponde a los niveles profesionales y directivos; el 29 % al estamento administrativo; el 7% al estamento técnico, y el 4 % corresponde al segmento de auxiliares.

La distribución del personal por sexo es de 62 % de hombres y 38 % de mujeres.

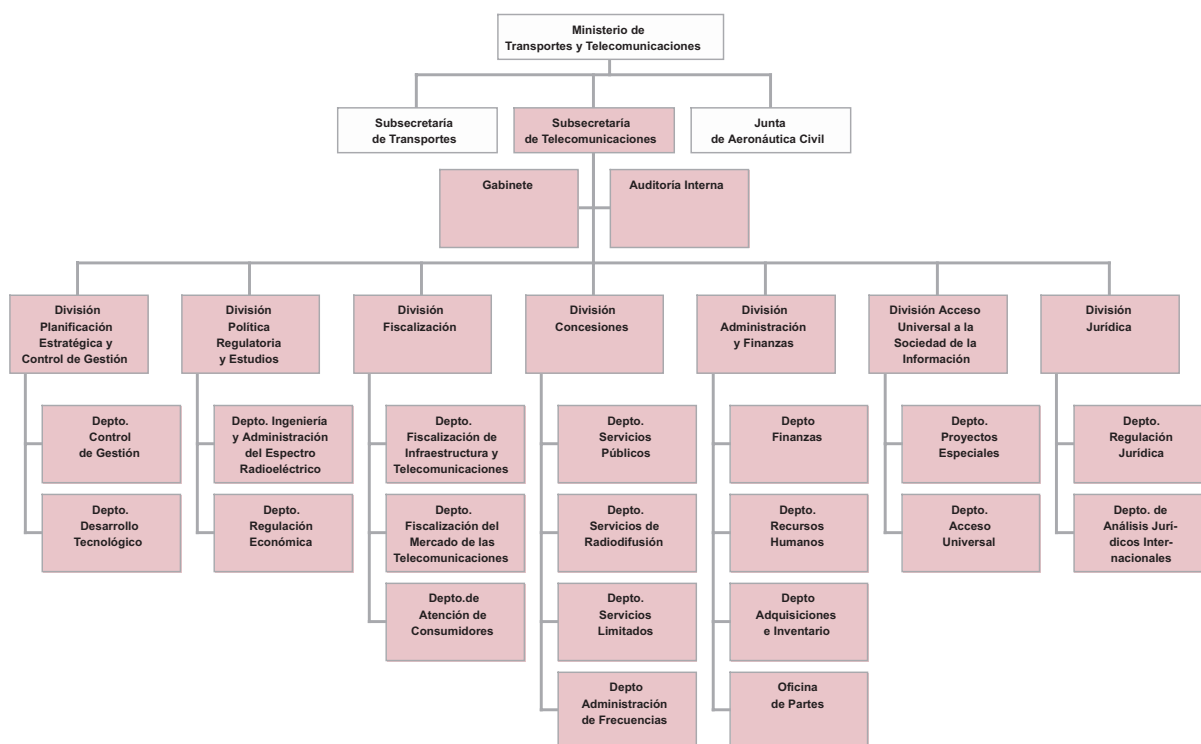
En cuanto a la distribución por edad, el 35 % del personal posee de 25 a 34 años; un 35 % se ubica entre los 35 y 44 años; y el restante 29 % posee 45 o más años.

La estructura organizacional, con su departamentalización básica, se puede apreciar en el siguiente organigrama:

<sup>3</sup> Como diferencia relevante, el personal a contrata se rige por contratos anuales convenidos entre las partes, los que pueden ser renovados, modificados o cesados. En tanto, el personal de planta se acoge a un régimen y estatuto de carrera, que en la práctica, define un horizonte de estabilidad con bajo grado de manejo de las condiciones contractuales y eventual despido por parte del Servicio. Por su parte, el personal a honorarios, es contratado temporalmente para cometidos específicos.

<sup>4</sup> No obstante la localización del personal, las tareas de la Subsecretaría cubren todo el territorio nacional. Personal específico (principalmente destinado a la inspección técnica) se localiza en unidades en las regiones de mayor población (II, V, VII, VIII, X). El Servicio se apoya para funciones específicas en personal de las Secretarías Regionales Ministeriales de Transporte y Telecomunicaciones. Asimismo, se generan desde Santiago a regiones, desplazamientos para efectos de inspección técnica, fiscalizaciones, y otras tareas en terreno.

## Organigrama Subsecretaría de Telecomunicaciones.



La organización reporta jerárquicamente al Ministro de Transporte y Telecomunicaciones, y es dirigida y gerenciada por un Subsecretario.

La estructura de la organización sigue una lógica divisional, en que por una parte, se distinguen Divisiones directamente abocadas a la provisión de los productos estratégicos o servicios finales que la institución proporciona a sus usuarios. Este es el caso de las siguientes Divisiones Concesiones (CON); Política Regulatoria y Estudios (PRE), Acceso Universal a la Sociedad de la Información (AUSI) y la División de Fiscalización (FIS).

### Divisiones orientadas a la provisión de productos

División	Función
Concesiones	Gestión de concesiones, permisos, recepciones de obras, licencias y cobro de gravámenes.
Política Regulatoria y Estudios	Elaboración de Normas jurídicas, normas técnicas, decretos tarifarios e informes estadísticos.
Acceso Universal a la Sociedad de la Información	Gestión de Subsidios del Fondo de Desarrollo de las Telecomunicaciones; Cursos y Seminarios en formación tecnológica, Mesas de coordinación regional de infocentros y Estudios de Inversión y Prospectivos
Fiscalización	Monitoreo del espectro, auditorías, resolución de reclamos y denuncias referidas a las empresas del sector, cargos por infracción a la normativa y fiscalización de servicios.

Otras tres Divisiones, no directamente responsables de la producción de servicios finales, están a cargo, según corresponda, de tareas de planificación; administración y finanzas; y asesoría jurídica en la elaboración de normas y proyectos.

### **Divisiones orientadas a la planificación, administración y asesoría**

<b>División</b>	<b>Función</b>
Planificación Estratégica y Control de Gestión (PEC)	Elaborar el Plan Estratégico Institucional y apoyar la elaboración y ejecución del presupuesto. Realizar el control de gestión institucional, considerando tanto los compromisos internos como externos de la institución.
División de Administración y Finanzas (DAF)	Responsable de la gestión financiera, administrativa, de recursos humanos, infraestructura y bienes institucionales. Programa y supervigila la ejecución presupuestaria. Apoya funcionalmente a todas las unidades organizacionales.
División Jurídica (JUR)	Asesora en la elaboración de proyectos de nuevas normas jurídicas y técnicas que regulan el sector de las telecomunicaciones. Representa judicialmente a la institución.

La organización además cuenta con una unidad de Gabinete para apoyar la gestión de la agenda de la SUBTEL y las comunicaciones, y una unidad de Auditoría, cuya función es disminuir los principales riesgos legales y operativos a los que se expone el Servicio en el desarrollo de sus funciones.

# 2 SISTEMA DE CONTROL DE GESTIÓN

## 2.1 Estructura y componentes del Sistema de Control de Gestión de la SUBTEL

En el siguiente diagrama, se puede observar la estructura general y principales componentes del Sistema de Control de Gestión de la Subsecretaría de Telecomunicaciones:



Como se puede observar, el sistema como un todo integrado, incorpora componentes y momentos que dan cuenta de un ciclo y proceso de planificación. A continuación, se examinan con más detalle las características de cada uno de los componentes del sistema.

### (a) Proceso de Planificación Estratégica.

La institución realiza anualmente un proceso específico de planificación estratégica el cual es consistente con la implementación del Sistema de Planificación y Control de Gestión exigido por la DIPRES en su instrumento Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG). El proceso es de responsabilidad del Subsecretario de Telecomunicaciones y el Comité Directivo (Jefes de División y unidades asesoras). Comprende analizar y definir las prioridades estratégicas y operacionales del Servicio. La elaboración del plan involucra una negociación y ajuste de definiciones estratégicas, que es guiado en última instancia decisional por el Subsecretario, pero en el que intervienen activamente las Divisiones, ajustando sus planes y programas en un proceso de retroalimentación vertical (gerencia ↔ división ↔ departamentos) y horizontal (entre Divisiones). El ejercicio de Planificación Estratégica inicial enfrenta un segundo ajuste importante una vez definido el presupuesto anual real del Servicio (según Ley de Presupuestos). Allí, se acotan en definitiva las prioridades estratégicas, operacionales y compromisos gubernamentales a considerar por el Servicio. En esta tarea, interviene activamente la División de Planificación Estratégica y Control de Gestión. La tercera fase del proceso, está marcada por la planificación y distribución presupuestaria; los planes e iniciativas son sometidos a examen presupuestario. Las Divisiones responsables, junto con la División de Administración y Finanzas, intervienen activamente en esta etapa, que involucra asignación de presupuestos por centros de costos (cada División es un centro de costo).

### (b) Instrumentos de Control de gestión

El sistema de control de gestión institucional, está compuesto por seis instrumentos destinados a satisfacer e integrar las demandas de control generadas tanto autónomamente por la organización, como asimismo aquellas que se ven influidas o enlazan con entidades externas de control. Una descripción de estos instrumentos, es la siguiente:

- **Seguimiento Agenda Programática Gubernamental.** La agenda programática gubernamental hace referencia al conjunto de prioridades, metas y compromisos que el Servicio establece con la Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES). Anualmente, se establecen un conjunto de acciones y metas a cumplir, cuyo avance y resultado es monitoreado internamente por el Departamento de Control de Gestión, dependiente de la División PEC. El estado de avance mensual de estos compromisos, es recolectado a través de una ficha simple completada por cada División la cual sirve de base para la sistematización de información que realiza mensualmente cada jefe de proyecto ante el Depto. de Control de Gestión. Adicionalmente, en forma trimestral los jefes de proyecto entregan los productos que dan cuenta de los compromisos trimestrales asumidos.
- **Seguimiento de los sistemas del Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG)<sup>5</sup>.** Se refiere al proceso de seguimiento del cumplimiento de metas de mejoramiento en los 11 sistemas incluidos en el PMG<sup>6</sup>, entre los cuales se encuentra el Sistema de Planificación y Control de Gestión. El Departamento de Control de Gestión monitorea el comportamiento mensual de los compromisos relacionados, recolectando la información desde las Divisiones a través de la planilla mensual de control de gestión. Cabe señalar que el cumplimiento de las metas PMG está vinculado al incremento de remuneraciones del personal institucional<sup>7</sup>.
- **Seguimiento de las Metas e Indicadores de Desempeño Colectivo.** Se refiere al seguimiento específico de las metas e indicadores comprometidos en el marco del cumplimiento de la Ley del Nuevo Trato, cuyo logro está asociado al incremento de remuneraciones de los equipo de trabajo al interior de la institución.<sup>8</sup>
- **Seguimiento de los Indicadores vinculados a la Ley de Presupuesto.** Se refiere al seguimiento específico de indicadores comprometidos como parte de la formulación y aprobación del presupuesto anual de la institución, proceso en que la institución actúa interactivamente con la DIPRES.
- **Seguimiento de Indicadores de gestión interna.** Hace referencia al seguimiento de un conjunto de indicadores de productos, procesos y resultados, que sin estar incluidos en los restantes instrumentos de seguimiento, son de relevancia para el Servicio. Particularmente, destaca aquí

5 *El Programa de Mejoramiento de la Gestión es una iniciativa para fortalecer un conjunto de sistemas de la gestión de los Servicios y organismos públicos. En cada uno de los sistemas que comprende, el Programa implica una implantación y desarrollo por etapas, las que en general van desde fases iniciales de diagnóstico y definición de planes; pasando por etapas intermedias de implementación; para concluir en etapas de funcionamiento a cabalidad de los sistemas. Diversas instituciones públicas actúan como "validadores" del mejoramiento de los sistemas, operando como contraparte técnica, así como ente que monitorea su cumplimiento. El desarrollo general del Programa actualmente está en una fase de incorporación de la certificación externa a través de las normas ISO como método común de certificación para cada uno de los sistemas. Para un examen en detalle de las características del PMG, véase: (a) "Programa de Mejoramiento de la Gestión Año 2005. Programa Marco". Documento Técnico. Agosto, 2004; Ministerio de Hacienda; Dirección de Presupuesto.(b) "Requisitos Técnicos y Medios de Verificación. Programa de Mejoramiento de la Gestión Año 2005". Diciembre de 2004; Ministerio de Hacienda; Dirección de Presupuesto.*

6 *Los sistemas incluidos en el PMG son: 1.-Capacitación; 2.-Higiene-Seguridad y Mejoramiento de Ambientes de Trabajo; 3.-Evaluación de Desempeño; 4.-Oficinas de Información, Reclamos y Sugerencias; 5.-Gobierno Electrónico; 6.-Planificación / Control de Gestión; 7.-Auditoría Interna; 8.-Gestión Territorial Integrada; 9.- Sistema de Compras y Contrataciones del Sector Público; 10.-Administración Financiero – Contable; 11.-Enfoque de Género.*

7 *El nivel de cumplimiento de los PMG se refiere a los compromisos anuales asociados al desarrollo de los 11 sistemas incluidos en el PMG. Para ello, el Servicio debe definir equipos responsables de cada meta específica; su cumplimiento en un nivel del 90 % o superior permite acceder a un aumento del 5 % en las remuneraciones; el cumplimiento entre el 75 % y 89 % reporta un incremento remuneracional del 2,5 %. Los organismos validadores junto con la Unidad de Auditoría Interna son los encargados de verificar su cumplimiento.*

8 *La Ley 19.882, del Nuevo Trato, establece que los Ministerios y Servicios, cada año deben definir metas por equipos, unidades o áreas de trabajo, las que deben estar vinculadas a la misión institucional, objetivos estratégicos y productos relevantes; todo ello, validado en el Sistema de Información de Gestión (SIG), que constituye uno de los sistemas incluidos en el Programa de Mejoramiento de Gestión (PMG). El cumplimiento de las metas a un nivel del 90 % o superior permite acceder a un aumento del 4 % en las remuneraciones; el cumplimiento entre el 75 % y 89 % reporta un incremento remuneracional del 2 %. La Unidad de Auditoría del Servicio es la encargada de verificar el cumplimiento respectivo de metas.*

el seguimiento a las iniciativas legislativas que desarrolla la institución, indicadores específicos relativos a productos de las Divisiones y monitoreo de la efectividad de la Oficina de Información Reclamos y Sugerencias (OIRS).

- **Sistemas de Seguimiento y Evaluación de Ejecución Presupuestaria.** Incluye el conjunto de procesos y reportes financiero- contables generados por la División de Administración y Finanzas, que permite monitorear la ejecución presupuestaria, y evaluar la ejecución y comportamiento del gasto por centros de costos. El proceso incluye en forma permanente el seguimiento de la imputación y ejecución presupuestaria por parte del Departamento de Control de Gestión, y la retroalimentación entre la División de Administración y Finanzas y las restantes Divisiones, que para estos efectos actúan a través de sus encargados de control de gestión (un funcionario por División).

Cabe destacar que la institución en el marco de implementación de su PMG cuenta con un Sistema de Información para la Gestión (SIG), que incorpora todos los indicadores relevantes que la institución requiere tanto para medir su desempeño global, como para responder a los requerimientos que surgen en el marco de los instrumentos de control de gestión mencionados en la letra b).

### **(c) Instrumentos de Cuenta Pública**

El cierre del ciclo de planificación institucional, está constituido por instrumentos de rendición de cuenta. Estos, se refieren a la elaboración anual del Balance de Gestión Integral (BGI), que en el marco del cumplimiento de los procesos de control gubernamental el Servicio desarrolla y entrega al Congreso Nacional a través de la DIPRES. En segundo lugar, como instrumento de cuenta pública, destaca el Informe que anualmente es elaborado por la institución y entregado a la SEGPRES para efectos de la cuenta anual Presidencial ante el Congreso Nacional.

## **2.2 Integración de los instrumentos de Control de Gestión**

Como se ha observado, el sistema de control de gestión está compuesto de distintos instrumentos, y cabe preguntarse cómo la organización los integra. Al respecto, la investigación realizada detecta dos claves de integración. Una, referida al tipo de orientación metodológica con que la organización enfrenta el control de gestión, y una segunda, referida al tipo de solución organizacional que la institución adopta para dar soporte y funcionamiento al sistema.

### **(a) Orientación metodológica y enfoque del control de gestión en la organización.**

Básicamente, en la organización estudiada, predomina un enfoque de control en cuyo núcleo está el seguimiento a través de indicadores. Al indagar respecto de cómo el Depto. de Control de la institución aborda e integra los diversos instrumentos de control (6), se constata que, cada instrumento aporta información a una matriz inclusiva, que sigue el siguiente esquema básico:

## Esquema general, orientador del Control de Gestión SUBTEL



En este esquema orientador, en primer término existen orientaciones estratégicas que definen qué debe producir la organización. En segundo lugar, en la matriz general de control, cada uno de los instrumentos existentes (6) aporta con un subconjunto al universo de indicadores que en definitiva permiten a la organización conocer y regular su desempeño. Finalmente, el saldo y resultado de los indicadores constituye la base e insumo esencial para el proceso de toma de decisiones y para la rendición de cuentas.

Interesa aquí destacar que esta orientación y enfoque adoptado por el Servicio, le reporta diversas ventajas, principalmente:

- Permite a la institución integrar instrumentos que procesan requerimientos tanto de origen autónomo como aquellos que se relacionan con demandas externas de control.
- Transmite e institucionaliza un enfoque de control inclusivo, flexible, que permite a la institución y sus funcionarios integrar nuevas demandas de control, y difundir una visión metodológica del tema.

La anterior orientación metodológica, se manifiesta y plasma claramente en los reportes e informes de control que genera la institución. En efecto, el principal reporte de control de gestión de la SUBTEL, es un informe mensual que pasa revista al comportamiento del universo de indicadores que forman parte de los 6 instrumentos de control ya referidos, el cual es publicado en la intranet institucional. Si se revisa la composición de este informe, se constata la siguiente estructura<sup>9</sup>:

<sup>9</sup> Se toma como referencia el Informe Mensual de Gestión Marzo de 2005. Departamento de Control de Gestión, SUBTEL.

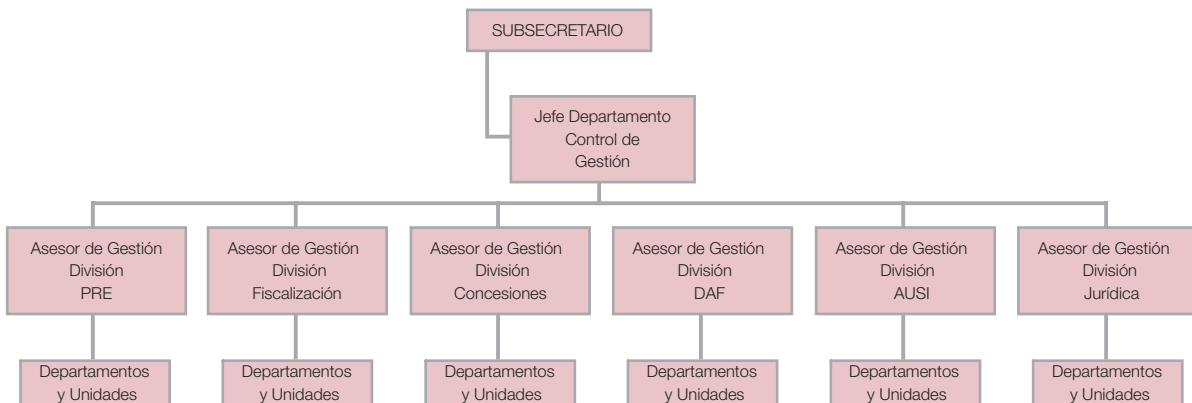
## Estructura del Informe Mensual de Gestión SUBTEL

SECCIÓN	CONTENIDO
1. RESUMEN EJECUTIVO	Contiene una síntesis del estado y cumplimiento de los Indicadores y Compromisos detallados en las secciones del Informe.
2. AGENDA PROGRAMÁTICA GUBERNAMENTAL	Contiene el estado de avance efectivo del cumplimiento 14 productos comprometidos en el marco de la agenda gubernamental vinculada a la SEGPRES.
3. PROGRAMA MEJORAMIENTO DE GESTIÓN	Contiene el estado de avance referido a los compromisos definidos en el marco del PMG. Se hace una revisión sintética del avance, situación y estado de riesgo de cada uno de los 11 sistemas del PMG.
4. INDICADORES DE DESEMPEÑO COLECTIVO	Se examina el comportamiento y situación de 53 Indicadores, que en el marco del SIG del PMG, sirven de base para la evaluación de desempeño asociada a incentivos remuneracionales. La información se organiza según Divisiones equipos de trabajo responsables.
5. INDICADORES DE LA LEY DE PRESUPUESTO Y GESTIÓN INTERNA	Consigna el estado de avance y resultado de 14 Indicadores comprometidos en la Ley de Presupuesto. Registra el monitoreo del estado, cumplimiento y tiempo de resolución de las peticiones que el Gabinete del Subsecretario ha realizado a cada una de la Divisiones. Registra el Seguimiento de las iniciativas legislativas en curso. Consigna el estado de otros indicadores de gestión relevantes para la Subsecretaría.

### **(b) Estructura funcional que da soporte e integra los instrumentos de control de gestión.**

La segunda clave que explica cómo la institución integra el funcionamiento de los diversos instrumentos de control de gestión, es la existencia de una estructura funcional y de procesos, gestionada por el Departamento de Control de Gestión, basada en una red que cubre a través de encargados las diversas áreas de gestión (Divisiones).

### **Estructura del soporte organizacional y operativo que gestiona el sistema de control de gestión institucional**





Las características de esta estructura y su funcionamiento, son las siguientes:

- El Jefe del Departamento de Control de Gestión es el responsable institucional de la gestión y marcha del sistema y sus instrumentos. Si bien jerárquicamente este Jefe reporta a la División a que pertenece (PEC), su principal referente jerárquico en cuanto al sistema, es el Subsecretario. El rol del Jefe de Control de Gestión se encuentra institucionalizado, y fuertemente avalado y empoderado por la autoridad máxima institucional. En consecuencia, para efectos de control de gestión, este cargo cuenta con suficiente capacidad y poder para demandar a las Divisiones y unidades toda la información necesaria, así como la retroalimentación respecto del cumplimiento de las metas, estándares de desempeño, estado de avance y estrategias correctivas si se requieren.
- El Jefe de Control de Gestión trabaja con un equipo básico (dos profesionales) que apoyan su labor. Asimismo, trabaja estrechamente coordinado con la unidad de Auditoría Interna de la institución.
- En cada División, existe un profesional asesor o encargado de gestión. Se trata de personal que cumpliendo otras labores permanentes, asume las siguientes funciones referidas al control de gestión: (a) asesora al Jefe de su División en el control de su gestión, monitoreando procesos, rendimientos y resultados referidos a los productos y servicios de responsabilidad del área correspondiente; (b) recolecta toda la información proveniente de su División referida a los instrumentos de control de gestión institucional; (c) coordina con el resto de los encargados la solución de problemas interdivisionales en el ciclo de producción de los productos y servicios estratégicos; (d) realiza el seguimiento de ejecución presupuestaria y comportamiento del gasto de su centro de costo.
- La función de los asesores de gestión es altamente valorada por parte de los Jefes de División. Ellos proporcionan la información y retroalimentación clave tanto para operar con éxito la División como para lograr las metas que tanto el entorno interno y externo demandan. En forma análoga al Jefe del Departamento de Control de Gestión con relación a las Divisiones, los asesores de gestión se encuentran empoderados por los Jefes de División para ejercer su rol en su área de trabajo.
- Las distintas Divisiones han desarrollado aplicaciones o sistemas informáticos que almacenan y registran información de la gestión y cumplimiento de las diversas actividades que estructuran el proceso de producción de subproductos y productos estratégicos. En general, inicialmente estos instrumentos fueron elaborados por algún profesional en cada División, usando herramientas informáticas de productividad (ACCESS, EXCEL). Paulatinamente, estas aplicaciones están siendo reemplazadas por sistemas informáticos más sofisticados<sup>10</sup>.
- Por último, los principales mecanismos que retroalimentan mejoramientos del sistema son: (a) requerimientos provenientes del Subsecretario, en orden a perfeccionar la información de control utilizada por la gerencia; (b) mejoras en los procedimientos y sistemas, resultado del trabajo y análisis conjunto de los miembros de la red de control de gestión (Depto. Control de Gestión + asesores de gestión a nivel Divisional); (c) Mejoramientos diseñados por el Depto. de Control de Gestión.

---

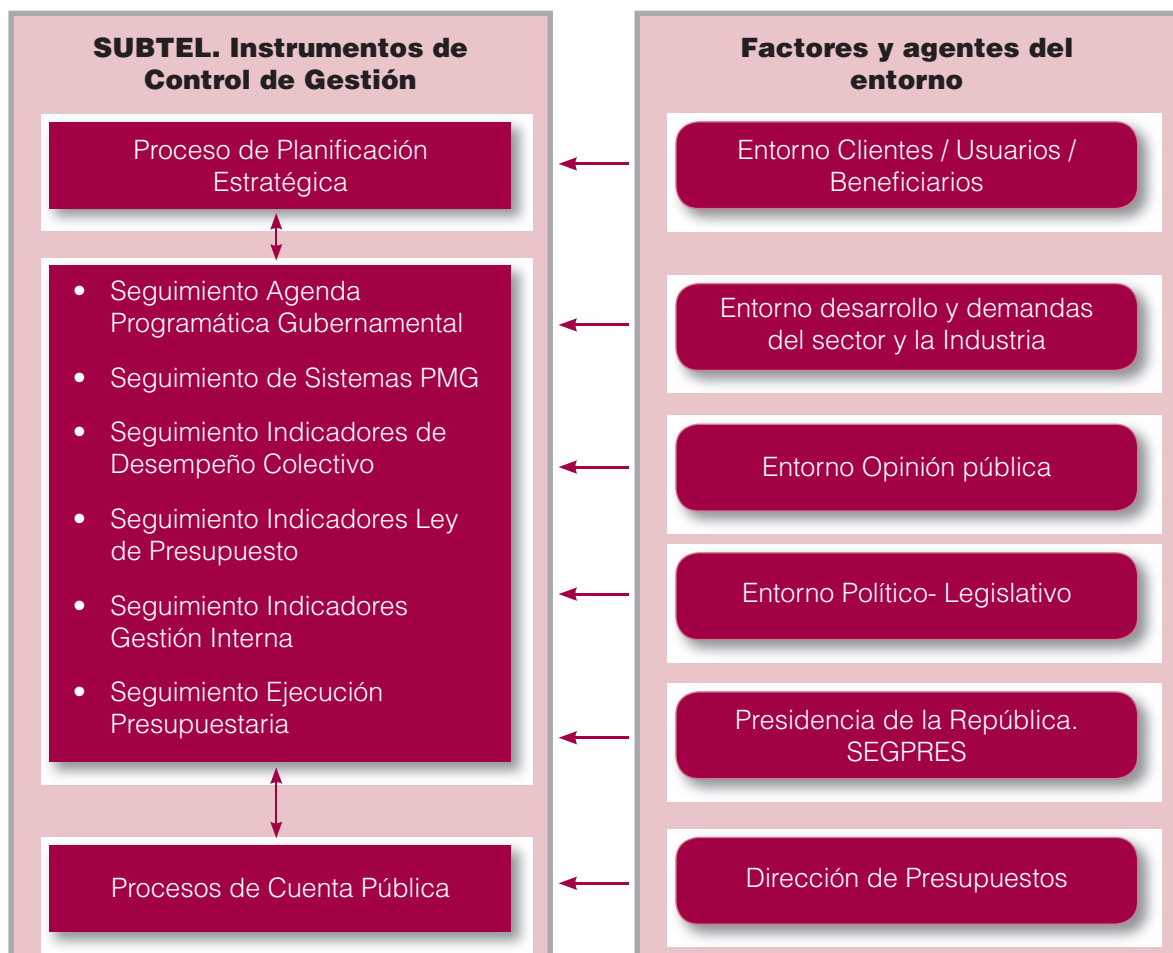
<sup>10</sup> Un ejemplo al respecto, es el Sistema de Gestión de Reclamos (SGR), actualmente aplicado por el Depto. de Atención de Consumidores, dependiente de la División de Fiscalización, que en el año 2004 debió procesar cerca de 30.000 reclamos por parte de los usuarios de los servicios de telecomunicaciones. Este sistema, controla en línea el estado y rendimiento de cada una de las actividades relevantes del flujo de trabajo involucrado en la gestión de reclamos, y a través de reportes y despliegue visual (estados del Workflow por capas) permite que los responsables monitoreen en detalle el desempeño del producto.

# 3 SISTEMA DE CONTROL DE GESTIÓN, AGENTES Y FUERZAS DEL ENTORNO

## 3.1 Sistema de control de gestión de la SUBTEL y agentes del entorno relevante

En una visión comprensiva, el estudio de caso detecta diversos agentes y fuerzas que desde el entorno relevante de la organización, impactan con requerimientos y demandas que la organización debe procesar en sus actividades de planificación y control de gestión.

### Sistema de Control de Gestión SUBTEL, factores y agentes del entorno relevante



En el diagrama anterior, se observan los diversos agentes que generan un impacto y una demanda en el proceso de planificación, control de gestión y rendición de cuentas de la institución. Por una parte, se encuentran allí los clientes, beneficiarios, empresas y opinión pública, que en el contexto de desarrollo acelerado de la industria de las telecomunicaciones, genera importantes demandas de regulación, normativa, supervisión, fiscalización, promoción y fomento del acceso tecnológico. Otro tanto sucede con el ámbito político gubernamental y legislativo, el que básicamente genera demandas y compromisos de implementación de políticas y programas. Finalmente, existen dos entidades gubernamentales que ocupan posiciones relevantes en cuanto a requerimientos de control de gestión institucional. Una de ellas, es la Secretaría General de la Presidencia, que ejerce un rol específico de monitoreo del cumplimiento de las metas y compromisos gubernamentales que adquiere la institución. La segunda entidad es la Dirección de Presupuestos (DIPRES), que ejerce un rol de mayor alcance sobre la planificación y control de gestión del Servicio, a través de una serie de instrumentos, ya mencionados, los que se revisan con mayor detalle a continuación.

### **3.2 Vínculo entre el sistema de control de gestión de la SUBTEL y los instrumentos de control de la DIPRES**

El estudio de caso reveló un significativo impacto de los instrumentos promovidos desde la DIPRES sobre la estructura y funcionamiento del sistema de control del Servicio. En la institución, se observan tanto efectos globales como específicos al respecto.

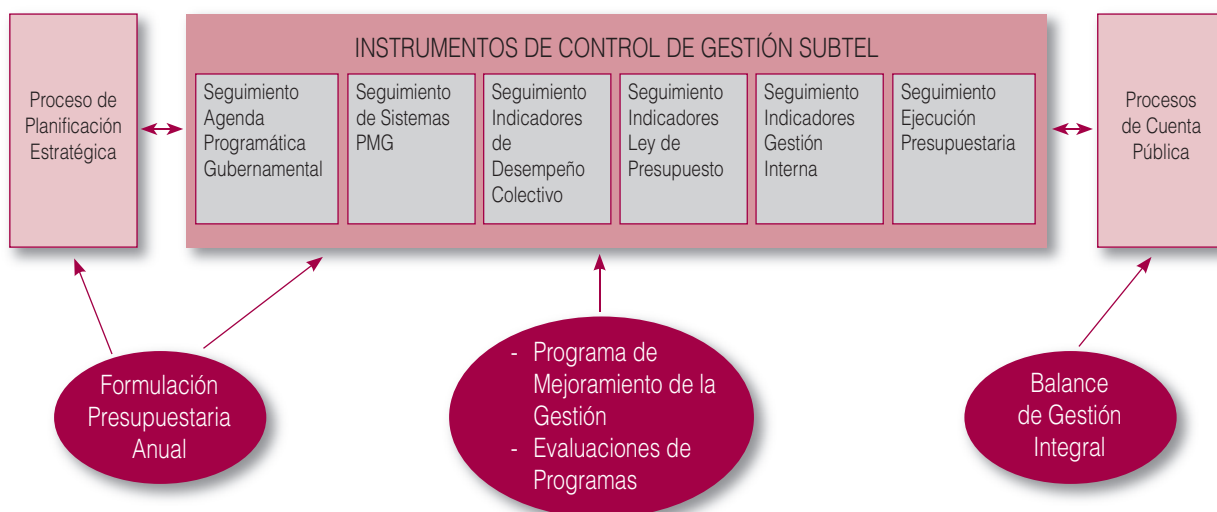
#### **Efectos Globales**

Al investigar en la organización respecto del impacto o influencia de la batería de instrumentos de control de gestión promovidos por la DIPRES, se observó una serie de impactos globales:

- (a) La organización visualiza el control promovido por la DIPRES principalmente como un control estratégico. Esto es, un sistema evaluativo que exige la definición de una estrategia, unas metas, una estructura y recursos para lograrlas, así como un sistema para medir el cumplimiento de lo buscado. En este contexto, la institución percibe que la formulación del presupuesto anual, ya no es más la solicitud de recursos para la provisión de insumos, sino que su punto de partida está dado por la definición de misiones, objetivos y metas. De allí que la institución visualice su propia planificación estratégica como un requisito directamente alineado con los requerimientos que anualmente define la DIPRES en el proceso de formulación presupuestaria.
- (b) En cuanto a los instrumentos de control de gestión que maneja la organización, la vinculación con los dispositivos y programas de control DIPRES es directa y de gran relevancia: dos de los seis instrumentos utilizados por la institución se derivan de los dispositivos DIPRES. Como se ha señalado antes, una característica destacable del caso, es cómo la institución ha integrado y leído los requerimientos DIPRES en un marco comprensivo del control de gestión, haciendo suyos los mecanismos de control por la vía de integrarlos funcionalmente con su estrategia y utilizando un modelo inclusivo de control de gestión. Particularmente, en la marcha cotidiana y mensual de la institución, juega un rol clave el seguimiento de todos los indicadores del sistema SIG entre los que se encuentran aquellos presentados junto con la Ley de Presupuesto.
- (c) En relación a la rendición de cuentas, la elaboración anual del Balance de Gestión Integral, constituye un hito que es utilizado por el Servicio como instancia de evaluación periódica y principal referente de resultados de la gestión.

El siguiente diagrama ilustra el ensamble y principal vinculación de influencia entre el modelo de planificación y control de la SUBTEL:

## Principales relaciones entre Sistema de Control de Gestión de la SUBTEL e Instrumentos de Control de Gestión de la DIPRES



### Efectos específicos

La investigación indagó respecto del nivel de desarrollo y funcionamiento en el Servicio de los diversos instrumentos de control de gestión promovidos por la DIPRES. Estas observaciones se consignan a continuación.

#### *Ley de Presupuesto*

Como se ha señalado, la formulación presupuestaria anual en el marco de la formulación de la Ley de Presupuesto, que implica un proceso de discusión, negociación e intercambio entre el Servicio y la DIPRES, posee un fuerte efecto sobre las actividades de planificación estratégica y la cultura de planificación y control de la institución. En tanto, como efectos específicos se observa que este proceso gatilla requerimientos de control particulares sobre el seguimiento permanente de los indicadores (14 en el año 2004) incluidos en el marco de la aprobación presupuestaria. Es interesante consignar que las capacidades de planificación y control del Servicio aparecen como una fortaleza negociadora desde la propia percepción DIPRES<sup>11</sup>, y el hecho de que la institución se plantee metas (e indicadores) exigentes favorece también la valoración de la institución.

#### *Programa de Mejoramiento de la Gestión.*

Al analizar la implementación del PMG en la institución se constatan diversos aspectos:

- El desarrollo del Programa ha implicado para la institución un esfuerzo de organización y sistematización importante. Para cada uno de los sistemas, en la organización existe un encargado responsable de coordinar el cumplimiento de sus etapas y actividades.
- En la institución, se percibe que el PMG ha exigido sistematizar, con una lógica común de planificación y control, el avance en diversas áreas y sistemas que, sin el Programa, poseían niveles de planificación disímiles.

<sup>11</sup> La observación se recoge a partir de entrevistas a personal DIPRES que sirve de contraparte del Servicio en los procesos de control.

- El cumplimiento y grado de desarrollo del Programa en la organización es bastante avanzado. En 9 de los 11 sistemas comprendidos por el PMG, la SUBTEL está en la última etapa de aplicación, asociada al funcionamiento pleno de los sistemas e inicio del proceso de certificación de calidad. Las observaciones realizadas en la investigación sugieren que este avance se explica por el efecto combinado entre la fortaleza institucional en cuanto a capacidades de planificación, que se ha ido consolidando en un proceso en el tiempo, y la capacidad de abordar las exigencias que plantea el Programa por sí mismo. Así por ejemplo, se distinguen sistemas (capacitación, planificación, auditoría, sistemas financiero contables) en que previo a la implementación del PMG, la institución había desarrollado sistemas y procesos avanzados. En otras áreas (evaluación de desempeño, OIRS, sistema de compras y contrataciones) el PMG ha constituido un factor de alto impacto para el desarrollo del sistema.
- Los dos sistemas en que se observa un menor avance son los de Gestión Territorial Integrada y Enfoque de Género. En el primer caso (gestión territorial integrada), la naturaleza y funcionamiento básicamente centralizado de la institución, hacen mas compleja la aplicación de los componentes de descentralización. No obstante, la implantación del sistema y la discusión en torno a su alcance y forma de aplicación en la institución ha generado un análisis no planteado con anterioridad. Respecto del enfoque de género, la institución ha pasado desde un nulo posicionamiento del tema previo al PMG a un avance en cuanto a diagnóstico y planificación. Al respecto, la organización ha puesto un énfasis en desarrollar este enfoque en referencia al acceso a las tecnologías, y por otra parte, está intentando promover al interior de la organización una cultura y conciencia del tema.

**Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG).  
Nivel de desarrollo de la SUBTEL a diciembre de 2004.**

AREAS DE MEJORAMIENTO	SISTEMAS	ETAPAS		ORGANISMO EXTERNO VALIDADOR*
		N° de etapas a cumplir	Etapa en que se encuentra la SUBTEL	
Recursos Humanos	1. Capacitación	4	4	SENCE- Servicio Civil
	2. Higiene-Seguridad y Mejoramiento de Ambientes de Trabajo	4	4	Superintendencia de Seguridad Social
	3. Evaluación de Desempeño	4	4	SUBDERE- Servicio Civil
Calidad de Atención a Usuarios	4. Oficinas de Información, Reclamos y Sugerencias, OIRS	6	6	Secretaría General de Gobierno
	5. Gobierno Electrónico	4	4	PRYME- SEGPRES
Planificación / Control / Gestión Territorial Integrada	6. Planificación / Control de Gestión	6	6	DIPRES
	7. Auditoría Interna	4	4	CAIGG
	8. Gestión Territorial Integrada	4	1	SUBDERE
Administración Financiera	9. Sistema de Compras y Contrataciones del Sector Público	6	6	DCCP - Chile Compras
	10. Administración Financiero-Contable	6	6	Proyecto SIGFE
Enfoque de Género	11. Enfoque de Género	4	3	SERNAM

- \* *SENCE: Servicio Nacional de Capacitación y Empleo*  
*SUBDERE: Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo*  
*PRYME: Proyecto de Reforma y Modernización del Estado*  
*SEGPRES: Ministerio Secretaría General de la Presidencia*  
*CAIGG: Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno*  
*DCCP: Dirección de Compras y Contratación Pública*  
*SIGFE: Sistema de Información para la Gestión Financiera del Estado*  
*SERNAM: Servicio Nacional de la Mujer*

## *Evaluación de Programas Gubernamentales*

Durante el año 2003, como parte de la Evaluación de Programas Gubernamentales que la DIPRES realiza anualmente<sup>12</sup>, el Programa Fondo de Desarrollo de las Telecomunicaciones- Telecentros Comunitarios, de la SUBTEL, fue sometido a evaluación. Se trata de un Programa que forma parte del producto estratégico N°4 de la Subsecretaría. Los resultados de esta evaluación, tuvieron un fuerte impacto. En efecto, el Programa inicialmente estaba orientado a financiar la implementación de Telecentros Comunitarios dotados de equipamiento (mínimo 4 PCs), conexión a internet, impresoras, fax y scanner, para ser usados por grupos poblacionales de las diversas comunas del país. Los resultados de la evaluación sugirieron la conveniencia de reorientar los recursos a resolver el problema de conectividad de las localidades pobres o rurales, y adicionalmente, establecer mecanismos más exigentes de monitoreo del funcionamiento de los proyectos y sus estándares, así como mejorar aspectos de eficiencia y modalidades de licitación y pago de los servicios. En definitiva, a partir de la evaluación, el producto entró a una fase de rediseño significativo, la que condujo, luego de diversos análisis técnicos, a reenfocar el programa, focalizando su intervención en localidades pobres rurales y de relativo aislamiento, tomando como punto de intervención escuelas rurales (obteniendo sinergias con el sector de políticas educacionales) y desarrollando intervenciones específicas en comunas prioritarias (se seleccionaron las comunas de Palena, Futaleufú y Hualaihue). Cabe señalar que el cumplimiento de las recomendaciones y compromisos institucionales derivados de la evaluación fueron monitoreados estrictamente, y el Balance de Gestión Integral del Servicio registra su cumplimiento anual.

### *Balance de Gestión Integral (BGI)*

El efecto específico más relevante de este instrumento en la institución, es su posicionamiento como el principal referente de rendición de cuentas anual.

Se constata en la organización una fuerte institucionalización y uso del instrumento, el cual permite evaluar la estrategia definida por la institución así como sus resultados. Para la institución, el BGI cumple una función relevante de fuente de referencia utilizada por el Servicio, particularmente en sus relaciones con las instancias de control gubernamental, y más en general, con el público y las audiencias a quienes debe dar cuenta de la gestión.

---

<sup>12</sup> Básicamente, se trata de un programa de evaluación que anualmente, y como parte de un protocolo de acuerdo entre el Congreso Nacional y el Ministerio de Hacienda, selecciona un conjunto de programas los que son sometidos a una evaluación externa a través de un panel de expertos. Ver página WEB [www.dipres.gob.cl](http://www.dipres.gob.cl), en Control de Gestión, Evaluación de Programas Gubernamentales.



# 4 FACTORES CLAVES PARA EL FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA

El estudio de casos detecta 8 factores de relevancia que contribuyen a explicar las fortalezas del sistema de control de gestión institucional analizado, los que se pueden observar en el siguiente diagrama.

## Factores que contribuyen al éxito del Sistema de Control de Gestión SUBTEL



Un análisis de la influencia de los factores señalados es el siguiente:

### **Liderazgo y estilo de gestión.**

La organización cuenta con un tipo de liderazgo (Subsecretario), que reúne diversas características que favorecen el potenciamiento y buen funcionamiento del control de gestión:

- Se trata de un liderazgo que valora y promueve los instrumentos de planificación y control, como mecanismos para gestionar la institución.
- La autoridad participa activamente en los procesos de discusión técnica referidos a la planificación, el control, y la gestión de los productos estratégicos.



- Desde el líder se ejerce un estilo, que a la vez, promueve la delegación y desarrollo de capacidades decisionales de las Divisiones, así como los mecanismos de integración, coordinación y negociación interdivisiones.
- La autoridad hace uso y monitoreo permanente de los reportes de control de gestión. Además opera como aval de la autoridad del Jefe de Control de Gestión en las solicitudes y requerimientos que este último formula a las unidades organizacionales.
- La conducción de la organización ha sido ejercida con continuidad (5 años) por la misma persona, pudiéndose desarrollar un proceso de asentamiento y estabilidad en la gerencia de la institución.
- La preocupación por la planificación, el control, y en general, por la orientación al resultado y rendimiento, se ha verificado también en anteriores autoridades a cargo de la institución.

### **Elementos de la cultura organizacional.**

La cultura organizacional hace referencia a las creencias, valores y modos de ser que caracterizan a las organizaciones, sus subsistemas y sus miembros. En el caso estudiado, se detectan elementos específicos de cultura organizacional que favorecen el funcionamiento de los sistemas de control de gestión. En efecto, particularmente en el segmento directivo, está instalada una valoración de los instrumentos y reportes de control. Este rasgo, se transmite e impregna la organización.

### **Características del Recurso Humano**

La organización posee algunas características referidas al recurso humano que operan como condición favorable o afín a la medición y optimización del desempeño. En efecto, una importante proporción del personal se encuentra contratada a honorarios y contrata, lo que ofrece mayor flexibilidad en la gestión del recurso humano. Desde el punto de vista de los empleados, se opera con un incentivo directo a mantener adecuados estándares de desempeño, los que son evaluables en el marco del control de gestión. Por otra parte, la organización cuenta con personal profesional, de edades relativamente jóvenes y de alta calificación, motivado en su desarrollo profesional.

### **Localización física y tamaño de la Institución**

La localización de la organización y su recurso humano (prácticamente todo el personal en la casa matriz, la mayoría en un mismo edificio) así como su tamaño intermedio (260 empleados) indudablemente favorecen espacialmente las posibilidades de generar instancias de coordinación y trabajo en equipo; aspectos que se verifican en relación al sistema de control de gestión.

### **Fortalezas de la estructura organizacional**

Una fortaleza de la institución es su estructura organizacional, que posee las siguientes cualidades:

- Existe una clara segmentación divisional y funcional. Por una parte, se cuenta con Divisiones especializadas en la provisión de productos estratégicos específicos. Por otra, Divisiones abocadas a apoyos funcionales transversales especializados. Esta estructura, se acopla bien con la estrategia corporativa, y le provee del soporte requerido estratégica y operacionalmente. Este modelo, permite diferenciar claramente un número de focos de planificación (las Divisiones) discernibles como "áreas de negocio", con sus respectivas metas, estándares a cumplir, y mecanismos de control asociados.
- Por otra parte, la fortaleza divisional de la estructura es adecuadamente equilibrada y complementada por mecanismos de integración y coordinación, los que se traducen en procesos de planificación corporativa, funcionamientos de comités y equipos de trabajo interdivisionales.

### **Soporte funcional para el control de gestión.**

Como se observó en la sección de descripción, el control de gestión involucra una variedad de componentes, instrumentos, ámbitos de control y participantes. En el caso estudiado, un rol clave lo juega

la solución de estructura funcional que proporciona integración y conducción a los diversos instrumentos de control de gestión. Esta estructura, es simple y económica, y se sustenta en contar con un Departamento de Control empoderado, apoyado por un pequeño equipo, y la generación de una red de control basada en encargados, que en cada foco de planificación, replican el control de gestión asesorando a su jefatura, recolectan información, gestionan los diversos instrumentos de control y monitorean el desempeño.

No menos importante, la solución funcional diseñada permite integrar los requerimientos internos de control (aquellos definidos autónomamente por la institución) con otros generados por requerimientos externos, como son los provenientes de otras instancias y ministerios que ejercen control gubernamental.

### **Cientes**

Un factor relevante, que presiona a la efectividad institucional, son los clientes, usuarios o beneficiarios de sus productos estratégicos. Al respecto, como en otros casos, es posible visualizar una segmentación de clientes. Interesa destacar cómo determinados segmentos de los clientes, ejercen directa e indirectamente una “presión” sobre la organización, que la obliga a dar respuestas eficaces, y como requisito, establecer control sobre sus procesos. Esto se ilustra en:

- La presión que ejercen las compañías e inversionistas del sector de telecomunicaciones, sobre la oportunidad de tramitación de permisos, la calidad técnica y oportunidad de las normas y regulaciones sectoriales, fijaciones tarifarias y definiciones de política sectorial.
- La demanda de respuesta de los usuarios que elevan reclamos originados en la compra y consumo de servicios de telecomunicaciones.

### **Sistemas gubernamentales operando como incentivo y referente metodológico**

En el caso estudiado, resulta patente la importancia de los mecanismos de control gubernamental externo que enfrenta la institución. Al respecto existen dos instancias relevantes detectadas:

- El control de cumplimiento de la agenda de compromisos gubernamentales, ejercido por la Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES), que se instala como un dispositivo específico de control de metas programáticas a las que debe responder la organización.
- La batería de controles ejercida por la Dirección de Presupuestos, que ejerce un impacto sustantivo a través de sus diversos instrumentos: (a) La elaboración presupuestaria anual (Ley de Presupuesto), junto con la definición de indicadores y de metas; (b) La implantación del PMG, como un mecanismo de incentivo remuneracional e impacto en la planificación de diversos sistemas de gestión; (c) La evaluación de programas específicos (Evaluación de Programas Gubernamentales), que en el caso de la institución ha implicado redefinir significativamente uno de sus productos estratégicos.



# 5

## LECCIONES Y APRENDIZAJES

El estudio entrega las siguientes lecciones y aprendizajes:

- El control de gestión cobra relevancia y potencia su utilidad si operan ciclos de planificación integrales y de calidad, que incluyan procesos de planificación estratégica, sistemas e instrumentos de control de gestión, y finalmente instrumentos de rendición de cuentas.
- Los servicios públicos reciben demandas de control tanto de origen externo (gobierno, clientes, beneficiarios, sector privado, público) como interno (estrategia institucional). Desde el punto de vista del Control de Gestión, no resulta simple para las instituciones integrar estas demandas. Factores claves para abordar esta complejidad son el tipo de orientación metodológica con que la organización enfrenta el control de gestión, y el tipo de solución organizacional que se adopta para dar soporte y funcionamiento al sistema.
- Los diversos instrumentos de control gestionados por la Dirección de Presupuestos (DIPRES), instalan un concepto de control estratégico que incluyen la planificación, la formulación de indicadores y metas y el monitoreo.
- En el caso se observa la importancia de los mecanismos de incentivo remuneracional, particularmente cuando la gerencia del Servicio ve en ellos una oportunidad de presionar hacia el aumento de productividad, planteando metas relevantes y exigentes. En la organización se constata una prioridad muy significativa al control de cumplimiento de los Indicadores de Desempeño Colectivo relacionados con la Ley del Nuevo Trato y el cumplimiento del PMG, lo que genera una constante preocupación de la Divisiones, equipos y responsables institucionales sobre el estado de las metas comprometidas.
- Finalmente, en el estudio se observa la extraordinaria importancia que tienen factores organizacionales sobre el nivel de funcionamiento del control de gestión institucional, principalmente el liderazgo y estilo de gestión de la autoridad; la existencia de elementos de la cultura organizacional que institucionalizan la preocupación por la medición y control del desempeño; las características de los recursos humanos, cuyas modalidades de contrato predominante (contrata, honorarios) facilitan la flexibilidad de contratación y despido; y las fortalezas del diseño organizacional, que en este caso exhibe una clara segmentación según productos y funciones y un equilibrio entre el fortalecimiento divisional y la integración y coordinación organizacional.

