



**UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE CIENCIAS FÍSICAS Y MATEMÁTICAS
DEPARTAMENTO DE INGENIERÍA INDUSTRIAL**

**“DIAGNÓSTICO DE LOS PROCESOS DE PLANIFICACIÓN Y CONTROL PRESUPUESTARIO:
EL CASO DEL SERVICIO NACIONAL DE MENORES”,**

**TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE
MAGISTER EN GESTIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS**

MIGUEL ANGEL LLANOS REYES

**PROFESOR GUÍA:
JUAN PABLO MIRANDA NERIZ**

**MIEMBROS DE LA COMISIÓN:
VIVIEN ALEJANDRA VILLAGRÁN ACUÑA
MARÍA ANGÉLICA PAVÉZ GARCÍA**

SANTIAGO DE CHILE, JUNIO 2011

RESUMEN

El presente estudio de caso, tiene como objetivo general “Desarrollar un diagnóstico en los procesos de planificación y control presupuestarios del Servicio Nacional de Menores, con el fin de establecer su relación con la toma de decisiones de los directivos públicos”.

Para ello se aplicó una entrevista directa con 7 jefes de los principales departamentos técnicos y administrativos de la Dirección Nacional del SENAME y dos profesionales externos (stakeholders), uno del Ministerio de Justicia y el otro de la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda, analizando cuatro dimensiones de la organización para un obtener un análisis mas completo de ella; Institucional, Recursos Humanos, Presupuestaria y Planificación y Control de Gestión.

- En el análisis del plano institucional se concluye que el SENAME no está efectuando una revisión íntegra y participativa con sus estamentos involucrados en su misión y objetivos estratégicos, por el contrario su revisión se realiza en cuatro paredes por tres profesionales del Dpto. de Planificación con la aprobación de su Director(a) Nacional. Lo que se difiere con la importancia pública y de contingencia nacional que tiene este servicio a nivel nacional, el cual recién tiene cuatro años de la aplicación de la nueva Ley de Responsabilidad Penal Juvenil, Ley 20.084. Política Pública de importancia, que amerita una revisión permanente de los objetivos en todos sus departamentos, direcciones regionales y unidades técnicas a nivel nacional.
- El plano de los recursos humanos, la rotación permanente de sus directivos, tanto nacionales como de sus jefaturas de departamentos, perjudican la estrategias, clima laboral y metas institucionales. Falta una mayor especialización en las labores del plano técnico presupuestario lo que mejoraría considerablemente la gestión del servicio. Se requiere una mayor presencia supervisores financieros capacitados y dotados del material necesario para que realicen un control más profundo y permanente de los recursos financieros entregados a las direccional regionales, centros de administración directa y transferidos a organismos colaboradores.
- El lo presupuestario, se presenta debilidades y problemas metodológicos, debido a que esta organización, no cuenta con un proceso formal (escrito) de los procedimientos, participación y plazos de la conformación del presupuesto anual.
- En la dimensión de Planificación y Control se observa que existe una discordancia entre la formulación estratégica y el presupuesto, ya que éstas (las primeras) son elaboradas después de que el presupuesto ha sido presentado al Ministerio de Justicia para su aprobación. Por lo tanto las metas del SENAME se ajustan a lo que establece el marco presupuestario, debiendo ajustarse a sus estrategias, lo que tiende a producir una ineficiencia y problemas de gestión de la organización.
- Por lo anterior, se sugiere, establecer un calendario que coordine los tiempos en que se elabore una estrategia del servicio de manera participativa previo al presupuesto anual y que este cuente con un procedimiento formal, aprobado y de conocimiento masivo de los procesos y tiempos de la elaboración del presupuesto institucional.

INDICE

- **INTRODUCCIÓN**

- **CAPITULO I**
- Metodología.
- Marco Conceptual y Antecedentes.

- **CAPITULO II**
- Análisis de la gestión del SENAME.
- Aplicación del instrumento .
- Resultados del diagnóstico institucional.

- **CAPITULO III**
- Propuesta.

- Bibliografía.

INTRODUCCIÓN A ESTUDIO DE CASO

El Servicio Nacional de Menores (SENAME) es una organización pública, que dispone de una gran capacidad instalada en infraestructura, tecnología, equipamiento y recursos humanos. Cubre una red de servicios públicos y privados a nivel nacional. Por lo anterior surge de manera inmediata una serie de preguntas relacionada con los procesos de planificación y control de gestión del presupuesto; ¿los procesos presupuestarios aplicados son eficaces y capaces de asignar adecuadamente los recursos financieros para el logro de la misión?, ¿se están aplicando controles adecuados a los procesos presupuestarios?, ¿estos controles aseguran la implementación de las estrategias del Servicio y la toma de decisiones de los directivos públicos?

La información financiera es el principal medio para una eficiente toma de decisiones. Ésta debe ser útil y confiable. La calidad y confiabilidad de la información financiera, depende de un conjunto de factores que conforman la organización, como la preparación académica y experiencia de sus profesionales, el buen funcionamiento del sistema de información, la auditoría y los sistemas de control interno, el rol de los supervisores, las normas sobre la información privilegiada, y la actualización de la información. La transparencia y la divulgación de la información financiera son una base necesaria para un buen sistema de control del funcionamiento de la organización.

Este estudio describe y analiza los procesos de planificación y control presupuestario del SENAME, durante el período 2006 – 2009, acorde con los aportes teóricos y conceptuales, como también con los entregados por los directivos de la Institución, a través de entrevistas directas, y con el material bibliográfico de la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda .

El objetivo de este estudio de caso está referido a examinar el desempeño de los procesos de planificación y control presupuestario y cómo este desempeño influye en la toma de decisiones de los directivos públicos. Revisar si, dentro del ciclo presupuestario, la discusión que se genera en cada una de sus etapas se realiza con la información y los instrumentos adecuados. Describir si estos elementos influyen en la toma de decisiones de los directivos, para lograr un mejor resultado para la organización.

METODOLOGÍA

Objetivos y enfoque del estudio

Objetivo General:

“Desarrollar un diagnóstico de los procesos de planificación y control presupuestarios del Servicio Nacional de Menores, con el fin de establecer su relación con la toma de decisiones de los directivos públicos.”

Objetivos específicos:

- Describir el desarrollo del ciclo presupuestario del SENAME, así como los actores que intervienen en éste.
- Identificar los principales factores y las dificultades del proceso de gestión presupuestario.
- Analizar la incidencia de los instrumentos de control y gestión para la toma de decisiones de los directivos públicos.
- Identificar las mejoras a los procesos e instrumentos utilizados.

Aproximación Metodológica

El presente estudio de caso se desarrollará como una investigación descriptiva y analítica.

El estudio se realizará en tres etapas:

a) Investigación exploratoria:

Se hará uso de fuentes secundarias, en base al análisis de la literatura existente relacionada con la materia, análisis de los instrumentos del Servicio relacionado con el presupuesto.

b) Aplicación de instrumentos:

Fuentes primarias: Para la recolección de información a través de estas fuentes se utilizarán tres instrumentos en el marco de la investigación de campo.

Encuestas: Se aplicarán preguntas cerradas, debidamente estructuradas con el fin de conocer las impresiones de los distintos directivos y “*stakeholders*” en temas relacionados con el estudio.

Para la aplicación de dicha encuesta, se aplicará un muestreo de selección intencionada, considerando para ello las personas que tienen una participación directa en la toma de decisiones, tanto en la configuración del presupuesto como la ejecución de éste. Dentro de estas personas se considerarán siete jefes de Departamento del nivel Central, en los cuales se encuentran los departamentos técnicos que se mencionan en el anexo adjunto (Anexo 1)

La encuesta también se aplicará a dos “*stakeholders*”¹, como son las sectorialistas presupuestarias del Ministerio de Justicia y de la Dirección de Presupuesto, del Ministerio de Hacienda.

Entrevistas en profundidad: Se realizarán entrevistas de corte semiestructuradas con directivos públicos con el objeto de obtener información de los distintos temas relacionados con el estudio.

c) Proceso de análisis y resultados: se efectuará un análisis de los resultados obtenidos de las diferentes fuentes de información (encuestas, entrevistas, otros).

Justificación de la investigación

El presente estudio surge de una hipótesis de un problema multivariable², esto porque existen muchos factores que influyen en éste:

¹ Todos aquellos que se ven impactados, por, o que pueden impactar a una organización, incluyendo individuos, grupos y organizaciones (Camila Alvear, www.rsc-chile.cl)

² Definición: En el problema inciden distintas variables.

MARCO CONCEPTUAL Y ANTECEDENTES

El estudio de caso está orientado a revisar cuál es la participación directa que tienen los departamentos técnicos del Servicio en la generación del presupuesto anual, en los instrumentos de gestión que utilizan y de qué manera estos influyen en la toma de decisiones de los directivos. En otras palabras, se pretende conocer si en cada etapa del proceso presupuestario la información es homogénea (es horizontal o vertical) para cada directivo y cuál es su participación en estas etapas. También se pretende identificar cuál es el aporte de ellos en el proceso y si existen intervenciones de diagnósticos previos o discusiones técnicas en relación a la aplicación de nuevos programas o intervenciones globales del Servicio, las que de alguna manera afectarán las decisiones de presupuesto para el año siguiente. Esto se medirá tanto en el Área de Protección como en el Área de Infractores del Servicio.

Se ha discutido mucho, en el último tiempo, acerca de la eficiencia y eficacia de los recursos del Estado, entendiendo por eficiencia aquello que “describe la relación entre dos magnitudes: la producción física de un producto y los insumos o recursos que se utilizaron para alcanzar ese nivel de producto. En otros términos, se refiere a la ejecución de las acciones, beneficios o prestaciones del servicio utilizando el mínimo de recursos posibles”³. Este ha sido el paradigma del Estado, y de las Instituciones Públicas, cuyo objetivo es entregar los mayores beneficios y prestaciones a la ciudadanía utilizando el mínimo de los recursos posibles, pero de esa forma ¿se logra la eficiencia total?

Entendiendo el problema económico en que “las necesidades son múltiples y los recursos escasos”, cabe preguntarse, ¿el SENAME está siendo eficiente en el uso de los recursos para cubrir la demanda de las necesidades de los usuarios del sistema?, de no ser así ¿cuáles son las barreras para que se cumpla o mejore esta asignación de recursos?, ¿qué participación tienen los directivos en la adecuada asignación de estos recursos?, y ¿de qué manera afecta esta asignación de recursos en la toma de decisiones de los gerentes públicos?

Asimismo, podemos preguntarnos por la eficacia en el empleo de los recursos o en la toma de decisiones. Si entendemos por eficacia, “logro de los objetivos al menor costo y con el menor número de consecuencias imprevistas. Se relaciona con el impacto de las acciones de la organización”. Podemos preguntarnos si las acciones tomadas por la organización a través de sus directivos, han logrado impactos positivos en la consecución de los objetivos estratégicos de la organización; de qué manera se ha logrado dicho impacto (en el caso que los hubiera); se han implementado herramientas para medir el impacto; se ha capacitado el personal o contratado personal idóneo para el manejo y análisis de dichas herramientas; ¿estas herramientas son conocidas por toda la organización o por un sector de ella?,

³ Notas técnicas, DIPRES, División Control de Gestión, Santiago, enero 2008.

¿existe una insularidad de los conocimientos o de las acciones tomadas por los directivos?.

Son muchas interrogantes que surgen de estos dos conceptos, cuyo manejo es habitual en la empresa privada y que han llegado a los Servicios Públicos para quedarse, dado que se consideran elementos fundamentales si quiere alcanzar la ansiada modernización en el quehacer público.

En este sentido, parece relevante observar cómo se están llevando a cabo los procesos de planificación en la organización, ¿se han planteado los objetivos pertinentes, las finalidades y metas a alcanzar tanto en el corto como en el largo plazo?

En el caso del Servicio estas expectativas están respaldadas por estrategias, planes de acción y asignación de recursos; sin embargo, es necesario contar con un proceso de seguimiento preciso, con el fin de monitorear el estado de avance y la consecución de esos objetivos.

Estos y muchos otros conceptos que de alguna manera impactan en forma directa o indirecta al Servicio Nacional de Menores, es lo que pretende explicar este estudio de caso.

Hipótesis

“El proceso presupuestario del SENAME, no está siendo eficiente en su formulación y en su ejecución, lo que afectaría directamente la información para la toma de decisiones de los directivos públicos”

El presente estudio nace de una hipótesis afectada por muchos factores, entre estos se encuentran:

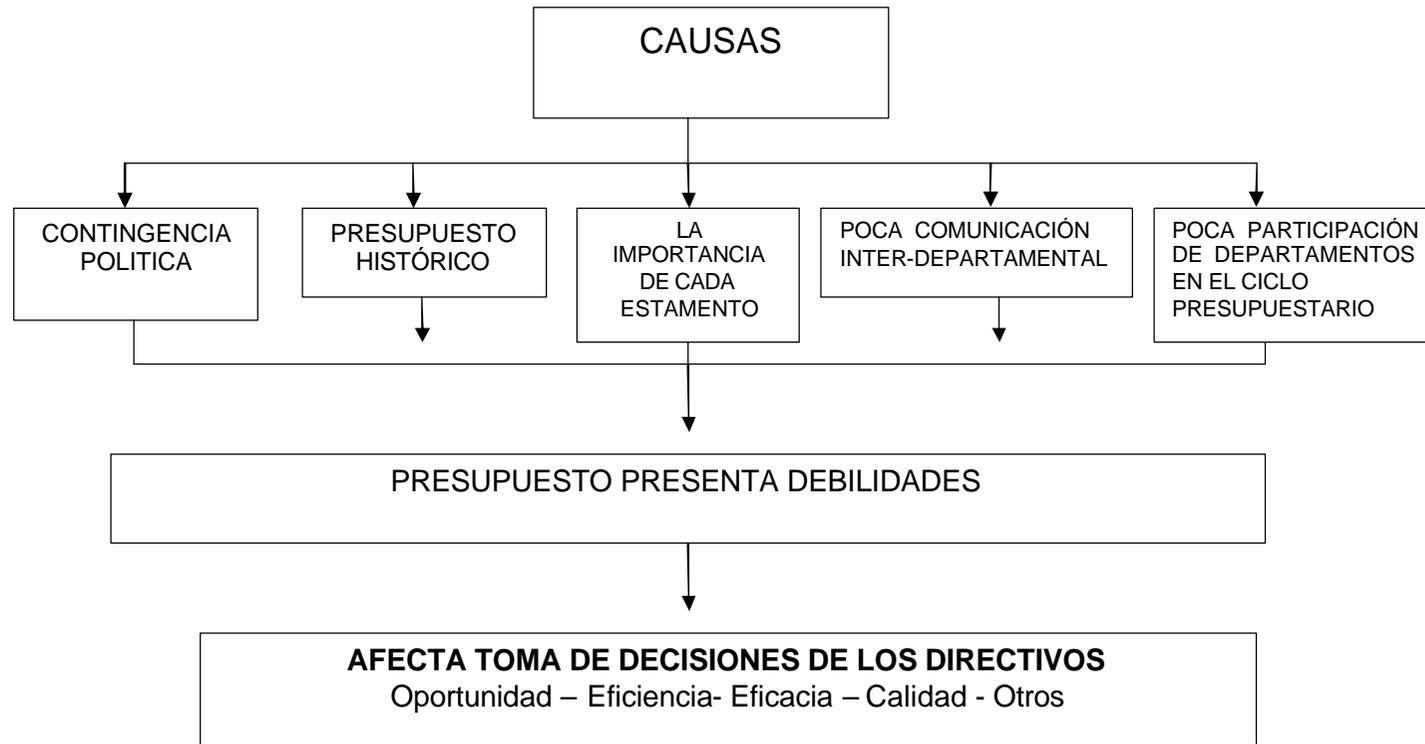
- La contingencia política; ésta se refleja en la prioridad de los recursos demandados por la actual contingencia, lo que afectaría la distribución de los recursos a las distintas áreas o departamento del servicio.
- Otro factor puede ser el presupuesto histórico⁴; “se asignará lo mismo del año pasado a todos los Departamentos”, sin considerar los cambios en número de plaza o funcionarios del Centro.
- La importancia de cada estamento; cada Departamento considera que su rol es más importante dentro de la institución, por lo cual se le debe dar la prioridad en la asignación de recursos.

⁴ Inercia en la asignación persupuestaria

- La poca comunicación interdepartamental; produce “insularidad”⁵ de cada departamento, apelando a sus propios intereses, dejando de lado la comunicación, afectando una asignación más equitativa.
- Poca participación de los departamentos en el ciclo presupuestario; puede que los procedimientos de asignaciones estén dentro de las normas establecidas en la organización, pero puede de prácticas de trabajo dadas por los tomadores de decisiones y ejecutores no sean las más apropiadas, por lo que los controles sobre ellos deben ser más específicos y claros.

⁵ Falta de comunicación entre los distintos del Servicio

Figura N°1: PROBLEMA MULTIVARIABLE



Fuente: Elaboración propia.

ANTECEDENTES DEL PROBLEMA

MARCO TEÓRICO:

Antecedentes del problema

- A.- El SENAME: Bases teóricas.
- B.- La organización como sistema complejo.
- C.- Planificaron estratégica.
- D.- El Presupuesto.

A.- EI SENAME

El Servicio Nacional de Menores es un organismo gubernamental que depende del Ministerio de Justicia. Su misión es “contribuir al desarrollo del sistema de protección social de la infancia y adolescencia a través del ejercicio de derechos y reinserción social y/o familiar de niños, niñas y adolescentes vulnerados en sus derechos e infractores de ley, mediante una red de programas ejecutados directamente o por organismos colaboradores del Servicio”.

El presente estudio de caso estará bajo el siguiente marco institucional.

La Ley 20.084 de Responsabilidad Penal Adolescente N° 20.084, cuya entrada en vigencia el 8 de junio de 2007, implicó el acondicionamiento de la infraestructura necesaria y el aseguramiento de un nivel de atención adecuado, acorde con el nuevo sistema de justicia para jóvenes infractores de ley. En este sentido, se modifica, crea y amplía la oferta programática de medidas y sanciones, en régimen cerrado, semicerrado y abierto; todas medidas que contempla la nueva legislación y que modifica drásticamente el modo en que se venía trabajando con este segmento de los clientes/usuarios del Servicio y por ende, los indicadores que medían su gestión.

Con respecto a este proceso de implementación, se crearon nuevos centros para el cumplimiento de las sanciones privativas de libertad (ver anexos) en régimen semicerrado en todas las regiones del país, se aumentaron las capacitaciones de los funcionarios/as en materias de la ley, y adicionalmente se contrataron nuevos funcionarios/as.

Además, se diseñaron nuevas orientaciones técnicas, conjuntamente con un modelo socioeducativo para la intervención con los adolescentes, convenios de cooperación con distintas entidades, estudios y consultorías para el proceso de implementación.

Los ejes que subyacen los lineamientos estratégicos del Servicio mantienen el énfasis en posicionarlo en el liderazgo, promoción y fortalecimiento de un Sistema Nacional de Protección de los Derechos con enfoques de intersectorialidad,

territorialidad y de calidad, teniendo como prioridad la oportuna restitución y reinserción social de los niños, niñas y adolescentes vulnerados en sus derechos, como aquellos infractores de ley penal.

En el área de Protección de Derechos, se ha seguido desarrollando el proceso de implementación de la Ley de Subvenciones N° 20.032, a través de la licitación de proyectos administrados por los organismos colaboradores acreditados en las distintas líneas de acción que dicha Ley establece.

Resultados esperados

Identificar y analizar los principales nudos críticos que se presentan en cada etapa del ciclo presupuestario del SENAME y en que medida estos afectan la toma de decisiones de sus gerentes públicos.

B.- LA ORGANIZACIÓN COMO SISTEMA COMPLEJO

El Servicio Nacional de Menores, es una institución con más de treinta años al servicio de la comunidad nacional, ofreciendo servicio de protección a los niños vulnerados en sus derechos y una serie de programas de rehabilitación a los adolescentes infractores a la Ley Penal Adolescente⁶, con el fin de que estos se reinseren en la sociedad.

Pero como toda organización, el SENAME posee una cultura organizacional, tiene prácticas, creencias, ritos, procedimientos y expectativas, en general “una forma de hacer las cosas”. Existen por ello prácticas cotidianas ya sean estas positivas o negativas. Es una organización como todas “que muestra una tendencia a auto-organizarse y actuar independientemente, de acuerdo a sus propias reglas. Mientras mayor sea la envergadura de la organización o el sistema, mayor será la distancia entre los manuales, las normas o modelos analítico y la realidad” (Waissbluth M, 2008).

Lo anterior indica claramente que la organización institucional del SENAME es una organización concebida como un sistema complejo, ya que es un sistema conformado de muchas partes que interactúan entre sí y que de alguna manera en

⁶ La Ley Penal Adolescente, fue promulgada por el Estado de Chile el 28 de Noviembre del año 2005 y entró en vigencia el 8 de junio del año 2007, la Ley “regula la responsabilidad penal de los adolescentes por los delitos que cometan, el procedimiento para la averiguación y establecimiento de responsabilidad, la determinación de las sanciones procedentes y la forma de ejecución de éstas” (Ley 20.084).

Las sanciones señaladas en la Ley se presentan en una Escala General de Sanciones Penales para Adolescentes, que son las siguientes: a) Internación en régimen cerrado con programa de reinserción social; b) Internación en régimen semicerrado con programa de reinserción social; c) Libertad asistida especial; d) Libertad asistida; e) Prestación de servicios en beneficio de la comunidad; f) Reparación del daño causado; g) Multa, y h) Amonestación.

Para el cumplimiento de ellas la entidad responsable es el Servicio Nacional de Menores, la que debe disponer del personal, el equipamiento y la infraestructura adecuada para la aplicación y cumplimiento de sentencia de los adolescentes imputados de un delito señalado en la presente Ley.

momentos estas se tornan difícilmente predecibles, por lo que para “entender las interdependencias entre las partes e intentar predecir su conducta sistémica, requiere mucho más que capacidad analítica” (Waissbluth M., 2008).

Los sistemas complejos dentro de sus diez características centrales menciona que “las interacciones no son uno a uno, sino múltiples. Cada elemento influencia y es influenciado por muchos otros”, el SENAME dentro de la estructura organizacional esta conformado por una serie de Departamento, Unidades y Subunidades que de alguna manera se encuentra relacionados unos con otros. La pregunta que surge entonces es ¿Cuál es el nivel de relación existente?, ¿afectan las decisiones de un departamento o unidad a los demás estamentos?, ¿cuáles son las medidas o decisiones que afectan mayoritariamente a los estamentos relacionados? Muchas son las preguntas que pueden surgir al interior de una organización compleja como el SENAME, pero también se debe evaluar el entorno que la rodea como los “*stakeholders*”, quienes son los involucrados y los actores relevantes en los procesos y toma de decisiones tanto en los planos políticos, presupuestales, de gestión, transparencia, sindicales y administrativas.

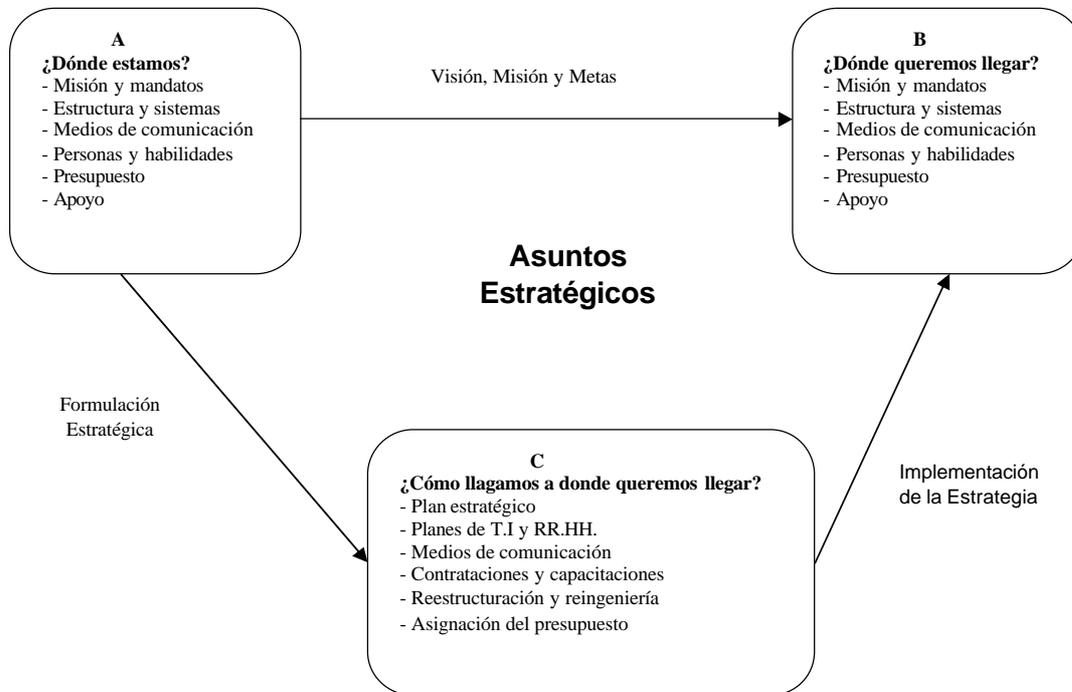
En estos sistemas complejos, surgen fenómenos estructurales que ya se han hecho habituales como lo son la “insularidad” que es “la tendencia de las grandes organizaciones y sistemas particularmente públicos, a generar en su interior “islas autónomas” con agendas propias, con las consecuentes falencias derivadas de la ausencia de coordinación y propósitos superiores comunes” (Waissbluth M., 2008).

C.- LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA Y CONTROL DE GESTIÓN

A través de la planificación estratégica, la organización define su futuro deseado y diseña el camino idóneo para alcanzarlo. Es la etapa de decidir que programas debe ejecutar y que cantidad aproximada de recursos, se le asignarán a cada uno para los siguientes años (Anthony y Govindarajan, 2008). Es decir, se trata de como implementar y llevar a cabo las estrategias para conseguir de forma eficiente y eficaz los objetivos.

La planificación estratégica debe entenderse como un proceso continuo, en la medida que los cambios en el ambiente obligan a una constante formulación de nuevas estrategias, en las que deben primar el pensamiento creativo e innovador. La figura siguiente muestra la concordancia entre la formulación estratégica y planificación estratégica.

Figura N°2: Concordancia entre Formulación Estratégica y Planificación Estratégica



Fuente: Documento de trabajo Juan P. Miranda N.

Al formular, clarificar y resolver asuntos estratégicos, las autoridades y los mandos directivos, analizan donde están (A), dónde quieren llegar (B) y cómo llegar (C). El paso entre el punto A al C, corresponde al proceso de formulación estratégica, mientras que del punto C al B, corresponde al proceso de planificación estratégica. Para concretar este proceso de manera adecuada, se requiere comprender lo que involucra cada uno de los pasos y sus interconexiones, que deben estar vinculadas de forma efectiva. Además, exige un reconocimiento de la visión, misión y metas de la organización.

Uno de los desafíos de evaluar el desempeño de una organización es ver si realmente los instrumentos con los que cuenta para ello son los necesarios y si es así que medidas tomaremos para mejorar las acciones. Son muchas las interrogantes que surgen para los tomadores de decisiones cuando se dispone de recursos públicos las que deben ser bien asignados y ejecutados. Se hace necesario para ello tener presente que todo sistema de presupuesto tienen tres objetivos “disciplina fiscal, eficiencia en la asignación de recursos distribuyéndolos de acuerdo con las prioridades del gobierno y la efectividad de los programas; y eficiencia

operacional promoviendo la eficiencia en la entrega de los servicios. Una gestión presupuestaria basada en resultados es necesario para el logro de estos tres objetivos” (Guzmán M. S, Octubre 2003).

El Ministerio de Hacienda ha introducido al proceso presupuestario una serie de instrumentos con el objeto de hacer más transparente y mejorar el análisis y formulación del presupuesto público. Para ellos del año 2000 en adelante incorporó un sistema de control de gestión con distintos instrumentos, como los son los indicadores de desempeño, evoluciones de programas institucionales, Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG), este vinculado con el pago del desempeño de los funcionarios y el Balance de Gestión integral. Este modelo retroalimenta al ciclo presupuestario presentado gráficamente más abajo.

El objetivo, es ver de que manera los Departamentos del SENAME participan en cada uno de estos procesos, cual es su real aporte y participación para la estructuración del presupuesto del Servicio.

1.- Formulación:

Elaboración del proyecto de Ley del Sector Público del próximo periodo, a través de la estimación de ingresos y gastos de cada programa presupuestario de todas las instituciones que conforman el gobierno central.

2.- Discusión y Aprobación:

Instancia de análisis y discusión del Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público que se realiza en el honorable Congreso Nacional.

3.- Ejecución:

Proceso de entrega mensual de los recursos presupuestarias de las instituciones, actualización del Presupuesto inicial mediante los decretos de modificación presupuestaria y registro del gasto efectivo y devengado.

4.- Evaluación:

Proceso de análisis del ejercicio presupuestario del período anterior, realizado por el ministerio e institución, que incorpora la información presupuestaria de gasto gestión.

5.- Sistema de Evaluación y Control de Gestión:

Tiene por objetivo que esta información de desempeño permita mejorar la gestión de las instituciones públicas y, de esta forma, contribuir con una ejecución o uso de los recursos más eficaz, eficiente y transparente .

Figura N°3: Gráfico Ciclo Presupuestario



Fuente: DIPRES

D.- EL PRESUPUESTO (Ley de Presupuesto)

El presupuesto de los servicios públicos del país, se otorga a través proyectos de ley que tiene relación con la Administración Financiera o Presupuestaria del Estado. Además de la Constitución Política, destacan otras leyes que regulan el proceso presupuestario, como la Ley N°1.263 Orgánica de Administración Financiera del Estado que establece las principales funciones de las entidades involucradas (Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos, Contraloría General de la República y Tesorería General de la República); la Ley N°18.575 Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado; la Ley de Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República (Decreto N°2.421) y el Decreto con Fuerza de Ley N°106 del Ministerio de Hacienda, el cual define las atribuciones específicas de la Dirección de Presupuestos (DIPRES).

La DIPRES es una agencia dependiente del Ministerio de Hacienda y coordina la formulación, orientación y aplicación de la política presupuestaria del Estado.

La ley de carácter anual más relevante es la Ley de Presupuestos, que incluye a las instituciones del Gobierno Central, las que se pueden clasificar en tres tipos de entidades:

- Instituciones centralizadas: Organismos que colaboran directamente con el Presidente de la República en la administración del Estado y aquellos que actúan con la personalidad jurídica y los bienes y recursos del Fisco. Incluyen Ministerios, Intendencias, Gobernaciones y servicios centralizados, dependientes del Presidente a través del Ministerio respectivo.
- Entidades estatales autónomas o regidas por normas especiales: Poderes del Estado y de la Administración que cuentan con normas Constitucionales especiales. Incluyen: Congreso Nacional, Poder Judicial, Contraloría General de la República, Tribunal Constitucional, Tribunal Calificador de Elecciones, Tribunales Electorales Regionales, Fuerzas Armadas y de Orden, y Ministerio Público.
- Instituciones descentralizadas: Servicios o agencias públicas organizadas como instituciones de derecho público con personalidad jurídica y patrimonio propio, que se relacionan con el Presidente a través de un Ministerio.

El SENAME es una Institución Pública que depende del Ministerio de Justicia, por lo tanto recibe fondos del Estado para el cumplimiento de su misión, quien regula estos fondos públicos es el Ministerio de Hacienda quien “es el responsable de administrar la política fiscal, de acuerdo al contexto macroeconómico, para fomentar el potencial de crecimiento de largo plazo y contribuir con ello, a mejorar calidad de vida de chilenos y chilenas, especialmente de los sectores más postergados y vulnerables” (Min. De Hacienda, 2009).

El presupuesto es uno de los elementos esenciales en el funcionamiento de toda organización, por lo que se diagnosticará a través de las entrevistas a los directivos públicos del SENAME, su percepción en la asignación y uso de estos recursos financieros, en el sentido que si estos son distribuidos de manera eficiente y oportunos.

Como toda institución pública, la asignación de estos recursos se publican en la Ley de Presupuesto la Nación “que es el resultado de un minucioso proceso de análisis, formulación, consulta, discusión y sanción, entre diferentes actores e instituciones” (Min. de Hacienda, 2009).

Como se señala el SENAME es un Servicio dependiente del Ministerio de Justicia, y que la asignación de estos recursos pasa por la aprobación de dicho Ministerio.

CAPITULO II

1. Análisis de la gestión del SENAME

En este capítulo se detallan los procedimientos realizados en el diagnóstico del Servicio Nacional de Menores, las que se analiza en cuatro dimensiones; Institucional, de Recursos Humanos, Presupuestaria y de Planificación. Se describe la metodología aplicada en las entrevistas. Posteriormente se presentan los resultados cualitativos. Asimismo se efectúa un análisis de los comentarios surgidos de las entrevistas.

2. Aplicación del instrumento

La recolección de la información se materializó a través de entrevistas realizadas a 7 jefes/as de departamentos de la Dirección Nacional del Servicio Nacional de Menores, entre ellos se encuentran el Departamento de Protección de Derechos, Derechos y Responsabilidad Juvenil, Adopción, Administración y Finanzas, Planificación y Control de Gestión, Personas y Auditoría Interna. También se entrevistó a 2 *stakeholders* quienes están directamente relacionados con la gestión del SENAME en materia presupuestaria y control de gestión. Ellos son los sectorialistas del Ministerio de Justicia y de la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda.

Para realizar estas entrevistas, se elaboró una pauta con un total de 28 preguntas, para los jefes/as de los departamentos y de 26 para los *stakeholders* abordando el tema institucional, de recursos humanos, presupuesto y planificación del servicio.

La aplicación de las entrevistas fueron personalizadas en los lugares de trabajo del entrevistado/a, y la duración de estas fue aproximadamente de una hora y media, extendiéndose por más tiempo en algunos casos, y también se recopiló información documentada relacionada con la pregunta. Estas entrevistas se aplicaron entre los días 15 de marzo y 10 de octubre del año 2010.

3. Resultados del diagnóstico institucional

A continuación se presenta una panorámica de los elementos más relevantes encontrados en la investigación, analizados por las cuatro dimensiones mencionadas.

ANÁLISIS POR DIMENSIÓN

La entrevista es aplicada a los 7 Jefes de los principales Departamentos Técnicos y Administrativos de la Dirección Nacional del SENAME, los que se mencionan a continuación;

- 1) Fanny Pollarolo Villa, Jefa Departamento de Responsabilidad Juvenil.
- 2) Angélica Marín Díaz, Jefa Departamento de Protección de Derechos.
- 3) Raquel Morales Ibáñez, Jefa Departamento de Adopción.
- 4) Claudio Salas Aravena, Jefe Departamento de Planificación.
- 5) José M. Arellano Albónico, Jefe Departamento Administración y Finanzas.
- 6) Luis Zabala Flores, Jefe Departamento de Personas.
- 7) Miguel Salazar Osorio, Jefe (S) Departamento de Auditoría Interna.

También se aplicó una entrevista a 2 *stakeholders*;

- 8) Paola Palma Molina, sectorialista del Ministerio de Justicia
- 9) Milenka Milovic Solis, Sectorialista de la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda.

Estas entrevistas abordaron cuatro dimensiones de la organización, estas son:

- a) **Dimensión institucional:** Es importante considerar la percepción de los propios integrantes de la organización, entendiendo que son quienes mejor conocen los aspectos que constituyen potencialidades o limitaciones, este es el inicio para producir los cambios y mejora institucional, desde el fortalecimiento la cultura, su estructura organizacional, el clima organizacional, hasta el compromiso de sus miembros con la misión y objetivos estratégicos que la mueven.
- b) **Dimensión Recursos Humanos:** Enfocada en observar las competencias de la organización, esto es, las capacidades y conocimientos de sus miembros. “Las competencias constituyen el único elemento diferencial clave entre unas organizaciones y otras. La mayor parte de los factores y tecnologías para la producción de bienes y servicios puede ser comprada o simplemente copiada. Pero las competencias deben poseerse y desarrollarse en el seno de la organización. El acierto en el diseño de un programa, la adecuación de una decisión política o la calidad de un servicio público dependen casi exclusivamente de las personas que lo llevan adelante” (Rondán A., 2010).
- c) **Dimensión Presupuestaria:** El enfoque de esta dimensión esta dirigido principalmente, a constatar con los entrevistados, si realmente consideran que los objetivos presupuestarios del servicio, a corto y mediano plazo se están cumpliendo de acuerdo a una planificación participativa, como también si el flujo de información de esta se desarrolla de manera eficiente dentro del los departamentos y unidades de apoyo en la organización.
- d) **Dimensión de Planificación y Control de Gestión :** La Planificación “consiste en establecer los objetivos de largo, mediano y corto plazo (o metas) de la organización, y en especificar los cursos de acción que se seguirán para

conseguirlos” y el Control de Gestión “Consiste en procurar que todo se haga según las previsiones, asegurando la obtención de los objetivos de la organización, mediante la comparación de los resultados reales con los resultados esperados, para definir el nivel de ajuste o de divergencia entre ambos, y emprender las acciones correctivas que reencaucen la situación”.

Los resultados de este análisis son los siguientes:

D. DIMENSIÓN INSTITUCIONAL

Los siete Jefes/as de Departamentos entrevistados/as al igual que los 2 *stakeholders*, señalan conocer la misión y los objetivos estratégicos del Servicio.

Cada departamento técnico del servicio (DEPRODE, DEDEREJ y Adopción) señala enmarcarse en distintos objetivos, los cuales llevan a efecto a través de diferentes funciones, como es el caso del DEPRODE, que lo realiza por intermedio de las áreas de Gestión Programática⁷, Intersectorial e Interna, el DEDEREJ a través de las Direcciones Regionales y ADOPCIÓN en las normativas interna y externas, desarrollando un función de supervisión y fiscalización de las Unidades Operativas a nivel nacional.

Misión Institucional:

“La misión es una expresión general del fin global de la organización que, en principio, debería estar acorde con los valores y expectativas de las principales partes interesadas, y que se ocupa del alcance y los límites de la organización”⁸

Consultados respecto a la participación de los directivos públicos en la participación del proceso de creación de la misión y los objetivos estratégicos de la institución, *Miguel Salazar O.* señala:

“...la misión del Servicio es poco clara (trata de unir en una frase los 3 “negocios”); objetivos estratégico que no ayudan a visualizar desafíos futuros y sobre todo, ausencia de un plan que haga la “bajada” de los objetivos estratégicos. Así, el proceso presupuestario del Servicio tiene un déficit estructural, parte sin un buen contexto estratégico”.

Lo anterior evidencia la falta de trabajo directo y acabado entre todos los directivos públicos de la institución, con el fin de establecer una misión acorde a los requerimientos de los departamentos del servicio y que a la vez interprete claramente los objetivo de cada uno de ellos.

⁷ Área cuya función es revisar e implementar las bases técnicas y administrativas para las licitaciones de los diferentes programas y proyectos del departamento.

⁸ Dirección Estratégica, Ed. Prentice Hall Europe, 7ma edición, año 2005, G. Johnson, K. Scholes, R. Whittington, pag.13.

“La misión es una expresión general del fin global de la organización que, en principio, debería estar acorde con los valores y expectativas de las principales partes interesadas, y que se ocupa del alcance y los límites de la organización”⁹

Las principales partes interesadas en el cumplimiento de la misión son todos los departamentos del Servicio, (sean estos técnicos o de apoyo, las Direcciones Regionales, y Centros de Administración Directa), por lo tanto si no existe claridad y no interpreta los valores y expectativas de estas partes, lo más probable es que la organización tendrá una mayor dificultad para el logro del éxito en su gestión.

Efectuando una breve revisión histórica de la misión del SENAME durante estos últimos 9 años (2002 – 2009), se puede observar que esta ha cambiado tres oportunidades en su esencia:

El año 2002 la misión se establecía como fin para "**Integrar socialmente** los niños y jóvenes gravemente lesionados en sus derechos o infractores de ley; a través del desarrollo de políticas sociales en coordinación con actores públicos o privados, y de la oferta de programas especializados, sustentados en la promoción y respeto a los derechos del niño”

Luego el año 2004 fue “**Contribuir a proteger y promover los derechos de niños,** niñas y adolescentes que han sido vulnerados en el ejercicio de los mismos y a la inserción social de adolescentes que han infringido la ley penal a través de la oferta de programas especializados, en coordinación con actores públicos y privados”.

El año 2007 a raíz la pronta aplicación de la Ley de Responsabilidad Penal Adolescente (Ley 20.084), su enfoque se orientó a "**Liderar, promover y fortalecer un Sistema Nacional de Protección de los Derechos de niños,** niñas y adolescentes vulnerados y de responsabilización de los infractores de ley, a través de programas integrales de atención que permitan una oportuna restitución y reinserción social, con un enfoque intersectorial, territorial y de calidad”.

Por último El año 2009 la misión cambia en el sentido que ya no busca " Liderar, promover y fortalecer un Sistema Nacional de Protección...", sino a "**Contribuir al desarrollo del sistema de protección** social de la infancia y adolescencia a través del ejercicio de derechos y la reinserción social y/o familiar de niños, niñas y adolescentes vulnerados en sus derechos e infractores de ley, mediante una red de programas ejecutados directamente o por organismos colaboradores del Servicio"... misión que se asemeja a la del año 2004.

⁹ Dirección Estratégica, Ed.Prentice Hall Europe, 7ma edición, año 2005, G.Johnson, K.Scholes, R.Whittington, pag.13.

Objetivos estratégicos:

Conjuntamente con el cambio de la misión, también los objetivos estratégicos han sufrido modificaciones. Los cambios más evidentes se presentaron precisamente el año 2007.

“...la gran definición de la misión y los objetivos estratégicos del SENAME, se realizó el año 2006, donde participaron todos los Jefes/as de Departamentos y Directores/as Regionales, esto a raíz de la aplicación de la Ley 20.084 para el año 2007”

Fanny Pollarolo

Señala que a través de una Jornada Nacional, en la que participaron la totalidad de los Jefes/as de Departamentos y Directores/as Regionales, el Servicio desarrolla un cambio de los objetivos estratégicos apuntando hacia la implementación de la Ley de Responsabilidad Penal Adolescente.

- Esto implicaba el fortalecimiento de las direcciones regionales y al mejoramiento de los sistemas de información y supervisión técnica y financiera.
- En materia de protección su objetivo estratégico apunta a un mejoramiento de la gestión y su calidad.

Los objetivos estratégicos en el contexto de la administración pública, “son la expresión de los logros que se espera que los Ministerios y sus Servicios alcancen en el mediano plazo (o plazo mayor a un año)”¹⁰.

Estos deben ser consistentes con la misión del servicio, y deben generar un impacto al interior de la organización como hacia sus usuarios o beneficiarios, (reflejados en una mayor cobertura, calidad u oportunidad del servicio). Deben ser evaluados, ser factibles de realizar en plazos determinados y posibles de traducir en objetivos específicos.

¹⁰ Dirección de Presupuesto, www.dipres.cl

Figura N°4: Relación Misión Objetivos Estratégicos



Fuente: Ministerio de Hacienda.

La información corresponde a la misión, objetivos estratégicos, productos estratégicos (bienes y/o servicios), usuarios y beneficiarios. Su incorporación tiene por objeto apoyar los procesos de planificación y control de las instituciones y a partir de esto orientar la gestión institucional hacia los resultados y contribuir a la discusión del presupuesto de cada institución con orientación a resultados.¹¹

En relación a la pregunta de *¿Su Departamento participa en la creación de los objetivos estratégicos?*

Seis directivos/as señalan participar de distintas formas en la creación de estos objetivos (sólo Auditoría no participa), pero señalan que actualmente no existe una instancia única para efectuar los cambios y la revisión de los objetivos. *Miguel Salazar* señala que

“...las metas deben enmarcarse en un plan maestro elaborado al inicio de cada administración, éste, debe enmarcarse en una misión claramente definida y objetivos estratégicos útiles. Nuestro departamento no se siente plenamente identificado con los actuales objetivos estratégicos los que a nuestro parecer, sólo tienen una función decorativa”

¹¹ Dirección de Presupuesto, Web www.dipres.cl

De acuerdo a lo señalado por el directivo, se evidencia que las instancias de revisión de la misión y los objetivos estratégicos no se están cumpliendo como corresponde, en el sentido que no existe un espacio de discusión a fondo con todos los estamentos del Servicio. La institución debiera crear los espacios para efectuar encuentros de participación en los lineamientos estratégicos de la organización, como lo son los jefes/as de departamentos, direcciones regionales y centros de administración directa, para discutir, evaluar y reformular (en el caso que fuere necesario) una nueva misión o nuevos objetivos estratégicos.

“Los objetivos se deben revisar constantemente para garantizar su utilidad”¹²

Dado lo anterior, podemos deducir la importancia que tiene el conformar una misión institucional clara, que refleje a través de los objetivos estratégicos el lineamiento de la organización, debe existir una coherencia entre lo que quiere y lo que debe ocurrir dado la estrategia definida.

Funciones departamentales:

Los restantes departamentos, llamados de “apoyo para la gestión” -para este estudio de caso-, efectúan una delegación de sus responsabilidades a los subdepartamentos y unidades ubicadas en las direcciones regionales.

- Es el caso del DAF, el que delega a las Unidades de Supervisión Financiera (USUFI) el control y supervisión de todas las actividades relacionadas con el ámbito administrativo financiero del Servicio.

- El DEPLAE a través de las Unidades de Planificación y Estudios regionales (UPLAES), delega la función de control de metas y de desempeño colectivo en las direcciones regionales como también en los centros de administración directa de la región.

- El departamento de personas, desarrolla sus funciones través de unidades de remuneraciones, de personal, cultura y deporte, relaciones laborales, y por último el departamento de auditoría, quien ejecuta sus funciones a través de través de comisiones de auditorías a nivel nacional.

Sólo el objetivo estratégico N°4, relacionado con la gestión institucional es transversal a todos los departamentos del Servicio, el que señala: “Mejorar la eficiencia de los recursos invertidos en la red de programas, a través de un proceso de mejoramiento de la gestión institucional y de un plan de desarrollo de los organismos colaboradores”.

¹² Administración Estratégica y Política de Negocio, Conceptos, Décima Edición 2007, Pearson Educación de México S.A., TWheelen, D.Hunger, I.Oliva, pag.144

SUB-DIMENSIONES

Insularidad

De esta Dimensión Institucional se desprende una sub-dimensión que denominaremos Insularidad.

“La insularidad es la generalizada tendencia de grandes organizaciones y sistemas, particularmente públicos, a generar en su interior “islas autónomas” con agendas propias, con las consecuentes falencias derivadas de la ausencia de coordinación y propósitos superiores comunes. En conjunto con la carencia de indicadores de desempeño oportunos, relevantes y confiables, esta es la patología más frecuente del sector público¹³”.

Algunos Directivos como *Luis Zabala, Miguel Salazar y José Arrellano*, concuerdan que en el Servicio,

“existe una insularidad interdepartamental”,

consecuencia de,

“la falta de comunicación interdepartamental”.

Se indica que las causas de esta insularidad, se debe principalmente a que, los tres departamentos técnicos -DEPRODE, DEDEREJ y Adopción-, apuntan a diferentes Objetivos;

- a. El primero apunta hacia intervención en el ámbito de la protección especial de los derechos del niño, dando respuesta a lo dispuesto en la Ley N°2.465 (Crea el Servicio Nacional de Menores y Fija el texto de su Ley Orgánica Núm.2.465.- Santiago, 10 de Enero de 1979).
- b. El segundo, asegurar el cumplimiento que le mandata la Ley de Responsabilidad Penal Adolescente, Ley 20.084 y orientar a sus funcionarios para este cumplimiento.
- c. Y por último, Adopción a cumplir con los mandatos de la Ley N° 19.620, del 5 de agosto de 1999 y La Convención de la Haya sobre Protección del Niño y Cooperación en Materia de Adopción Internacional de 1993, ratificado por Chile en 1999, dar a cada niño/a que no tiene una familia,

Por lo anterior se observa que cada departamento enfoca sus esfuerzos en el logro y el cumplimiento de sus objetivos, metas y tareas, priorizando lo suyo por sobre los

¹³ Sistemas Complejos y Gestión Pública, *Mario Waissbluth*

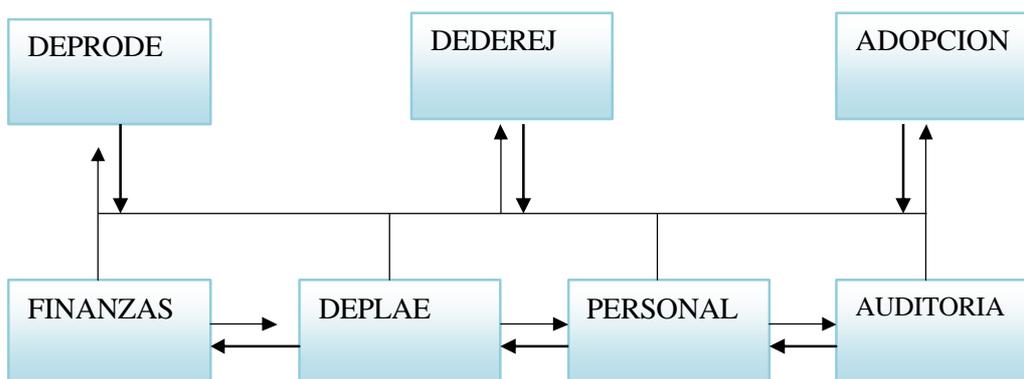
demás. Lo que de alguna manera marca un “feudalismo territorial”¹⁴. Enmarcando a cada uno de los departamentos en sus propios objetivos. José Arellano señala que:

“...se desconoce en muchas oportunidades las actividades de los otros departamentos, lo que en el fondo perjudica el cumplimiento integral de la misión del Servicio”

Luis Zabala

De acuerdo a lo señalado por los directivos, los departamentos de apoyo interactúan con los departamentos técnicos de distintas maneras; proporcionando los recursos financieros, humanos, de supervisión y gestión. En esta etapa podemos encontrar una mayor interacción entre los departamentos técnicos con los de apoyo, pero no así entre los propios departamentos técnicos.

Figura N°5: Relación Departamental



Fuente: Elaboración propia.

¹⁴ Otra forma de insularidad

Liderazgo Directivo

Para analizar esta sub-dimensión es necesario tener clara la definición de liderazgo. Para ello existen variadas definiciones al respecto, aquí analizaremos algunas:

De acuerdo a la Real Academia de la Lengua Española, líder es la “Persona a la que un grupo sigue, reconociéndola como jefe u orientadora” otra definición señala que líder “es una persona que tiene la capacidad de conducir a otros, en un proceso, que permita alcanzar un determinado objetivo, meta o propósito”

Toda persona que está comprometida con el liderazgo de su organización, debe tomar en cuenta los siguientes factores:

- a) Debe tener la capacidad de conducir a los demás empleados , esta capacidad debe desarrollarse de manera continua, a medida de que transcurre el proceso, hasta a alcanzar determinado fin.
- b) Debe estar consciente, de cuál debería ser el proceso que se necesita para llegar al objetivo que está proponiendo alcanzar la organización.
- c) Debe conocer los verdaderos propósitos, que quiere alcanzar la institución, y en base a eso trabajar en el logro de sus objetivos.

Si un líder no tiene la convicción de estos tres aspectos primordiales, no esta claro, con la visión de su liderazgo.

De acuerdo a lo señalado por *Fanny Polarolo* respecto al liderazgo del Servicio, se señala:

“...más que participación suficiente, el tema es que no existe un plan maestro o estratégico al cual apelar cuando se defienden las metas. En definitiva, las metas priorizadas en el servicio lo son en virtud de una decisión poco clara de la dirección del servicio y en función de los poderes relativos de las jefaturas departamentales”

Se reconoce una debilidad en el liderazgo institucional relacionado con la poca claridad existente en la priorización de las metas del Servicio. Lo anterior puede ser consecuencia de la falta de discusión y análisis de las prioridades del servicio, las que deben estar acorde con los objetivos estratégicos establecidos. Si estas no están claras lo más probable es que las metas tampoco lo estén.

De hecho se reconoce la falta de encuentros para establecer los lineamientos anuales del servicio lo que se ve reflejado en los resultados de la gestión. *José Arrellano*, otro directivo señala:

“...primero debe existir una instancia de definición, de lineamientos anuales, entregados por las instancias correspondientes, sean esta dirección, comité directivo”.

En relación al liderazgo que ha presentado en los últimos 10 años el Servicio Nacional de Menores, ha tenido 3 Directores/as Nacionales que ha debido conducir la organización, teniendo tres grandes hitos cada uno de ellos.

Cuadro N°1: Hitos de los Directores Nacionales.

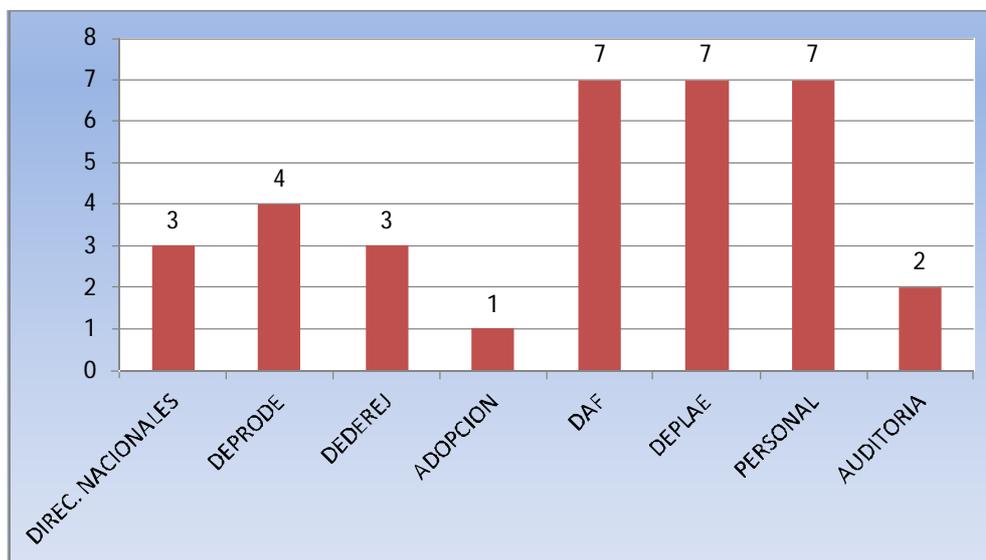
2000 - 2006	2006 – 2007	2007 - 2009
Obtención de una Nueva Ley de Responsabilidad Penal Juvenil, N°20.084.	Implementación nacional de la Ley 20.084.	Fortalecimiento en la implementación de la Ley 20.084.

Fuente: SENAME - Elaboración propia.

Los tres directores/as nacionales, han liderado distintos procesos de gestión, realizando los cambios apropiados para ello en la misión y de los objetivos estratégicos. Todo esto en tres distintas etapas.

Las dificultades en la implementación de estos nuevos objetivos, se presentan en los cambios que existieron también en las jefaturas de los departamentos técnicos como también en los de apoyo.

Figura N°6: Rotación de Jefaturas por Departamento (2000 – 2009)



Fuente: DIPRES - SENAME

Analizados los departamentos técnicos, nos encontramos que hubo 4 jefaturas diferentes en el DEPRODE y 3 en el DEDEREJ, sólo el departamento de ADOPCIÓN no sufrió cambio en su jefatura.

De acuerdo a los Balances de Gestión Integral anual, presentado por el SENAME ante la Dipres, se puede observar que todos los departamentos de soporte tuvieron cambios de jefatura en más de una oportunidad. Los departamentos de personas, planificación y de administración y finanzas son los que tienen una mayor rotación en sus jefaturas, contando con 7 jefes cada uno en diez años (2000 – 2009). Finalmente figura auditoría, quien sólo tuvo dos cambios de jefatura en dicho periodo.

Según lo señalado por los directivos, estos cambios de liderazgos, indudablemente afectó la gestión institucional del servicio ya que cada uno de los directivos debió empoderarse de la administración de su área; conocimiento del personal, clima organizacional, nueva estrategia. Cuando este directivo lograba el conocimiento y establecía una línea de acción, venía un nuevo cambio de jefatura y el departamento debía iniciar todo un nuevo proceso. Cambios que logran visualizar en los sectorialistas externos del Servicio; *Paola Palma* y *Milenka Milovik*, quienes opinan que dichos cambios;

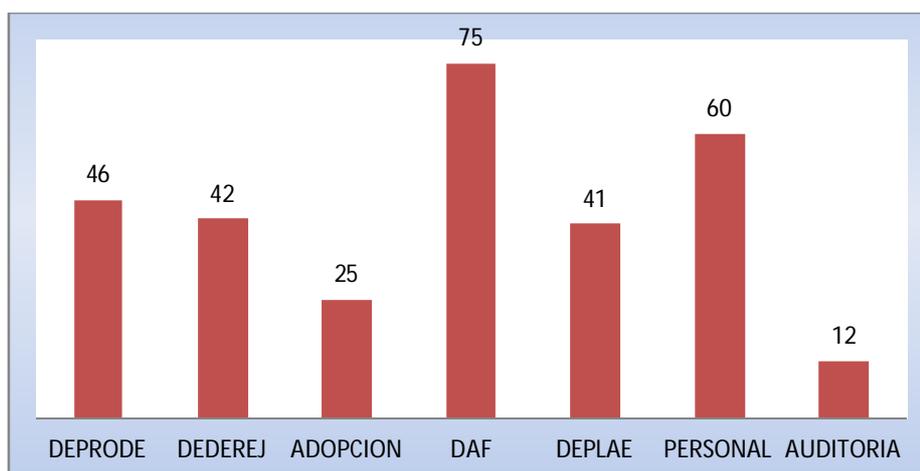
“afectan continuidad de la labor de las jefaturas de las buenas ideas que en ocasiones se implementan y que quedan truncadas debido a cambios o rotaciones de éstas”

B. DIMENSIÓN RECURSOS HUMANOS

En la revisión de la segunda dimensión referida a recursos humanos, podemos recoger los siguientes antecedentes.

De los 7 departamentos entrevistados se observa:

Figura N°7: Dotación de Personal por Departamento



Fuente: DIPRES – SENAME

De acuerdo a los datos aportados por el Departamento de Personal del SENAME se aprecia la dotación de las personas que laboran en cada uno de los siete departamentos analizados.

- Se puede ver que el departamento con mayor personal en sus dependencias, es el departamento de administración y finanzas con 75 personas, cuyo perfil profesional, pertenece mayoritariamente al área administrativa, como ingenieros comerciales, contadores generales, auditores y administrativos públicos. Este departamento se subdivide en cuatro unidades: abastecimiento, administración central, presupuesto y transferencias, (ver anexos).
- El segundo es en departamento de personas, el que cuenta con 60 empleados, que al igual que el DAF, tiene un perfil de profesionales orientados en el área administrativa. Este departamento se sub-divide en 5 unidades, como lo son el de bienestar, capacitación, gestión administrativa, prevención de riesgos y remuneraciones.
- El DEPRODE, es el tercer estamento con 41 personas, seguido por el DEDEREJ con 42. Cuyo perfil profesional se orienta principalmente hacia el área social, como sociólogos, psicólogos, asistentes sociales, profesores. Señalan a la vez que tienen un déficit de personal para abarcar la totalidad de las labores como departamento.

-
La Jefa del DEDEREJ, señala *“...existe un pequeño déficit. Falta una unidad de análisis de datos. Lo anterior para nuestro proceso especialización, evaluación de la calidad del trabajo, resultados, y para comunicarlos faltan profesionales sociólogos y estadísticos”*.

Fanny Pollarolo

- Planificación le sigue con 41 personas y cuyo perfil profesional, es variado, existen profesionales del área social, sean estos sociólogos, psicólogos, asistentes sociales, profesores. También cuenta entre sus filas administradores públicos y profesionales del área informática, lo anterior se debe a que la unidad de informática, es parte del departamento de planificación.
- *Raquel Morales* Jefa del Departamento de Adopción señala estar bien con el personal actual.

Finalmente el Departamento de Auditoría, es el único departamento que menciona la urgencia de un aumento de su dotación, ya que considera que esta se encuentra disminuida para la cantidad de las funciones y tareas que debe desarrollar en el servicio a nivel nacional, el Jefe (S) *Miguel Salazar* comenta:

“...nuestra dotación, es bastante mínima en relación a la envergadura y procesos del Servicio. Tenemos 70 unidades de administración directa, c/u con sus particularidades de las direcciones regionales, centro de administración directa y distintos departamentos y unidades de servicio. Cada uno posee recursos presupuestarios, personal, procesos, metas colectivas. Es como tener 70 empresas distintas, para lo cual el personal se debe triplicar en sus funciones...”

Desde una perspectiva externa se señala; en cantidad el personal está bien, pero en calidad se considera que falta orientar el perfil de los profesionales a una función más específica, esto se refiere a que falta mayor especialización en las labores en el plano técnico como presupuestario. Desde esta perspectiva se indica que esto mejoraría en parte la gestión del Servicio.

D. DIMENSIÓN PRESUPUESTARIA

Esta dimensión analiza, la participación en la conformación del presupuesto, su control y las dificultades y/o nudos críticos con los que deben lidiar los directivos del servicio durante el proceso presupuestario que se realiza año a año.

El Servicio Nacional de Menores, en la actualidad no cuenta con un proceso formal (escrito) de cómo se debe realizar la conformación del presupuesto del servicio, en la que se indiquen los tiempos, etapas, participantes, montos de dinero a solicitar, el control de la ejecución y la evaluación final de este.

“...la conformación del presupuesto del servicio se realiza de acuerdo al presupuesto histórico, cuyos recursos financian la capacidad instalada¹⁵ de la dirección nacional, direcciones regionales y centros de administración directa (gastos fijos y variables)”
José Arrellano, Jefe DAF.

Todos los directivos entrevistados dicen conocer el ciclo presupuestario del servicio. De estos 6 señalan tener participación sólo en la etapa de formulación. Se excluye de esta participación el departamento de auditoría, el que por Ley Orgánica del SENAME¹⁶ “le corresponde verificar el adecuado aprovechamiento de los recursos humanos, financieros y materiales asignados a las distintas unidades del Servicio”, por lo tanto su tarea es ver si la función se cumple o no se cumple, bajo las normas y leyes establecidas, sólo realizando recomendaciones en los casos necesarios.

El departamento de administración y finanzas, en conformidad a lo establecido en la misma Ley Orgánica, “le corresponderá proponer al Director Nacional el programa financiero y el presupuesto anual del Servicio y las modificaciones internas que éstos requieran”, por lo tanto tiene como responsabilidad la participación en todo el ciclo presupuestario, coordinando la elaboración del presupuesto del servicio. Para ello cuenta con la colaboración del DED EREJ y Planificación en el apoyo en la discusión

¹⁵ Bienes muebles, equipamiento, vehículos.

¹⁶ Ley N°2.465, Santiago 10 de Enero de 1979.

de éste en el parlamento, como el control de la ejecución realizada por del Departamento de Planificación.

Ciclo Presupuestario del SENAME.

De acuerdo a lo señalado por el Jefe del Dpto. de Administración y Finanzas, “*el Ciclo presupuestario del SENAME, se inicia a fines del mes de marzo, periodo en el cual los departamentos técnicos y apoyo, presentan sus propuestas de metas que esperan llevar a cabo el año siguiente. Esta primera fase que se desarrolla durante los meses de marzo, abril y mayo, etapa denominada formulación del Proyecto de Presupuesto Exploratorio.*

Luego con posterioridad al proyecto exploratorio, se define el Pre-Proyecto de Presupuesto, en el cual se consideran todos los ajustes indicados en el presupuesto exploratorio. Esta fase del pre-proyecto de presupuesto concluye a fines del mes de Julio con la correspondiente aprobación del Ministerio de Justicia.

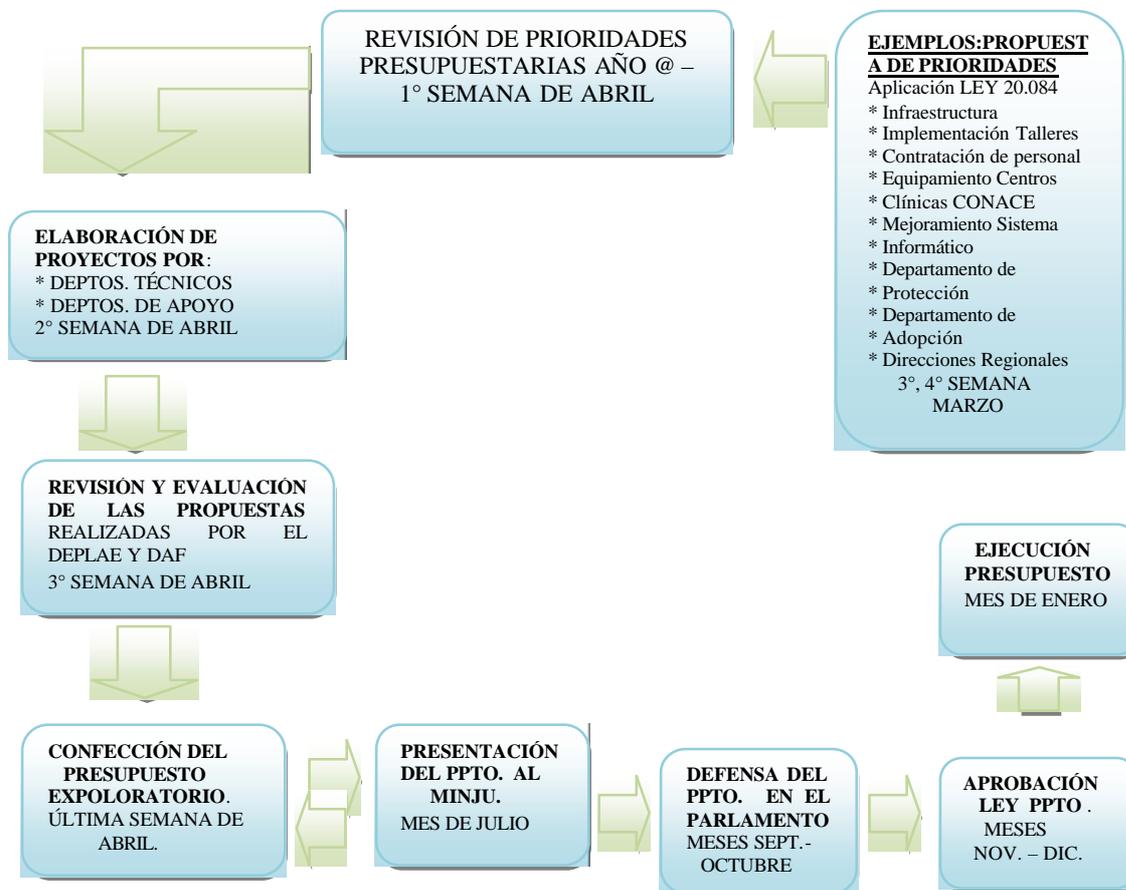
La fase final, es la presentación que se realiza al Ministerio de Hacienda, donde las comisiones técnicas revisan la presentación formulada por el Servicio. En esta fase se elabora el Proyecto de Ley de Presupuesto a nivel país, el cual será sometido a aprobación por parte del Poder Legislativo, la que concluye durante el mes de septiembre de cada año, en donde el Director del Servicio debe efectuar la defensa del proyecto aprobado por Hacienda, la que se transforma en Ley de la República a más tardar en los primeros días de Diciembre”.

El presupuesto aprobado en la Ley de Presupuestos de SENAME corresponde aproximadamente al 23% de los recursos aprobados para el sector justicia¹⁷.

¹⁷ Ministerio de Justicia.

Figura N°8: FLUJOGRAMA DEL PROCESO PRESUPUESTARIO DEL SENAME

(Fuente:SENAME, Elaboración Propia)



Participación de los departamentos en el presupuesto

Consultado respecto a *¿si considera que su participación es suficiente?*, la gran mayoría dijo que si lo era, pero indicaron:

“...muchas veces la participación de cada departamento depende de las prioridades administrativas y/o políticas que se generen año a año. En el caso de la implementación de la nueva Ley de Responsabilidad Penal Adolescente, el DEDEREJ fue el departamento que tuvo una mayor participación, el que duró aproximadamente tres años. No fue así el caso del Depto. de Adopción y Protección”

Fanny Pollarolo

De igual manera se indica, que muchas veces las decisiones gubernamentales, otorgan prioridades y generan una mayor dinámica al departamento involucrado con dichas decisiones. Estas obedecen a contingencias políticas. El caso más cercano,

tal como se menciona en el párrafo anterior es el de la aplicación de la nueva Ley de Responsabilidad Juvenil, “que fue creada con el objeto de reformular por completo el sistema de responsabilidad penal juvenil existente, ya que no se adecuaba al desarrollo jurídico y social del país, además de que entraba en abierta contradicción con convenciones internacionales ratificadas por Chile como la Convención sobre los Derechos del Niño”¹⁸.

Respecto a la percepción que lo directivos tienen del proceso presupuestario del servicio, “es que es un proceso extenso, que demanda un trabajo adicional más allá de la Jornada Normal de Trabajo. Presenta debilidades y problemas metodológicos, ya que no existe un proceso formal, que indique y clarifique los pasos e instancias de participación de los departamentos involucrados en el proceso. También presenta debilidad en su planificación.”

Luis Zabala

Al construirse a través de un presupuesto histórico (inercial), desconocen incrementos presupuestarios ocurridos en los departamentos, direcciones regionales y centros de administración directas. Un ejemplo de ellos es:

“...ha ocurrido, en varias oportunidades, que se ha otorgado el mismo presupuesto (del año anterior) a un centro, sin considerar los gastos que demandará la nueva ampliación, la mayor cantidad usuarios, el nuevo personal, los gastos básicos, la implementación y el nuevo equipamiento (camas, mesas, computadores, etc)”

Claudio Salas

Respecto a la eficiencia de la información del servicio en materia presupuestaria, los directivos señalan lo siguiente:

- a) *Sería más eficiente si se pudiese desglosar más la información acerca de los pagos. Es decir se explicita más claramente por qué se paga lo que se paga en cada mes (esto referido a los programas de protección).*
- b) *Cuando la información carece de calidad, oportunidad y claridad no puede ser considerada eficiente.*
- c) *La información en materia presupuestaria está muy segada.*
- d) *El levantamiento de la información no tiene proceso de análisis por lo que induce a confusión.*

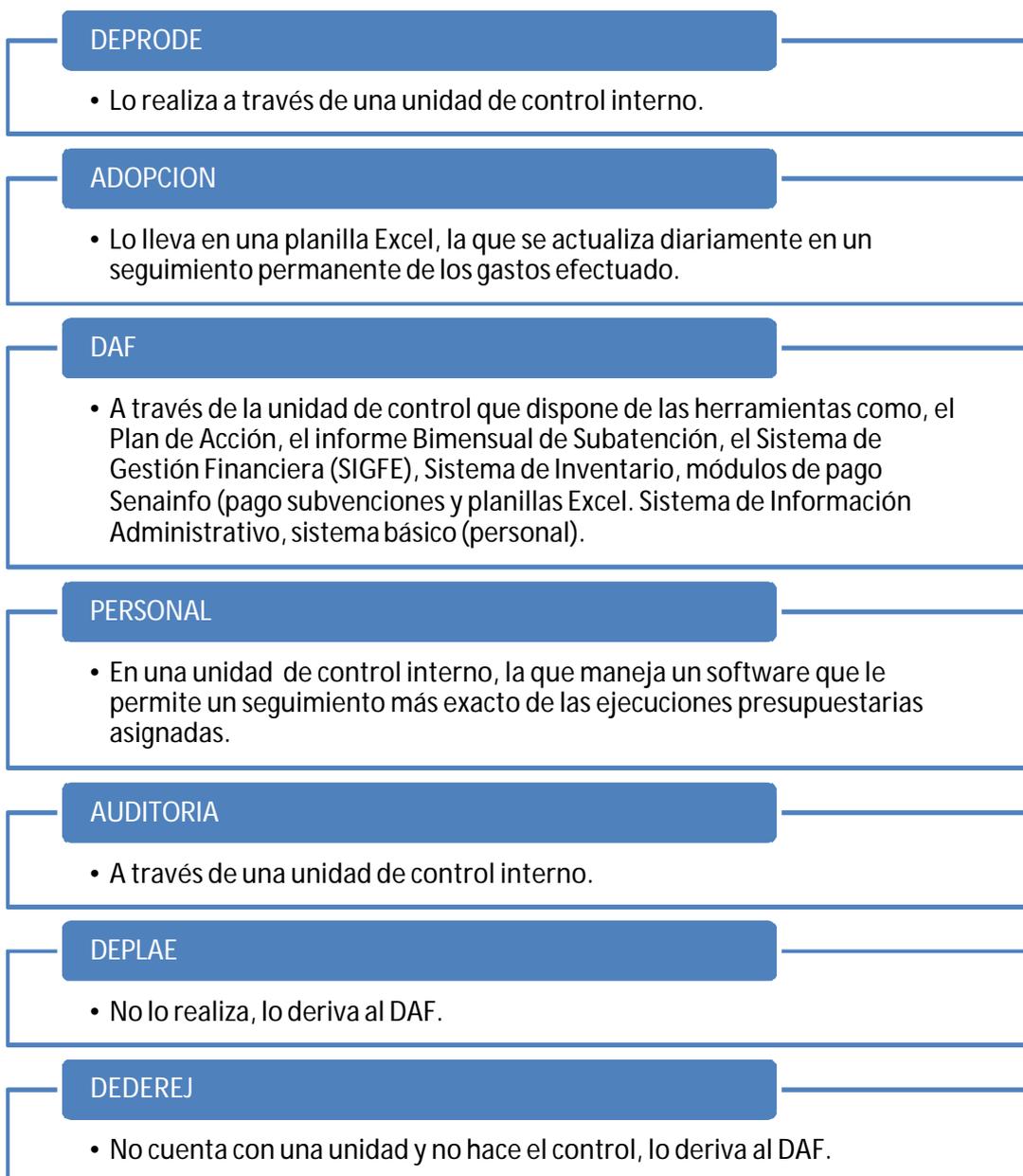
¹⁸ María E. Santibáñez, Claudia Alarcón, Análisis crítico de la aplicación práctica de la Ley de Responsabilidad Penal Juvenil y propuesta de mejoramiento. Facultad de Derecho U.C. Vicerrectoría de comunicaciones y asuntos públicos, Pontificia Universidad Católica de Chile, Temas de la Agenda Pública, Año 4, N°27 año 2009. Pag.N°1.

e) La gente en cierta medida conoce los procesos, lo que ayuda a comprender la información que se nos hace llegar.

Control Presupuestario por Departamento

Consultado si su departamento efectuaba algún tipo de control a la ejecución presupuestaria asignada por el servicio, 5 departamentos dijeron contar con ella y dos señalaron no hacerlo.

Figura N°9: Control del Departamento de su ejecución presupuestaria.



Fuente: SENAME – Elaboración Propia.

En resumen, de los 5 departamentos que disponen de un control de la ejecución presupuestaria, 4 de ellas cuenta con personal especializado para dicha labor,

(profesionales del área administrativa). Sólo Adopción dice no contar con personal especializado para ello.

El DEPLAE dispone del personal pero el control lo deriva al DAF. El DEDEREJ al igual que Planificación deriva el control al DAF y no cuenta con personal especializado para ello.

Nudos críticos del proceso

De acuerdo a lo indicado por los directivos, se han clasificado los principales nudos críticos que presenta el proceso.

Los nudos críticos que se observan en el proceso son múltiples;

- a. Existe una falta de coordinación con los departamentos técnicos a efectos de poder materializar la presentación de las metas.
- b. Otro aspecto a considerar, dice relación con el conocimiento en la materia (Elaboración del Proyecto de Presupuesto Exploratorio), lo cual muchas veces genera retrasos en la entrega de la información.
- c. Falta planificación. El Depto. de Planificación y el de Finanzas, deben monitorear permanentemente las necesidades del Servicio.
- d. La desconfianza que existe a todo nivel, respecto al proceso, no se pide a los Centros y Direcciones Regionales, por que piden más de lo que necesitan.
- e. Existe una discriminación del presupuesto, lo administran distintas instancias y no hay circulación entre ellos. No debe haber una delegación de la administración, si una ejecución.
- f. Los nudos críticos del proceso es el hecho de que deberían hacerse en su totalidad las observaciones al presupuesto exploratorio por parte del MINJU de una sola vez haciendo el proceso más expedito.
- g. Debe existir una instancia de planificación, de participación y de discusión.
- h. De conocimiento de las metas de los departamentos y planes anuales.
- i. La comunicación interna no es buena, falta comunicación interdepartamental.
- j. Existe una insularidad interdepartamental.

Desde una mirada externa, *Milenka Milovic*, señala “que en la etapa de ejecución, el servicio debe enfocar sus esfuerzos en gastar lo que programó para el año

presupuestario. En este mismo punto se señala que la gestión del Servicio en lo que respecta el gasto presupuestario anual, es de regular a malo”.

Los “*stakeholders*”, señalan que no tienen ingerencia directa para efectuar los cambios necesarios para que exista una mejor gestión en este plano, al igual que en el mejoramiento de la información, del cual se indica:

“Los informes están estandarizados, todos los servicios del Sector Justicia envían la información bajo el mismo formato, si bien el SENAME cumple con el envío de esa información, la calidad de información no permite hacer grandes análisis, en especial faltan proyecciones de gastos e información de gestión, por ejemplo, puede que alguna meta presupuestaria esté con una ejecución presupuestaria baja, no se explica por qué, no se explica qué medidas se están tomando para salvar esa situación.”

Paola Palma, Ministerio de Justicia

Cuando se requiere información extraordinaria, por lo general, viene incompleta o con errores. Se debe mejorar la calidad de la información y esta debe ser uniforme, pues a la misma pregunta pueden llegar respuestas diferentes dependiendo del departamento que la elabore”.

Paola Palma, Ministerio de Justicia

Cómo mejorar el proceso y la participación

Respecto al mejoramiento del proceso y la participación, los directivos señalan lo siguiente:

- a. Se deben utilizar o crear instrumentos que recolecte de la información de las reales necesidades presupuestarias de los estamentos involucrados con el presupuesto.
- b. Concentrar en alguna instancia la información y sean de sustento para los objetivos de la organización.
- c. Priorizar y valorizar las actividades, para establecer compromisos conformes a los recursos disponibles.
- d. Operar con el gasto de acuerdo al programa establecido, no en la medida que se requiere.
- e. Las metas y el proyecto presupuesto deberían ir a la par. Lo que ocurre, es que las metas se ajustan al presupuesto
- f. Respetar los plazos establecidos para la elaboración del presupuesto, con el fin de revisarlo correctamente para evitar que llegue con errores al MINJU.

- g. A través de una sociabilización, conocimiento e integración de los departamentos con los objetivos estratégicos, enmarcados en los lineamientos anuales de la misión del Servicio.
- h. Debería existir un equipo permanente (unidad de presupuesto), en donde exista un traspaso de la información de manera fluida con los estamentos involucrados.
- i. Los procedimientos debieran ser permanentes e informar de los cambios si los hubiera.
- j. Debe existir un proceso que asegure la información, que garantice una buena operación. Estamos en mejor pie pero falta algo más formal.

D. DIMENSIÓN PLANIFICACIÓN

Esta dimensión analiza la forma en que los departamentos del SENAME abordan el proceso de planificación y el control de sus objetivos, actividades y presupuesto. ¿Cuál es el tiempo que destinan para ello?, ¿quién desarrolla esta función?, ¿qué herramientas o instrumentos utilizan? y por último saber, ¿de qué manera estos procesos influyen en la toma de decisiones de los directivos públicos y cómo puede ser mejorada?

De acuerdo a lo señalado por *José Miguel González*, profesional del Dpto. de Planificación *"la planificación anual del servicio, comienza con la elaboración de la ficha de identificación de las definiciones estratégicas¹⁹ y de indicadores de desempeño²⁰(Ver anexos). Este trabajo es liderado por el departamento de planificación y control de gestión, realizándose en los meses de Junio-Julio, terminando en Noviembre con la aprobación de la Ley de Presupuesto"*.

Elaboración:

Se indica que en el mes de junio, se hace llegar una propuesta, de la misión y objetivos estratégicos (los que se reflejan en el "Formulario A1"), a todos los departamentos del servicio, para que realicen sus observaciones. De igual forma ocurre con los indicadores ("Formulario H"). Los departamentos efectúan una revisión de las metas, definen su mantención o cambio junto con los indicadores.

En julio, los departamentos deben hacer llegar sus propuestas al departamento de Planificación, quien elabora una propuesta final para ser presentado al(a) Director(a) Nacional para su aprobación. Con el visto bueno del(a) Director(a) es subido a la página WEB de la DIPRES. De no mediar observaciones se dan por aprobadas. La

¹⁹ Llamado "formulario A1", donde se describe en forma detallada la misión del servicio, los objetivos estratégicos, los clientes/beneficiarios/usuarios y productos estratégicos (bienes y servicios), www.dipres.cl.

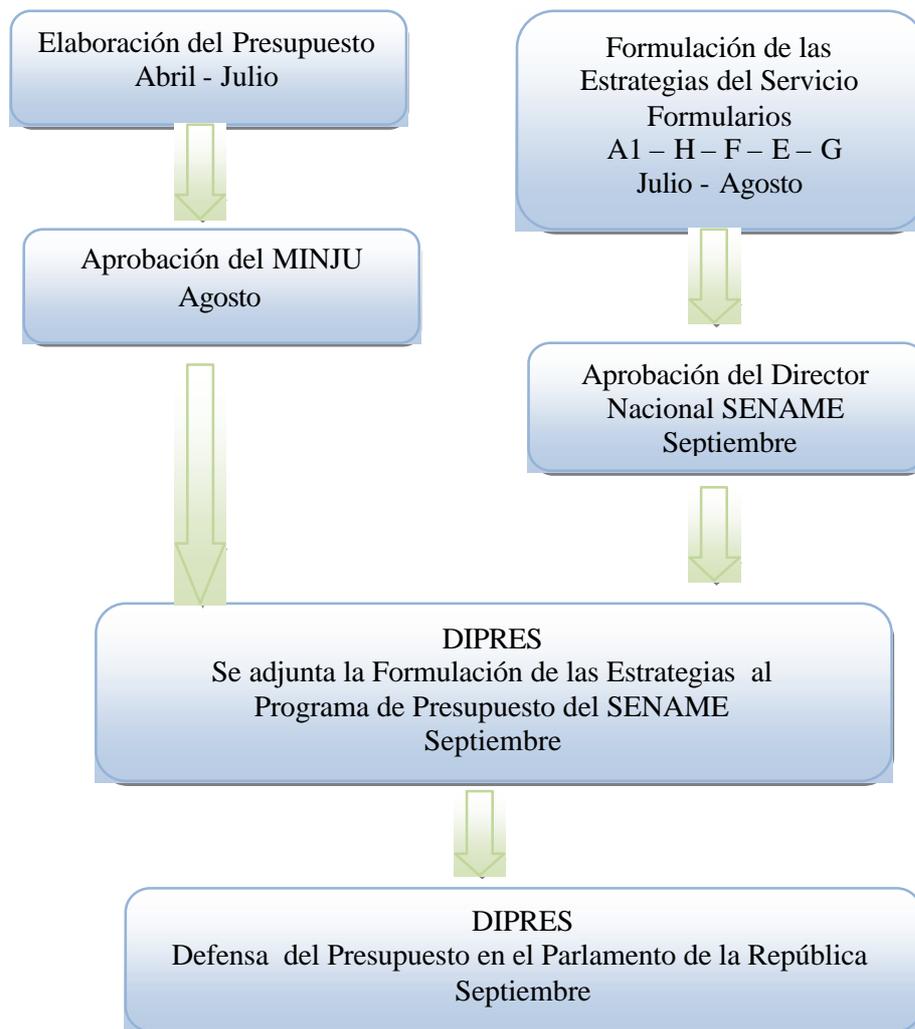
²⁰ Llamado "formulario H", donde se describe el producto, el indicador, la fórmula de cálculo de este el logro de la meta, su ponderación y medios de verificación de la meta, www.dipres.cl.

DIPRES las adjunta al proyecto de presupuesto del servicio el que es defendido en el mes de septiembre en el parlamento de la República.

Lo anterior evidencia que la formulación estratégica²¹ del servicio son establecidas después de ser elaborado el presupuesto (abril - julio), ajustando las metas y los objetivos a este, siendo lo normal el procedimiento contrario, el presupuesto se debería ajustarse a las definiciones estratégicas. Lo señala *R. Anthony y V. Govindarajan* “*la planificación estratégica precede al presupuesto y proporciona un marco dentro del cual se desarrolla el presupuesto anual. De alguna forma, un presupuesto es una representación de un plan estratégico de la organización*”

Figura N°10: Etapas Programa de Presupuesto y Formulación de Estrategias del SENAME

²¹ “...es el proceso de decisión sobre los objetivos de la organización y las estrategias para alcanzarlos”, R. Anthony, V. Govindarajan, Sistema de Control de Gestión, décima edición, Ed. Mc.Graw Hill 2003, pag. N°9



Fuente: SENAME – Elaboración propia.

De acuerdo a lo señalado por el Depto. de Planificación del Servicio, el gráfico muestra, que la fecha inicio de las etapas de elaboración de presupuesto y la formulación de las estrategias del servicio corre por distintas líneas de tiempo.

La elaboración del presupuesto comienza en el mes de abril y termina con presentación del presupuesto Ministerial a la DIPRES en el mes de agosto.

La formulación de estrategias es presentada a la DIPRES un mes más tarde, en Septiembre, previa aprobación de estas del Director Nacional. Luego se unen para la presentación en el parlamento.

Lo anterior demuestra que no existe una coordinación y una prioridad en la formulación de las estrategias con la elaboración del presupuesto.

“...las estrategias y objetivos del servicio se ajustan al presupuesto asignado, debiendo ser todo lo contrario”

Claudio Salas .

Consultado respecto de este tema a la DIPRES, nos señala que:

“Esta situación no es resorte nuestro, sólo podemos decir que el SENAME debería tener claro para que se requieren los fondos, es decir cual es el destino de estos. Deberían establecer esto antes de la solicitud, ya que el presupuesto del Servicio entra a competir con otras instituciones que están bajo el Ministerio de Justicia y luego ajustarlo.

La programación del presupuesto debe ser lo más preciso posible, nos referimos con esto, a que “el tejo” no este tan pasado, como suele ser la costumbre del servicio en materia presupuestaria”.

Milenka Milovic

Al consultar respecto a los controles internos en materia de gestión, todos los departamentos efectúan el control de gestión interno. Seis departamentos han creado su propia unidad de control (sólo Auditoría no cuenta con ella), para abordar la coordinación, el control presupuestario, las modificaciones de la oferta programática, seguimiento a las licitaciones, matriz de riesgo y metas.

Los instrumentos y seguimientos para esta función, son variados como: (ver anexos)

- El Cuadro de Mando Integral efectúa un control de los indicadores de los productos estratégicos del Servicio (Formulario H, Convenio de Desempeño Colectivo y Sistema de Información para la Gestión) y esta son realizados por los departamentos a través de sus unidades y direcciones regionales .
- Plan de Acción Anual, realiza un control mensual de todo el gasto presupuestario del servicio. Se emite un informe trimestral al Minju para informar del estado del gasto presupuestario.
- Matrices de cumplimiento de indicadores de procesamiento interno, de las Direcciones Regionales (indicadores de desempeño colectivo- metas SIG- matriz de riesgos en materia de supervisión).
- Reportes trimestrales Base SENAINFO indicadores de Protección de Derechos (incluye metas SIG-H).
- Planillas de peticiones de vacantes vía solicitudes Tribunales (80 bis ley de Tribunales de Familia) y de recursos asignados por esta vía.
- Sistema para la Gestión Financiera del Estado (Sigfe), Senainfo (Módulo de Pagos), Planillas de Cálculo, los Programas de Supervisión Financiera, Sistema de Inventario, y otros relativos al control de las metas que son propias del Departamento.

- Indicadores del SIG (A1, "H", CMI) y otros.
- Evaluación de desempeño.
- Seguimiento Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG).
- Por metas tenemos indicadores de gestión, los plazos los establecemos a través de una carta Gantt.
- Realización de reuniones departamentales y del comité directivo.

Se observa que cada uno de los departamentos tiene su propia unidad de control de gestión y sus instrumentos para realizar el seguimiento de sus metas y objetivos, lo que genera en algunas ocasiones una duplicidad de la información. Se requiere para ello de sistemas más modernos y el Cuadro de Mando Integral (CMI) podría cumplir esa misión, pero en la actualidad su rango de acción está limitado sólo a la planificación estratégica y control de gestión y no en materia presupuestaria.

En relación a la toma de decisiones, ningún directivo entrevistado, manifestó usar el Cuadro de Mando Integral como herramienta para la toma de decisiones.

"...el hecho de que ningún directivo use el CMI para la toma de decisiones, se debe fundamentalmente a que no existe un canal de información entre el profesional que maneja la herramienta y el jefe del departamento. No así el caso de las direcciones regionales, donde los profesionales que efectúan el seguimiento de las metas, informan periódicamente a sus directores regionales, quienes apoyados por dicha información toman las correspondientes decisiones en materia de gestión".

José Miguel González

Los directivos señalan que *"...una buena toma de decisiones pasa por una buena planificación y control de gestión, la que debe ser transversal al servicio, realizar una correcta asignación de tareas, mejorando la comunicación interna y contar con instrumentos que proporcionen información de calidad y oportuna".*

CAPITULO III

PROPUESTA

La presente propuesta de una metodología para la elaboración presupuesto exploratorio para el Servicio Nacional de Menores, surge luego de haber entrevistado

a los directivos públicos de los principales Departamentos de la Dirección Nacional del Servicio Nacional de Menores, y a través de intercambio de opiniones y apoyo directo del Depto. De Auditoría del Servicio.

Esta busca por resultado una mayor participación de los Departamentos en el proceso de gestión presupuestaria, entregando sugerencias y alternativas de trabajo y coordinación interna para la elaboración de un presupuesto más participativo.

Esta propuesta que busca una mayor participación de las jefaturas de los departamentos y sus unidades del Servicio, con el objeto de que las propuestas sean más uniformes en su forma y más profundas en su fondo.

Como el Servicio Nacional de Menores, depende directamente del Ministerio de Justicia, este Servicio debe hacer llegar a dicho Ministerio la necesidad presupuestaria, obedeciendo a un Marco Presupuestario, presentado con antelación. Por lo anterior las propuestas deben ser recogidas y analizadas por el Director Nacional, quien conjuntamente con los jefes de los distintos departamentos del Servicio debe decidir las prioridades presupuestarias para el año siguiente.

Para ello, presento a una propuesta de metodológica de trabajo para la formulación del presupuesto exploratorio del SENAME, apoyado luego de un Diagrama de Flujo, en donde se define que actividad realizar, quien la debe realizar y como realizarla. De igual manera se adjuntan documentos para la elaboración de las propuestas y su carta gantt de los tiempos en la elaboración y ejecución presupuestaria.

En la propuesta se puede ver al Departamento de Planificación y Control de Gestión como el eje responsable de la coordinación, revisión y evaluación de las propuestas efectuadas por los departamentos y unidades del Servicio, y esto se debe principalmente, porque es quien maneja los todos los instrumentos de gestión de la institución, partiendo por la elaboración del formulario A-1 y H, el Sistema de Gestión de la Información (SIG), Plan de Acción, Balance de Gestión Integral (BGI) y Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG) entre otros (ver anexos), lo que a mi juicio otorga una mirada más estratégica de la elaboración del presupuesto del Servicio, apoyado principalmente por el Departamento de Administración de Finanzas, quien se abocaría principalmente a entregar una mirada más financiera al presupuesto.

Luego el DEPLAE a través de sus instrumentos de gestión, puede efectuar un seguimiento periódico de manera conjunta con el DAF de las ejecuciones presupuestarias y el cumplimiento de las metas establecidas en el presupuesto, a través de una serie de indicadores, elaborados para dicho fin.

PROPUESTA DE PRESUPUESTO EXPLORATORIO DEL SERVICIO NACIONAL DE MENORES

INDICE

1. Objetivo
2. Alcance

3. Definiciones y Glosario
4. Responsabilidades
5. Descripción de Actividades
6. Normas y referencias
7. Modificaciones

1.0 Objetivo:

El objetivo del presente procedimiento, es establecer una metodología de trabajo para formular el presupuesto exploratorio del SENAME.

2.0 Alcance:

El presente procedimiento abarca todos los Departamentos y Unidades del servicio Nacional de Menores.

3.0 Cuadro N°2: Definiciones y Glosario.

DEPLAE	Departamento de Planificación y Estudios.
DEDEREJ	Departamento de Derechos y Responsabilidad Juvenil.
DEPRODE	Departamento de Protección de Derechos
DAF	Departamento de Administración y Finanzas

4.0 Responsabilidades

4.1 Es responsabilidad del Jefe/a el DEPLAE, coordinar, revisar, editar y proponer la versión preliminar del Presupuesto Exploratorio a la Dirección Nacional.

4.2 Es responsabilidad de la Jefe/a del DEDEREJ, revisar y aprobar metas de sus unidades y departamento.

4.3 Es responsabilidad de la Jefe/a del DEPRODE, revisar y aprobar metas de sus unidades y departamento.

4.4 Es responsabilidad de la Jefe/a del Departamento de Adopción, revisar y aprobar metas de sus unidades y departamento.

4.5 Es responsabilidad de la Jefe/a del Departamento de Personas, revisar y aprobar metas de sus unidades y departamento.

4.6 Es responsabilidad de la Jefe/a del DAF, proponer el presupuesto base del SENAME y asesorar a los Departamentos Técnicos en temas relativos a costeos de las metas.

4.7 Es responsabilidad de los profesionales designados por cada departamento, recolectar la información necesaria y fidedigna; construir y proponer las metas departamentales.

5.0 Descripción de actividades

Como un proceso que se realiza anualmente, el DEPLAE debe proponer un Presupuesto Exploratorio a la Dirección Nacional del SENAME y el Servicio a la Subsecretaría de Justicia del Ministerio de Justicia, para ello debe coordinar un proceso de recolección de información entre los distintos departamentos involucrados, para la definición de un conjunto de metas anuales, programadas para el año siguiente, las cuales han sido consensuadas previamente con la Dirección Nacional del SENAME.

Para llevar a cabo esta tarea, el DEPLAE debe definir una serie de etapas a seguir para la construcción del Presupuesto Exploratorio preliminar que debe presentar a la Dirección Nacional y este al Ministerio de Justicia.

En este documento se debe incluir la información de “lo que se quiere hacer”, por cada departamento, con el mayor detalle y claridad.

A continuación se describe el detalle de las actividades, las que son presentadas en un diagrama de flujo, que sistematiza las etapas señaladas :

5.1 Minuta Presupuestaria Justificativa.

La Minuta Presupuestaria Justificativa, es un formulario que permite identificar claramente lo que se quiere hacer (metas), porqué se quiere hacer (problema), en que período de tiempo, las unidades o cantidades y sus costos, entre otros. Este documento debe ser llenado por los profesionales de apoyo nominados para esta tarea por cada Departamento involucrado en la elaboración del Presupuesto Exploratorio

El DEPLAE, debe entregar anualmente en el comienzo de Marzo una Minuta Presupuestaria Justificativa, a cada jefe/a del departamento involucrado en el proceso de definición de metas requerido para la edición del Presupuesto Exploratorio del año próximo, esta se debe hacer llegar, vía correo electrónico, conjuntamente con un cronograma definido y consensuado con anterioridad.

Luego, cada jefe debe hacer llegar dentro de los plazos establecidos, este formulario vía correo electrónico al Jefe del DEPLAE con copia al profesional designado por DEPLAE para la revisión y levantamiento de observaciones y/o sugerencias de cambio en las correcciones si las hubiera.

En esta etapa se comenzará a construir con mayor detalle en la primera semana de abril el Presupuesto Exploratorio.

El DEPLAE debe confeccionar el documento, considerando los siguientes criterios básicos.

a. Confiabilidad de la información: que las metas estén comprendidas dentro de las líneas programáticas del Servicio y departamentos.

b. Pertinencia: Deplae debe verificar la pertinencia entre los proyectos y sus presupuestos, de no haberlos se deben modificar.

c. Revisión Ortográfica y Edición: Se debe verificar que se cumplan los parámetros definidos en las fases previas.

d. Priorización: Se deben ordenar las metas de acuerdo a la prioridad que estas tengan para el departamento.

5.2 Elaboración Oficio Ministro

Este oficio será elaborado por profesionales del DEPLAE y sancionará el Jefe de dicho departamento y posteriormente se enviará al Director Nacional, quien puede podrá solicitar la inclusión de nuevos antecedentes o correcciones del documento según corresponda. Luego de aprobado será enviado al Subsecretario de Justicia en su calidad de Jefe del servicio.

5.3 Revisión sectorialista.

Los documentos enviados a la Subsecretaria de Justicia, son revisados por la/el sectorialista, quien revisa la información entregada y envía comentarios, solicitudes y/o modificaciones, referidos a aspectos técnicos y/o financieros. Este/a puede solicitar modificaciones de redacción y sugerencias de mejoras del documento.

5.4 Presentación del presupuesto al Subsecretario

Esta actividad se realiza generalmente en el Ministerio de Justicia, en una reunión formal, e incluye un resumen de impacto de los resultados esperados por cada meta y el costo total del presupuesto exploratorio. Aquí se resulten dudas de manera directa del presupuesto exploratorio.

Deberían participar por parte del SENAME, el Director Nacional, Asesores del Gabinete de la Dirección Nacional, Jefes de Departamentos Técnicos, Jefe DAF, Jefe DEPLAE y profesionales coordinadores del presupuesto asignados por el jefe DEPLAE.

Una vez efectuada la presentación se recogerán todas las observaciones y modificaciones correspondientes efectuadas en dicho encuentro, las que deberán ser modificadas a la brevedad y ser remitidas lo antes posible al Ministerio en los plazos acordados, mediante oficio.

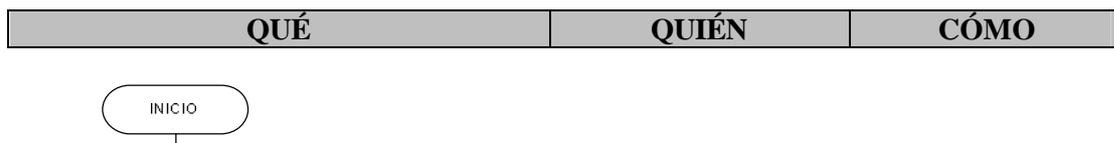
6.0 Normas y referencias.

- Clasificador presupuestario.
- Formato cuadro presupuesto resumen.
- Formato minuta ministro
- Formato presentación Power Point Presupuesto Exploratorio
- Modelo Oficio N°... Fecha...
- Modelo Memorandum N°... Fecha...
- Modelo circular N°... Fecha...
- Minuta Presupuestaria Justificativa
- Formatos cuadros en formato Excel.
- Formatos tablas en formato Word
- Cuadro Comparativo presupuesto exploratorio año N versus presupuesto año N-1.
- Breve explicación de programas presupuestarios 1 y 2.

7.0 Modificaciones

En el caso que sea necesario realizar una modificación a este procedimiento, indicarlo con una nota de la última fecha del cambio.

Figura N°11: DIAGRAMA DE FLUJO DEL PRESUPUESTO EXPLORATORIO DEL SENAME



	DEPTO.PLANIFICACIÓN	Envío formularios por correo electrónico a Jefe/a de Depto. con copia al Director Nacional.
	JEFE DE DEPARTAMENTO	Elaboración del documento por profesionales de apoyo nominados por el Jefe del Depto.
	JEFE DE DEPARTAMENTO	Envío de respuesta del formulario al Jefe DEPLAE y profesionales de la Unidad de Presupuesto e Inversión.
	DEPLAE	Envío de recomendaciones y/o sugerencias a Jefe Depto.
	DEPLAE	Procesa la información entregada en la MPJ.
	DEPLAE	Envío de observaciones y/o diferencias a Jefe de Depto. para que se resuelva antes de 24 horas.
	DEPLAE	Envío de observaciones y/o diferencias a Jefe de Depto. para que se resuelva antes de 24 horas.
	DEPLAE	Envío de observaciones y/o diferencias a Jefe de Depto. para que se resuelva antes de 24 horas.
	DEPLAE	Envío de observaciones y/o diferencias a Jefe de Depto. para que se resuelva antes de 24 horas.
	DEPLAE	Envío de Minuta Ministro al Director Nacional.
	DIRECTOR NACIONAL	Envío de correcciones y/o inclusión de nuevos antecedentes al Jefe DEPLAE.
	JEFE DEPLAE	Envío de oficio a Subsecretario, adjuntando Presupuesto Exploratorio y la Minuta Ministro.

QUÉ	QUIÉN	CÓMO
-----	-------	------

1

2

	SECTORIALISTA	Revisa y envía comentarios, solicitudes y modificaciones técnicas y/o financieras
	JEFE DEPLAE	Expone la presentación ante Ministro y Subsecretario de Justicia y Otros.
	DE LA REUNIÓN DEL MINISTERIO	Envío de observaciones y/o modificaciones al equipo SENAME.
	JEFE DEPLAE Y DIRECTOR NACIONAL	Mediante oficio con 5 copias se entrega al Ministerio de Justicia en los plazos acordados.
	Fin	

Fuente: SENAME- Elaboración propia

MINUTA PRESUPUESTARIA JUSTIFICATIVA ²²

I. INFORMACIÓN PRELIMINAR DE LA META

NOMBRE DE LA META: *Indicar el nombre de la meta*

²² La Minuta Presupuestaria Justificativa, es un formulario que permite identificar claramente lo que se quiere hacer (metas), por qué se quiere hacer (problema), en que período de tiempo, las unidades o cantidades y sus costos, entre otros. Este documento debe ser llenado por los profesionales de apoyo nominados para esta tarea por cada Departamento involucrado en la elaboración del Presupuesto Exploratorio. (Docto. Presupuesto Exploratorio, DEPLAE, Septiembre 2009).

OBJETIVO ESTRATÉGICO: Indicar a qué objetivo estratégico(s) está asociado la meta. Se adjuntan las Definiciones Estratégicas Institucionales, como la Misión y Objetivos Estratégicos, en Anexo 1 (Ejemplos).

TOTAL DE RECURSOS: Indicar el total de recursos asociados a la meta para su cumplimiento. Se solicita un detalle presupuestario por subtítulo.

Subtítulo 21: Gastos en Personal.

- Contempla sueldos, lo que permite financiar la dotación autorizada a nivel de Dirección Nacional y Direcciones Regionales. Ejemplo, pago de sueldos, viáticos, horas extraordinarias, asignación de funciones críticas.

Subtítulo 22: Bienes y Servicios de Consumo.

- Permite financiar las operaciones y actividades normales del Servicio como la alimentación, bebidas, combustibles, lubricantes, servicios básicos, reparaciones y mantenimiento.

Subtítulo 24: Transferencias Corrientes.

- Contempla fondos destinados para la continuidad de los proyectos autorizados e incluyen transferencias que se otorgan a los Organismos Acreditados de acuerdo a diferentes modalidades de atención.

Subtítulo 29: Adquisición de Activos no Financieros.

- Permite la adquisición de bienes muebles y equipos informáticos (computadores, impresoras, servidores).

Subtítulo 31: Iniciativas de Inversión.

Permite destinar los fondos a obras de infraestructura, estudios previos y gastos administrativos, vinculados con la inversión.

II. DESARROLLO DE LA META

1.- DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA: Mencionar una breve descripción del problema que se quiere abordar con la implementación de la meta.

- Anexar cuadros de apoyo a esta descripción si fuere necesario.

Descripción del Problema:

La dotación vigente de vehículos del Servicio presenta un evidente desgaste, provocando esto fallas y problemas de traslado del personal y usuarios de los Centros. Por lo anterior es necesario reponer la dotación actual para entregar un buen servicio y atención a los niños, niñas y adolescentes.

Cuadro N°3: KMs Vehículos

Detalle de vehículos	Km	Año de adquisición
Minibus Centro Arica	130.000	2009
Furgón La Serena	165.000	2008
Minibus Pudahuel	178.000	2007

2.- OBJETIVO GENERAL: Generar un objetivo general en la solución del problema.

- El Objetivo General es uno solo. Es la parte donde se expresa resumidamente --o globalmente-- la finalidad u objetivo (único) de la meta que se piensa realizar.²³

Ejemplo:

Coordinar el proceso de Inversión del SENAME para el logro de financiamiento externo de proyectos programas y estudios en concordancia con el MIDEPLAN el Ministerio de Justicia y Gobiernos Regionales.

3.- OBJETIVO ESPECÍFICO: Desarrollar Objetivos Específicos para el cumplimiento de la meta. Indicar no más allá de 6 objetivos.

- El objetivo específico detalla, desglosa y define con mayor precisión la meta que se pretende alcanzar. Puede ser más de uno, y, para cada uno hay que definirle los resultados concretos esperados.²⁴

Ejemplos:

- a) Mejorar las condiciones de seguridad de los centros cerrados existentes, teniendo como referencia a los centros cerrados modelo.
- b) Potenciar y o desarrollar las competencias y habilidades sociales que apuntan al autocuidado y gestión de riesgo de los niños, niñas y adolescentes.
- c) Reforzar las dotaciones de personal de las Direcciones Regionales para mejorar las funciones de supervisión, asesoría y control de los centros y proyectos.

4.- PROYECTOS: Nombre y fundamentación del proyecto, programa o estudio se pueden adjuntar cuadros de apoyo a la fundamentación.

Proyectos²⁵

Corresponde a los gastos por concepto de estudios preinversionales de pre factibilidad, factibilidad y diseño, destinados a generar información que sirva para decidir y llevar a cabo la ejecución futura de proyectos.

^{2,3} Diccionario de Administración.

^{25,3,5} Sistema Nacional de Inversiones, Subsistema Análisis Técnico Económico, MIDEPLAN, Santiago, Agosto 2009.

Considera, además, los gastos de inversión que realizan los organismos del sector público para inicio de ejecución de obras y/o la continuación de las obras iniciadas en años anteriores, con el fin de incrementar, mantener o mejorar la producción de bienes o prestación de servicios.

Programas²⁶

Son los gastos por concepto de iniciativas de inversión destinadas a incrementar, mantener o recuperar la capacidad de generación de beneficios de un recurso humano o físico, y que no correspondan a aquellos inherentes a la institución que formula el Programa.

Estudios Básicos²⁷

Son los gastos destinados a generar información sobre recursos humanos, físicos o biológicos, que permiten generar nuevas ideas de inversión.

5.- POBLACIÓN: Indicar la población objetiva y beneficiaria del proyecto. Número de plazas, sujeto de atención, edad, sexo, región, centros de atención.

6.- DETALLE DEL PRESUPUESTO: Indicar el detalle del presupuesto indicando el subtítulo e ítem de cada uno de los gastos asociados. Adjuntar un cuadro del gasto mensual del presupuesto total de la meta.

Se debe entregar a los jefes de departamentos, conjuntamente con la Minuta Presupuestaria Justificativa una breve definición de los subtítulos más utilizados en la elaboración del presupuesto, con el fin de que el equipo profesional que trabaje las metas, conozca parte del lenguaje técnico financiero con el que se trabaja en la elaboración del presupuesto exploratorio.

Detalle de los Subtítulos

Subtítulo 21: GASTOS EN PERSONAL

Comprende todos los gastos que, por concepto de remuneraciones, aportes del empleador y otros gastos relativos al personal, consultan los organismos del sector público para el pago del personal en actividad.

Algunos ítems :

- Sueldos sobresueldos, aguinaldos, bonos, honorarios.

Subtítulo 22: BIENES Y SERVICIOS DE CONSUMO

Comprende los gastos por adquisiciones de bienes de consumo y servicios no personales, necesarios para el cumplimiento de las funciones y actividades de los organismos del sector público. Asimismo, incluye los gastos derivados del pago de determinados impuestos, tasas, derechos y otros gravámenes de naturaleza similar, que en cada caso se indican en los ítems respectivos.

Algunos ítems :

- Este subtítulo, permite destinar al SENAME financiamiento para adquirir alimentación y bebidas para los Centros de Administración Directa de todo el país, así como también el vestuario, el combustible y lubricantes para los vehículos de la Dirección Nacional y Direcciones Nacionales. Este sub-título permite la cancelación de los servicios básicos de la infraestructura operativa a nivel nacional, como también los arriendos y servicios generales y servicios técnicos y profesionales. Aquí se contemplan los gastos por concepto de aseo, vigilancia, fletes, bodegajes, salas cunas y jardines infantiles.

Subtítulo 29: ADQUISICION DE ACTIVOS NO FINANCIEROS

Comprende los gastos para formación de capital y compra de activos físicos existentes. Permite la adquisición y reposición de mobiliario y equipos informáticos en la Dirección Nacional y Direcciones Regionales.

Este subtítulo financia la compra de muebles de oficina, equipos informáticos en todas las Direcciones Regionales y Centros de Administración Directa del país. La adquisición de vehículos como camionetas y minibús para el traslado del personal y los usuarios de los Centros a nivel Nacional.

Algunos ítems :

- Vehículos, mobiliario, máquinas y equipos, equipos informáticos, programas informáticos.

Subtítulo 31: INICIATIVAS DE INVERSION

Comprende los gastos en que deba incurrirse para la ejecución de estudios básicos, proyectos y programas de inversión, incluidos los destinados a Inversión Sectorial de Asignación Regional. Los gastos administrativos que se incluyen en cada uno de estos ítem consideran, asimismo, los indicados en el artículo 16 de la Ley N° 18.091, cuando esta norma se aplique.

Las asignaciones especiales con que se identifiquen los estudios básicos, proyectos y programas de inversión, de acuerdo a lo establecido en el inciso 5º del artículo 19 bis del decreto ley N° 1.263 de 1975, corresponderán al código y nombre que se le asigne en el Banco Integrado de Proyectos (BIP).

Algunos ítems :

- Estudios básicos, proyectos, programas de inversión

Se adjunta una planilla, para que los departamentos nominen a los profesionales responsables en la confección de la Minuta Presupuestaria Justificativa, con el fin de establecer formalmente el nexo de comunicación y levantamiento de observaciones a las metas presentadas por los departamentos y unidades.

**Cuadro N°4: PROFESIONALES RESPONSABLES POR DEPARTAMENTO:
CONFECCIÓN PRESUPUESTO EXPLORATORIO 20... – SENAME**

DEPARTAMENTOS	RESPONSABLES
DEPRODE	
UNIDAD INFRAESTRUCTURA	
DEDEREJ	
ADOPCION	
PERSONAS	
DAF	

CONCLUSIONES

Terminado el análisis de las entrevistas realizadas a los directivos públicos del Servicio Nacional de Menores, podemos concluir lo siguiente:

En el análisis realizado al plano institucional, se concluye que el SENAME no esta efectuando una revisión de su misión y objetivos estratégicos de manera colectiva.

De acuerdo a lo señalado por profesionales y jefes/as de departamentos de dicho servicio, los departamentos hacen llegar sus observaciones y sugerencias de la misión y objetivos estratégicos del siguiente año presupuestario, las que son revisados por tres profesionales del área de planificación y luego presentado al director nacional para su aprobación. Todo esto sin pasar por una nueva revisión de los jefes/as de departamentos, menos de los directores regionales, por tal motivo algunos de los directivos, señalan que la misión del servicio es poco clara y que los objetivos estratégicos en general, no logran identificar las funciones y fines estratégicos de sus departamentos.

Los departamentos técnicos DEPRODE, DEDEREJ y Adopción, en el desarrollo de función comparten los mismos objetivos (de protección y reinserción social), a pesar de esto, no actúan en colaboración entre ellos, por el contrario tratan de aislar los procesos, provocando una “insularidad” en con su entorno dentro de la institución. No ocurre esto con los departamentos de apoyo, los que interactúan de muchas maneras, ya sea proporcionando los recursos financieros, humanos, de supervisión y gestión.

De igual manera, se reconoce una debilidad en el liderazgo institucional relacionado con la poca claridad existente en la priorización de las metas del Servicio. Lo anterior puede ser consecuencia de la falta de discusión y análisis de las prioridades del servicio, las que deben estar acorde con los objetivos estratégicos establecidos. Si estas no están claras lo más probable es que las metas tampoco lo estén.

La rotación de la jefatura de los departamentos, es otro de los motivos considerados en el perjuicio de la gestión institucional. Debido a que cada uno de los directivos debió empoderarse de la administración de su área; conocimiento del personal, clima organizacional, nueva estrategia. Cuando este directivo lograba el conocimiento y establecía una línea de acción, venía un nuevo cambio de jefatura y el departamento debía iniciar todo un nuevo proceso.

Por lo anterior, el servicio debiera generar instancias de revisión y evaluación de su misión y objetivos estratégicos con todos los estamentos directivos del servicio, donde participen los Jefes/as de Departamentos, los Directores/as Regionales y Jefes/as de Centros de Administración Directa. Estos encuentros deben calendarizados y realizados una vez al año, y cuyo único fin no debe ser otro, que el mejorar y identificar a toda la institución con la línea del negocio para así lograr una mayor eficiencia en todos los ámbitos de la gestión institucional.

En el plano de Recursos Humanos podemos indicar que el perfil del personal que labora en los departamentos entrevistados, podemos señalar que en los departamentos técnicos como el DEPRODE, DEDEREJ y Adopción, se encuentra enfocado hacia el área de las ciencias sociales, como psicólogos(as), asistentes sociales, abogados, sociólogos, profesores(as).

En los departamentos de apoyo como lo son el DAF, DEPLAE, Personas y Auditoría, estos profesionales tienen un perfil más orientado al área administrativa,

encontrándonos con administradores públicos, contadores generales y auditores, ingenieros comerciales e informáticos. El departamento de administración y finanzas es el que tiene mayor personal laborando en la actualidad.

En el plano presupuestario el Servicio Nacional de Menores, en la actualidad no cuenta con un proceso formal (escrito) de cómo se debe realizar la conformación del presupuesto del servicio, en la que se indiquen los tiempos, etapas, participantes, montos de dineros a solicitar, el control de la ejecución y la evaluación final de este. El departamento de administración y finanzas, en conformidad a lo establecido en la misma Ley Orgánica (Ley N°2.465) es quien lidera el proceso con el apoyo de los demás departamentos.

Respecto a la percepción que lo directivos tienen del proceso presupuestario del servicio, es que es un proceso extenso, que demanda un trabajo adicional más allá de la Jornada Normal de Trabajo. Presenta debilidades y problemas metodológicos, ya que no existe un proceso formal, que indique y clarifique los pasos e instancias de participación de los departamentos involucrados en el proceso. También presenta debilidad en su planificación.

Esta podría ser mejorada si se utilizan los instrumentos adecuados que recolecten las reales necesidades de los estamentos involucrados y que el gasto sea operado de acuerdo a los programas establecidos y no en la medida de las urgencias. Definitivamente el gran problema no es el origen o monto de los fondos sino el uso eficiente que se haga de ellos, medido a través de indicadores que permitan cuantificar la calidad y certeza de las decisiones presupuestarias.

Se sugiere la creación de un equipo permanente (unidad de presupuesto), el que debe establecer tiempos y procedimientos permanentes en su generación y revisión de este a través de la formalización institucional de un manual de procedimiento presupuestario con su propio diagrama de flujos.

En el ámbito de planificación, es el departamento de planificación y control de gestión quien lidera este proceso, lo que no impide que cada uno de los departamentos cuenten con su propia unidad de control de la gestión y presupuestaria en algunos casos, contando con variados instrumentos para dicha función.

Para una buena una toma de decisiones, los directivos señalan, la importancia de una buena planificación y control la que debe ser transversal al servicio, y que esta debe contar con instrumentos que proporcionen información de calidad y oportuna.

Actualmente en el Servicio, existe una discordancia entre la formulación estratégica, y el presupuesto, ya que estas son elaboradas después de que el presupuesto ha sido presentado al Ministerio de Justicia para su aprobación. Por lo tanto las metas del SENAME se ajustan a lo que establece el marco presupuestario, debiendo ser todo lo contrario.

Se sugiere establecer un calendario que coordine de tal manera los tiempos que la formulación estratégica del servicio sea elaborada previo al presupuesto anual de la institución, con el objeto de que las metas se cumplan a razón de una buena planificación estratégica.

CAPITULO IV

ANEXOS

Jefes/as de departamento entrevistados

- Jefa Departamento de Responsabilidad Juvenil:
Este Departamento esta orientado al área de infractores de la Ley Penal Adolescente, Ley 20.084, su labor es trabajar con los adolescentes infractores en la aplicación de programas de rehabilitación con el fin de reinsertarlos en la sociedad.

Actualmente Administra 51 Centros de Administración a nivel nacional. El detalle es el siguiente: se cuenta con 17 Centros de Internación Provisoria (CIP) y 17 Centros de Rehabilitación Conductual (CRC) y 17 Centros Semicerrados en las 15 regiones del país.

- Jefa Departamento de Protección de Derechos:

El Departamento de Protección, desarrolla una política de protección de derechos destinado a los niños, niñas, adolescentes y sus familias en circunstancias de riesgo y vulnerabilidad social. Para ello dispone del personal e 5 centros en 5 regiones del país, para las acciones de protección y prevención.

- Jefa Departamento de Adopción:

El Departamento de Adopción es la encargada de restituir al niño/a su derecho a tener una familia definitiva, otorgándole la calidad de hijo/a respecto de los adoptantes desde el punto de vista legal, con todos los derechos que ello implica y sin ningún tipo de diferencia respecto de los hijos biológicos. Posee 5 Centros en tres regiones del país.

- Jefe Departamento de Planificación:

Este Departamento lleva el control de las metas institucionales a través de los instrumentos de gestión, como el SIG, Plan de Acción, Balance de de Gestión Integral, Programa de Mejoramiento de la Gestión y Cuadro de Mando Integral. Posee Unidades Operativas en todas las regiones del país.

- Jefe Departamento Administración y Finanzas:

Es el Departamento que tiene la responsabilidad de administrar y controlar los recursos financieros, tanto gastos como las inversiones que realice el servicio, en el proceso presupuestario anual, el cual es registrado y controlado a través del Sistema de Información para la Gestión Financiera del Estado (SIGFE).

- Jefe Departamento de Personas:

Este Departamento es encargado de las contrataciones y control del recurso humano del servicio.

- Jefe Departamento de Auditoría Interna:

Departamento encargado de validar los instrumentos de gestión, a la vez supervisa los procesos financieros y técnicos por medio de periódicas auditorías internas a todo el servicio.

SKATEHOLDERS

- Sectorialista del Servicio Nacional de Menores, Ministerio de Justicia.

- Sectorialista del Servicio Nacional de Menores de la Dirección de Presupuesto, Ministerio de Hacienda

Figura : DIAGRAMA DE ELABORACIÓN DEL PRESUPUESTO REPÚBLICA DE CHILE (Fuente:DIPRES)

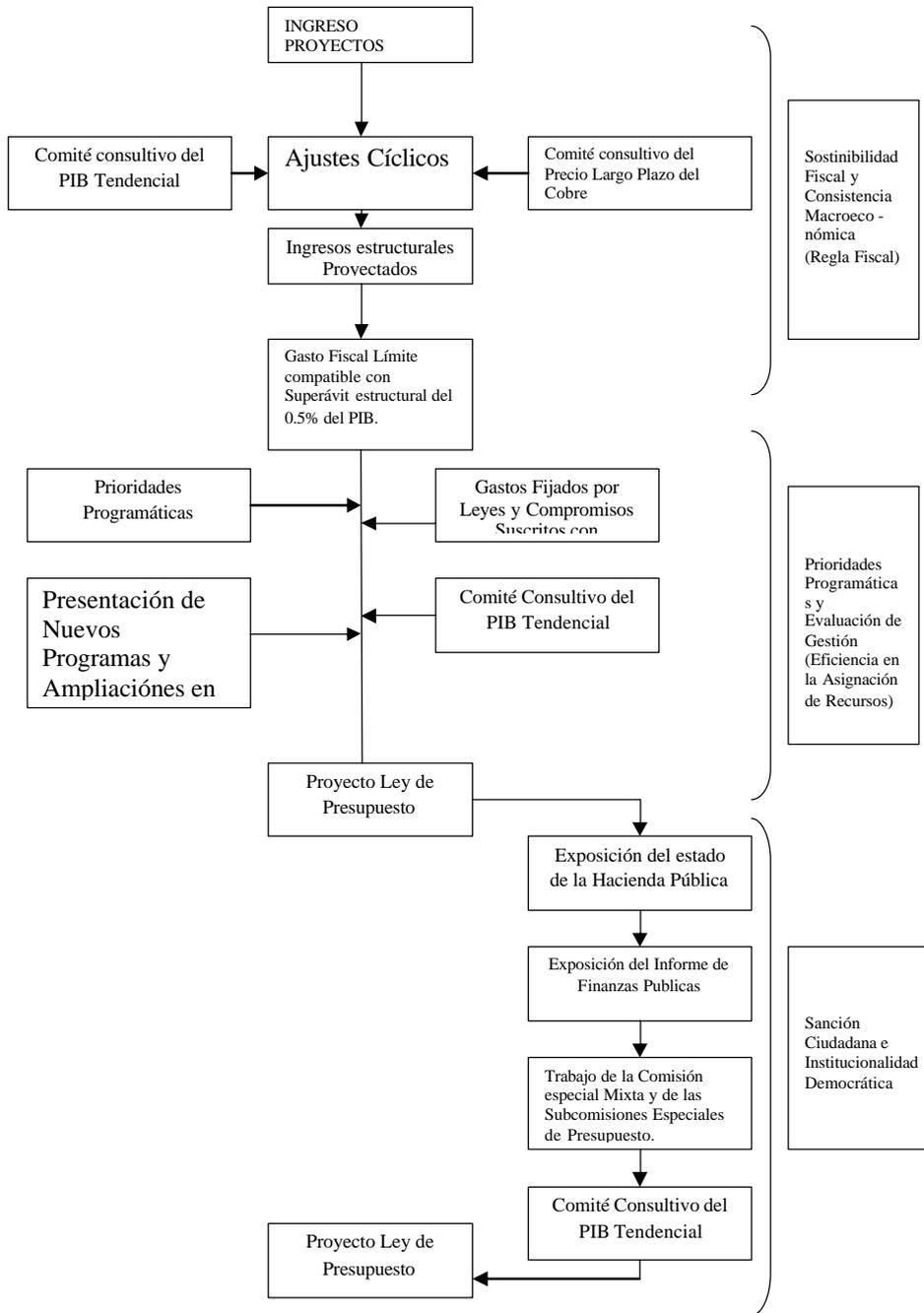
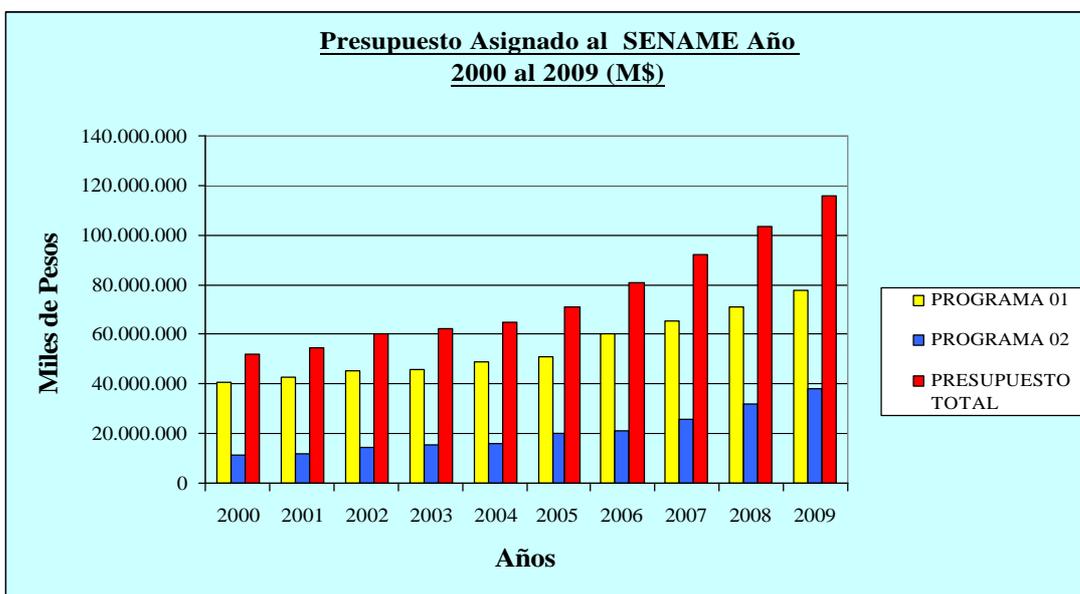


Figura: PRESUPUESTO SENAME 2000- 2009



	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
PROGRAMA 01	40.559.357	42.963.890	45.238.147	46.407.357	48.741.562	51.070.777	60.021.330	65.791.656	71.270.517	77.692.209
PROGRAMA 02	11.369.346	12.296.618	15.064.512	15.577.654	16.097.021	19.764.503	21.334.078	26.374.806	32.259.041	38.481.598
PRESUPUESTO TOTAL	51.928.703	55.260.508	60.302.659	61.985.011	64.838.583	70.835.280	81.355.408	92.166.462	103.529.558	116.173.807

Fuente: SENAME – Elaboración propia

INSTRUMENTOS DE GESTIÓN DE USO DEL SERVICIO NACIONAL DE MENORES

El Servicio Nacional de Menores, utiliza actualmente par sus procesos de Control Presupuestario, los siguientes Instrumentos de Gestión.

El Sistema de información y la gestión

Permite Planificar y Controlar la Gestión de una organización en base a objetivos estratégicos, productos, centros de responsabilidad e indicadores de gestión (modelo balanced scorecard)

En ella se pueden administrar todos los instrumentos de planificación y control de gestión vigentes en la administración pública, tales como Formulario A1, H, Convenio de desempeño colectivo, Gestión Interna, Plan de Acción, PMG a través del cumplimiento de actividades.

Características:

Convenios de Desempeño Colectivo

La ley 19.882 del Ministerio de Hacienda, que regula la nueva política de personal a los funcionarios públicos, establece en su artículo vigésimo octavo “que a partir del 1 de enero del 2004, se pagará como estímulo un componente fijo por el desempeño colectivo obtenido por el personal correspondiendo a un 4% cuando el nivel de cumplimiento de las prefijadas sean igual o superior a un 90% metas y de un 2% si dicho nivel es inferior al 90% pero igual o superior al 75%. Del mismo modo se suprime a contar de igual data la bonificación compensatoria correspondiente al incremento individual establecida en el inciso segundo del artículo 9 de la Ley 19.646” (Diario Oficial/Normas Generales/año 2003/DO 23/06/2003 Ley 19.882, 2003 Ministerio de Hacienda Subsecretaria de Hacienda).

Cuadro de Mando Integral

Es un poderoso instrumento para medir el desempeño corporativo y se ha demostrado que es la herramienta más efectiva para enlazar la visión, misión y la estrategia a cinco medidas de desempeño. Además permite ofrecer una visión completa de la organización, siendo el elemento esencial del sistema de información que sirve de apoyo al sistema de control de gestión en su misión de mejorar su nivel de competitividad en el largo plazo (Kaplan y Norton)

Las cuatro perspectivas que conforman el modelo básico de Kaplán y Norton son:

- Perspectiva Financiera.
- Perspectiva del cliente.
- Procesos Internos.
- Aprendizaje y crecimiento.

El Cuadro de Mando Integral es un instrumento que permite ofrecer una visión completa de la organización, siendo el elemento esencial del sistema de información que sirve de apoyo al sistema de control de gestión en su misión de mejorar su nivel de competitividad en el largo plazo.

Por lo que el Sistema de Control de Gestión debe tener la capacidad de generar información de carácter predictivo, para enfrentar el actual reto estratégico al que se enfrentan las empresas, que consiste en adaptarse a un mundo nuevo, global y competitivo.

Según Kaplan y Norton las mediciones son importantes, si no puedes medirlo, no puedes gestionarlo.

Plan de Acción

Es un Informe de Ejecución Presupuestaria Trimestral, corresponde a una comparación de los ingresos y gastos devengados en el período que expresan un resultado que no incorpora los saldos financieros de inicio y término del período. Estos informes trimestrales en el caso del SENAME, son entregados directamente al Ministerio de Justicia.

Formulario A1

El formulario A1, contiene las definiciones estratégicas del servicio, las que son presentados para el proceso de formulación del proyecto de presupuesto para el año siguiente, estas deben ser revisadas anualmente.

Formulario H

Este formulario tiene por objeto recoger información de indicadores de desempeño y las metas de la institución con el objeto de disponer de información de desempeño de las instituciones y enriquecer el análisis en la formulación del presupuesto y su discusión en el Congreso Nacional. Estos antecedentes son presentados al Congreso Nacional conjuntamente con el Proyecto de Ley de Presupuestos. Por tal motivo en este formulario deben presentarse indicadores vinculados a los productos o subproductos más relevantes de la institución, ya sea por el nivel de gasto asociado y/o por su impacto en la ciudadanía y, preferentemente, referidas a atributos del producto (calidad), resultados intermedios y finales.

Programa de Mejoramiento de Gestión (PMG)

Instrumento de apoyo a la gestión de los Servicios Públicos, basado en el desarrollo de áreas estratégicas comunes de la gestión pública para un cierto estándar predefinido. El cumplimiento de etapas de desarrollo está asociado a un incentivo monetario a los funcionarios. Se ejecuta a través de los procesos de formulación, implementación, seguimiento y evaluación de los programas de mejoramiento de los servicios. (Dirección de Presupuesto).

A partir del año 2001 los PMG se han centrado en el desarrollo de sistemas de gestión mejorando las prácticas en los servicios públicos. En estos años, de acuerdo a definiciones técnicas elaboradas al interior del sector público por parte de una red de expertos, los servicios han avanzado en el desarrollo de los sistemas de gestión que forman parte de sus respectivos PMG. Lo anterior ha permitido que los funcionarios reciban un beneficio económico, a la vez que se construye una base más sólida a partir de la cual enfrentar otras exigencias y procesos propios de un sector público que se moderniza para cumplir con sus principales desafíos.

La formulación de los PMG a partir del año 2005 introduce los primeros elementos para transitar hacia un mecanismo de certificación externa de sistemas de gestión para los servicios públicos -reconocido internacionalmente a través de las Normas ISO.

El SENAME desde el año 2000, sólo en dos oportunidades no ha logrado el 100% de su ponderación, pero sólo en una ocasión no ha logrado el pago del 100% del bono, ya que el año 2001 logró el 95% ponderado, no cumpliendo con el 5% comprometido ese año en el sistema de Administración y Finanzas (ponderación menor), la razón se debió al no cumplimiento de la entrega de listado de capacitaciones trimestrales. El año 2007 el Servicio logró un ponderado de sólo un 87%, no logrando cumplir con los sistemas de Gobierno Electrónico (ponderación media 8%) y el Sistema de Compras del Sector Público, ponderación menor 5% (Dipres, 2009).

El año 2009 el SENAME asume el compromiso del PMG Marco Avanzado en los Sistemas de Evaluación de Desempeño (ponderación media (%)) y Planificación y Control de Gestión, ponderación alta 10%, (Dipres, 2009).

Figura: Programa de Mejoramiento de la Gestión



El desafío del Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG), es lograr que las Políticas tanto de Recursos Humanos, Modernización y de Control de Gestión, sean logradas en forma balanceada, esto es así por que el PMG:

- Se enmarca en la **Política de Recursos Humanos** establecida para los/as funcionarios/as públicos/as, por cuanto opera con incentivos monetarios vinculados al cumplimiento de metas y obtención de resultados.
- Es parte del **Sistema de Evaluación y Control de Gestión** del Gobierno Central, contribuyendo con la implementación de sistemas de gestión a fin de mejorar la gestión pública, especialmente en la provisión de bienes y servicios a la ciudadanía, con énfasis en el mejoramiento de la calidad del gasto público, y
- Forma parte de la **Política de Modernización del Estado** que busca satisfacer a ciudadanos más informados, que exigen una entrega de bienes y servicios de calidad.

Cuadro: Programa Mejoramiento de Gestión SENAME - Compromisos 2009

Áreas de Mejoramiento	Sistemas	Objetivos de Gestión							Prioridad	Ponderador
		Etapas de Desarrollo o Estados de Avance								
		I	II	III	IV	V	VI	VII		
Recursos Humanos	Capacitación - Marco Básico				X				ALTA	13%
	Higiene y Seguridad - Marco Básico				X				MEDIA	8%
	Evaluación del Desempeño - Marco Avanzado	X							MEDIA	8%
Calidad de Atención a Usuarios	Sistema Integral de Atención e Información Ciudadana - Marco Básico						X		MEDIA	7%
	Gobierno Electrónico - Marco Básico					X			MENOR	5%
	Auditoría Interna - Marco Básico				X				ALTA	13%
Planificación / Control / Gestión Territorial Integrada	Gestión Territorial - Marco Básico				X				ALTA	12%
	Planificación y Control de Gestión - Marco Avanzado	X							ALTA	10%
	Compras y Contrataciones Públicas - Marco Básico						X		MENOR	5%
Administración Financiera	Administración Financiero-Contable				X				ALTA	12%
	Enfoque de Género - Marco Básico				X				MEDIA	7%

Fuente: SENAME

Nota: Las prioridades asignadas a cada sistema las otorga el Servicio, de acuerdo al grado de complejidad que comprenda la etapa.

Indicador de Desempeño

De acuerdo a lo definido por la DIPRES, un indicador de desempeño “es una herramienta que entrega información cuantitativa respecto al logro o resultado en la entrega de los productos (bienes y/o servicios) generados por la institución, pudiendo cubrir aspectos cuantitativos o cualitativos de este logro. Es una expresión que establece una relación entre dos o más variables, la que comparada con períodos anteriores, productos similares o una meta o compromiso, permite evaluar desempeño”.

Los indicadores de desempeño deben cumplir algunos requisitos básicos, entre los cuales destacan la pertinencia, la independencia de factores externos, la comparabilidad, requerir de información a costos razonables, ser confiables, simples y comprensivos y constituir información de carácter público.

Por otra parte los indicadores deben cubrir los aspectos más significativos de la gestión, privilegiando los principales objetivos de la organización, pero su número no puede exceder la capacidad de análisis de quienes los van a usar. El resultado de los indicadores permite inferir directa o indirectamente una medida del logro de las metas propuestas. Estas metas pueden estar directamente relacionadas con alguno de los productos estratégicos (bienes y/o servicios) que ofrece la institución, o tener un carácter más amplio, que englobe todo su quehacer. En este último caso, el área de “Producto Estratégico al que se vincula” debe expresarse como “Institucional”.

Los indicadores de desempeño son elaborados por cada uno de los departamentos del servicio, no existe límite de ellos por Departamentos, generalmente se mantienen en número histórico, midiendo las actividades más importantes.

Cuadro: Programación de elaboración de indicadores año 2010

NUMERO DE PASOS	ACTIVIDADES / SEMANAS	FECHA DE ENTREGA
1	Definición de Centro de Responsabilidad y Centro de Costos.	AGOSTO 10
2	Definición de Usuarios del CMI para el año 2010. Direcciones Regionales, Dirección Nacional y Centros de Administración Directa (3 Pilotos).	AGOSTO 10 AL 17
3	Ingreso del A1 al CMI e Indicadores H.	AGOSTO 10 AL 17
4	Revisión de indicadores 2009 y propuesta para el año 2010 por parte del DEPLAE.	AGOSTO 17 AL 24
5	Envío de los Indicadores Propuestos a los Departamentos y Unidades Dirección Nacional.	AGOSTO 3 1
6	Socialización de Propuesta del DEPLAE con Equipos de los Centros de Costos.	SEPTIEMBRE 7
7	Acompañamiento desde el DEPLAE en la revisión de propuesta con equipos de los Centros de Costos. Revisión de Indicadores, Metas, Verificadores y Proyecciones de Metas Parciales.	SEPTIEMBRE 14 AL 21
8	Recepción de Indicadores en el DEPLAE (Validados por las Jefaturas).	SEPTIEMBRE 21
9	Revisión de Indicadores y sanción de estos de parte del DEPLAE.	SEPTIEMBRE 28
10	Asesoría a los Centros de Costos en el Ingreso de Indicadores al CMI para el año 2010 de la Dirección Nacional, revisión de formulas de calculo, proyecciones de metas parciales trimestrales para indicadores regionales.	OCTUBRE 19 A 2 DE NOVIEMBRE
11	Elaboración del plan de trabajo anual en base a indicadores de Gestión 2010. y sus respectivas bajadas regionales, propuestas de lineamientos de trabajo regional.	NOVIEMBRE 2 AL 23
12	Asesoría a los Centros de Costos de la Dirección Nacional en el Ingreso de Actividades al CMI para el año 2010, estandarización de las mismas en las DR y revisión de tiempos de ejecución de acuerdo al cumplimiento efectivo 2009.	NOVIEMBRE 23 AL 7 DE DICIEMBRE

Fuente: SENAME

El Sistema de Información para la Gestión Financiera del Estado (SIGFE):

El SENAME por muchos años desarrolló en su área administrativa-financiera su labor con herramientas convencionales, arrastrado consigo los males de una organización burocrática, como lo son las demoras en los informes financieros y contables, información no actualizada y falta de control de los gastos e inversiones. Se hicieron esfuerzos con el fin de mejorar y actualizar los sistemas, pero la inversión para efectuar un real cambio era muy elevado, por lo que dicha prioridad tuvo que esperar.

Para el año 2000, con el Proceso de Modernización del Estado se incorporaron a la institución como parte de la Políticas Públicas las Tecnologías de Información y Comunicación, más conocidas como TICS las que han implicado un cambio radical en el servicio, trayendo consigo un conjunto de innovaciones tecnológicas con el fin de optimizar y simplificar los procesos institucionales que permitan aumentar la transparencia y participación ciudadana (páginas WEB).

De la mano de este cambio tecnológico, el Ministerio de Hacienda, por medio de la Dirección de Presupuesto desarrolló para el Proceso Presupuestario, diferentes herramientas con el único fin de transparentar y mejorar el análisis y formulación del presupuesto público, orientándolos al resultado de sus acciones, programas y proyectos. Una de estas herramientas es el Sistema de Información para la Gestión Financiera del Estado, el que tiene por objeto orientar a “Mejorar la oportunidad y calidad de la información para la formulación presupuestaria anual, la ejecución de cada una de sus fases, la contabilidad, la tesorería, la administración de caja y el control de los resultados presupuestarios, entregando información relevante en forma oportuna de acuerdo a la demanda de los distintos actores involucrados en la administración de los recursos financieros del Estado”(Dipres)

El proceso de implementación del Sistema se realizó el año 2002 con la fase piloto con algunos servicios para su puesta en marcha. Esta comienza con la firma de un protocolo de acuerdo, que es “donde se sientan las bases de la ejecución del sistema y se estipula el plan de actividades que en ciertos casos se inicia con una revisión de procesos para hacer un diagnóstico de los asuntos financiero-contables y una propuesta de rediseño de las mismas. Luego se trabaja en conjunto con el servicio en la definición de de la configuración de las bases para establecer un parámetro y colocar un sitio WEB a disposición del servicio que inicia un proceso de prueba. Una vez terminada esta etapa, se realizan transacciones en paralelo que facilitan el conocimiento del funcionamiento de la plataforma por parte de los usuarios y permite comparar la ejecución presupuestaria del SIGFE con la del sistema vigente. La última etapa de la implementación corresponde a la entrada en producción en donde el SIGFE pasa a ser el sistema oficial del servicio en el área financiera-contable”(2)

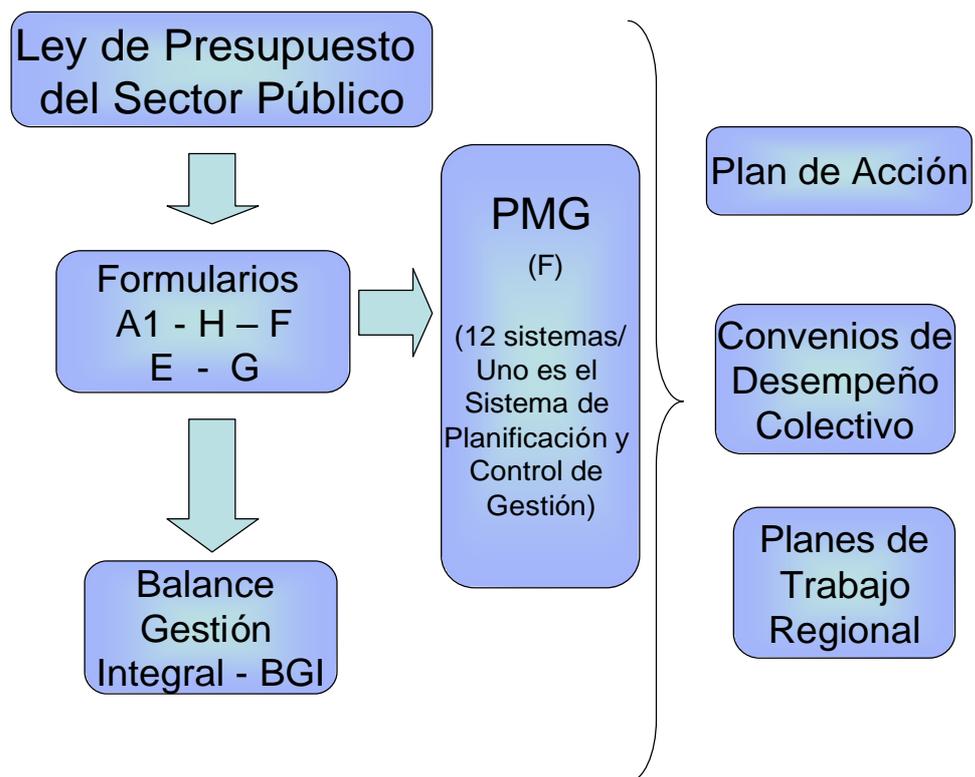
Servicio Nacional de Menores firmó el protocolo de acuerdo para inicio del sistema en la institución el año 2004, iniciando todo un proceso de diagnóstico y rediseño del sistema implementándolo de manera definitiva e n noviembre del año 2005, haciendo

una entrada a producción, no obstante ya se había ingresado la información consolidada hasta el mes de julio y luego se ingresaron consolidados por mes, agosto y septiembre. El mes de octubre se ingreso en las dependencias de SIGFE y se convocó para dicho momento a todos los Jefes Administrativos y Encargados Contables con la documentación a ingresar, lo que siguió realizándose hasta el día de hoy

BALANCE DE GESTIÓN INTEGRAL (BGI)

Es un documento en el cual todos los servicios públicos rinden cuenta a la ciudadanía y al congreso nacional de la ejecución presupuestaria del presupuesto asignado por el Estado.

Figura: INSTRUMENTOS DE GESTIÓN - SENAME



Fuente: SENAME

CUADROS ANEXO (Fuente Dipres – SENAME)

AÑO	DIRECTOR DEL SERVICIO
2000 - 2006	DELIA DEL GATTO REYES
2006 - 2007	PAULINA FERNANDEZ
2007 - 2010	EUGENIO SAN MARTIN TRUFFY

AÑO	JEFE DEPRODE
2000 - 2002	LISSETTE GARCIA B.
2002 - 2004	LORETO DITZEL LACOA
2005 - 2007	LORETO MARTINEZ OYARCE
2007 - 2010	ANGELICA MARIN

AÑO	JEFE DEDERJ
2000 - 2006	CARMEN ANDRADE LARA
2006	MARINA HERVIAS BUSTOS
2006 - 2010	FANNY POLAROLLO

AÑO	JEFE ADOPCION
2000 - 2010	RAQUEL MORALES IBÁÑEZ

AÑO	DAF
2000 - 2003	ALVARO PINTO LARENAS
2003 - 2006	LUIS MARIO RIQUELME
2006 - 2007	EDUARDO SALDAÑO FERNANDEZ
2007 - 2008	CLAUDIO NAVEA
2007 - 2008	RAUL CORNEJO CORNEJO
2008 - 2008	MIGUEL MEZA ALFARO
2008 - 2010	JOSE MIGUEL ARELLANO ALBÓNICO

AÑO	DEPLAE
2000 - 2000	LISSETTE GARCIA B.
2000 - 2001	MARCELA ARCE MORALES
2001 - 2002	JORGE ALVAREZ CHUART
2002 - 2006	SOLANGE FUENTEALBA VERGARA
2006 - 2007	CARMEN GLORIA CARREÑO
2007 - 2008	JOSE MIGUEL GONZALEZ BRUNA
2008 - 2010	CLAUDIO SALAS ARAVENA

AÑO	PERSONAL
2000 - 2002	PAOLO ARANEDA
2002 - 2003	ROGELIO BAEZA MONREAL
2003 - 2006	LETICIA RIVAS SOTO
2006 - 2007	GABRIELA PIZARRO LAZO
2007 - 2008	JORGE DAZA LOBOS
2008 - 2008	CARLOS VARAS
2008 - 2010	LUIS ZABALA FLORES

AÑO	AUDITORIA
2002 - 2008	MIGUEL MEZA ALFARO
2008 - 2010	JAVIER ESPINOZA GAJARDO

DEPARTAMENTO	N° DE PERSONAL
DEPRODE	46
DEDEREJ	42
ADOPCION	25
DAF	75
DEPLAE	50
PERSONAL	60
AUDITORIA	12
TOTALES	310

JEFATURAS	N° DE JEFATURAS DESDE EL 2002 AL 2009
DIRECTORES NACIONALES	3
DEPRODE	4
DEDEREJ	3
ADOPCION	1
DAF	7
DEPLAE	7
PERSONAL	7
AUDITORIA	2
TOTALES	34

Bibliografía

- Metodología para Análisis Organizacional, Mario Waissbluth 2006.
- Sistemas Complejos y Gestión Pública, Mario Waissbluth, Febrero 2008.
- Ley de Presupuesto 2011.
- Ley Penal Adolescente, Ley de Responsabilidad Penal Adolescente, Ley 20.084.
- Ley N°2.465, Santiago 10 de enero de 1979.
- Programa Mejoramiento de la Gestión Año 2010 – Medios de Verificación, Programa Marco Avanzado PMG.
- Administración y Presupuestos Públicos Steis, Alan Walter.
- El presupuesto de bienes de capital : La toma de decisiones - Bierman, Harold (Jr.).
- Sistema de Control de Gestión y Presupuestos por resultados la experiencia chilenas.- Santiago de Chile : DIPRES, 2004. 107 p., Guzmán S. Marcela .
- Pagina WEB www.sename.cl, www.dipres.cl.
- Arnao Rondán, R.I.:(2010) Mejoras en la gestión financiera de la Universidad Nacional de Ingeniería. Análisis, plan de actuación e implementación en una Universidad Pública.
- Arnoletto y Díaz:(2009) Un aporte a la gestión publica, Edición electrónica gratuita. Texto completo en www.eumed.net/libros/2009b/550 .
- Pontificia Universidad Católica de Chile, Vicerrectoría de Comunicaciones y Asuntos Públicos temas de la Agenda Pública. Año 4/N°27/ junio 2009.
- Administración Estratégica y Política de Negocio, Conceptos, Décima Edición 2007, Pearson Educación de México S.A, T.Wheelen, D.Hunger, I.Oliva.
- Dirección Estratégica, Ed.Prentice Hall Europe, 7ma edición, año 2005, G.Johnson, K.Scholes, R.Whittington.
- María E. Santibáñez, Claudia Alarcón, Análisis crítico de la aplicación práctica de la Ley de Responsabilidad Penal Juvenil y propuesta de mejoramiento. Facultad de Derecho U.C.Vicerrectoría de comunicaciones y asuntos públicos, Pontificia Universidad Católica de Chile, Temas de la Agenda Pública, Año 4, N°27 año 2009.
- Anthony, V. Govindarajan, Sistema de Control de Gestión, décima edición, Ed. Mc.Graw Hill 2003.
- Manual de Administración y Gestión Financiera y Presupuestaria del Poder Judicial de Chile, Urbano Mantín Vallejos, Miguel Sánchez Brito, Juan Pablo Miranda, Gustavo Poblete Morales, Año 2010.

AGRADECIMIENTOS

- Doy Gracias
- a Dios, por las fuerzas que me entregó para salir adelante,
- a Chérie mi señora por todo su apoyo,
- a mis hijos Cristóbal, José Miguel y Amalia, quienes me acompañaron siempre en mi proceso de estudio y a su comprensión,
- a Ester y Fulgencio mis padres, a mis hermanos especialmente Cecilia, Isaías y a mi sobrino Manuel,
- a Johanna, a Christian, Ricardo, Judith, señora Pamela,
- a los directivos públicos, y a mis colegas del Servicio Nacional de Menores,
- a todos mis entrevistados y mis compañeros del MGPP por todo su apoyo,
- a Juan Pablo mi profesor Guía y María Angélica mi coordinadora de tesis,
- a todos mis profesores y a la Universidad de Chile por la oportunidad que me dió por ingresar a sus aulas para incrementar mis conocimientos.