

Informe Final Convenios de Desempeño

*Rediseño de los convenios de
desempeño de los altos directivos
públicos*

Servicio Civil



CENTRO DE
**POLÍTICAS
PÚBLICAS UC**

Mayo 2013

Equipo

Jefe de Proyecto
Ignacio Irarrázaval

Coordinador de Proyecto
Boris De los Ríos

Coordinadora de Capacitaciones
Macarena Álvarez

Docentes
Isabel Undurraga
Nicolás Majluf
María Etchegaray
Juan Andrés Pucheu

Investigadores
Constanza Aguilera
Juan pablo Cortese

Índice de Contenidos

| | | |
|-------|--|----|
| 1 | Introducción | 6 |
| 2 | El Sistema de Alta Dirección Pública | 7 |
| 2.1 | Génesis del Sistema de Alta Dirección Pública..... | 7 |
| 2.2 | Institucionalidad existente para reclutamiento y selección de altos directivos públicos... 8 | |
| 2.2.1 | La Dirección Nacional del Servicio Civil y el Consejo de Alta Dirección Pública..... | 8 |
| 2.2.2 | Subdirección de Alta Dirección Pública..... | 11 |
| 2.2.3 | Subdirección de Desarrollo de Personas..... | 11 |
| 2.3 | Proceso de reclutamiento y selección de altos directivos públicos..... | 12 |
| 2.4 | Perfil del alto Directivo Público..... | 13 |
| 2.5 | Convenios de desempeño | 13 |
| 2.5.1 | Metodología de Elaboración de los convenios de desempeño | 14 |
| 2.5.2 | Vínculo con otros instrumentos de control de gestión..... | 15 |
| 2.5.3 | Elaboración, seguimiento y evaluación de los convenios de desempeño | 15 |
| 2.5.4 | Descripción del proceso de Formulación de los convenios de desempeño | 16 |
| 2.5.5 | Estado de cumplimiento en los convenios de desempeño..... | 21 |
| 2.6 | Remuneraciones, Asignación de Alta Dirección Pública y convenio de desempeño | 21 |
| 2.7 | Contexto Chileno de los instrumentos de desempeño | 26 |
| 2.7.1 | Formulario A1 Definiciones Estratégicas año 2011..... | 29 |
| 2.7.2 | Programa de Mejoramiento de la Gestión..... | 30 |
| 2.7.3 | Formulario H Indicadores de desempeño Año 2011 | 30 |
| 2.7.4 | Convenio de desempeño colectivo | 31 |
| 2.7.5 | Balance Gestión Integral | 31 |
| 3 | Marco Conceptual..... | 32 |
| 3.1 | Marco teórico para la gestión pública y la medición del desempeño | 32 |
| 3.1.1 | Distintos enfoques para la gestión pública | 32 |
| 3.1.2 | El uso de mecanismos de desempeño en el sector público..... | 33 |
| 3.1.3 | Cuatro aproximaciones al uso de mecanismos de desempeño | 34 |
| 3.1.4 | Dificultades y desafíos en la medición de desempeño | 36 |
| 3.2 | Experiencia Internacional ADP | 38 |
| 3.2.1 | Dos enfoques en la Alta Dirección Pública..... | 38 |
| 3.2.2 | Tendencias en los países de la OCDE | 40 |

| | | |
|-------|---|-----|
| 3.2.3 | Recomendaciones de la experiencia de la OCDE | 42 |
| 3.3 | Análisis de casos internacionales | 46 |
| 3.3.1 | Tres décadas del Servicio de Altos Ejecutivos en Estados Unidos | 46 |
| 3.3.2 | La Gerencia del Servicio Civil en Gran Bretaña | 48 |
| 3.3.3 | Finlandia, su experiencia de alta Dirección Pública | 51 |
| 3.3.4 | El modelo Francés basado en carrera | 52 |
| 3.3.5 | Tabla comparativa de los casos analizados..... | 54 |
| 4 | Diagnóstico y desafíos..... | 56 |
| 4.1 | Estudio previo sobre convenios de desempeño | 56 |
| 4.1.1 | Modificaciones propuestas a la ley 19.882 | 58 |
| 4.1.2 | Modificaciones propuestas al reglamento..... | 59 |
| 4.2 | Análisis y desafíos del Sistema de Alta Dirección Pública chileno | 62 |
| 4.2.1 | Diagnóstico y desafíos desde la visión de otros autores chilenos | 62 |
| 4.2.2 | Diagnóstico y desafíos desde la experiencia internacional..... | 64 |
| 4.3 | Percepción de actores vinculados al SADP y análisis de convenios | 65 |
| 4.3.1 | Metodología | 65 |
| 4.3.2 | Proceso de formulación según la opinión de entrevistados | 69 |
| 4.3.3 | Análisis de 10 convenios de desempeño..... | 71 |
| 4.3.4 | Percepción del proceso de formulación y evaluación de los convenios | 73 |
| 5 | Propuestas de mejora para los convenios de desempeño | 78 |
| 5.1 | Principios de las propuestas de mejora | 78 |
| 5.1.1 | Definición del por qué del convenio de desempeño | 78 |
| 5.1.2 | Definición del para qué del convenio de desempeño..... | 79 |
| 5.1.3 | Fortalecimiento del Rol del Principal | 80 |
| 5.2 | Modificaciones para el instrumento de convenios de desempeño | 80 |
| 5.3 | Modificaciones al proceso del convenio de desempeño | 90 |
| 5.4 | Modificaciones al estímulo remuneracional..... | 98 |
| 5.5 | Rol del Servicio Civil..... | 102 |
| 5.6 | Modificaciones al marco legal actual | 105 |
| 5.6.1 | Modificaciones a la Ley 19.882 | 105 |
| 5.6.2 | Modificaciones al Reglamento | 106 |
| 5.7 | Aspectos de economía política..... | 107 |

| | | |
|-----|----------------------------|-----|
| 6 | Conclusiones..... | 111 |
| 6.1 | Marco Conceptual | 111 |
| 6.2 | Diagnóstico..... | 112 |
| 6.3 | Propuestas de mejora | 116 |
| 7 | Bibliografía | 120 |
| | ANEXOS | 123 |

1 Introducción

El presente informe contiene el desarrollo del proyecto “Diagnóstico, rediseño y difusión de los convenios de desempeño de los altos directivos públicos”. Las secciones a continuación han sido realizadas por un equipo de expertos y profesionales (en adelante Equipo Consultor) del Centro de Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica de Chile (CPPUC).

Este estudio, según lo estipulado en las Bases de Licitación del presente proyecto, tiene por objetivo *“contar con la herramienta ‘convenio de desempeño ADP’ mejorada, a través de un análisis del proceso de elaboración, suscripción, y evaluación existente actualmente, con la finalidad de disponer de una propuesta con la respectiva metodología para la elaboración, suscripción y evaluación del contenido de éstos, que permita a las autoridades tomar decisiones de gestión en el marco de la legalidad vigente”*. Los objetivos específicos se exponen a continuación:

- Analizar el procedimiento actual de elaboración, suscripción y evaluación de convenios de desempeño de los ADP.
- Proveer información pertinente y de calidad para que el Servicio Civil pueda definir el alcance y profundidad de su asesoría a los Ministerios y Servicios Públicos en la elaboración, suscripción y evaluación de los convenios de desempeño.
- Realizar una propuesta metodológica, de proceso y herramienta, para la elaboración, suscripción y evaluación de los convenios, que (1) permita mejorar la calidad de su formulación y posterior evaluación, (2) tenga un correcto diálogo con otros instrumentos de evaluación de desempeño dentro del estado y (3) fortalezca el vínculo entre las funciones que desarrollan los servicios con la estrategia del centro de Gobierno. Todo lo anterior en el marco de la ley y reglamento vigentes.
- Diseñar un programa de capacitación en el nuevo modelo de convenios de desempeño elaborado en la propuesta de diagnóstico y diseño, para que las contrapartes técnicas de Ministerios y Servicios públicos estudien y comprendan el nuevo modelo de convenios de desempeño.
- Que los participantes apliquen e implementen el nuevo modelo de convenios de desempeño como un instrumento fundamental en el proceso de modernización del Estado.
- Identificar factores críticos de éxito bajo el marco de la Ley N°19.882 para la implementación del modelo propuesto, y aquellos aspectos que debieran ser abordados a mediano y largo plazo con un cambio legal.

El desarrollo del proyecto fue separado en tres etapas, donde cada una ha brindado distintos insumos para la formulación del presente documento. La primera etapa consistió en el desarrollo de un Marco Conceptual para los convenios de desempeño, junto con el levantamiento de un diagnóstico sobre el funcionamiento actual de los convenios de desempeño. La segunda etapa consistió en el desarrollo de un conjunto de propuestas para el mejoramiento del instrumento de convenios de desempeño y de sus procesos asociados. Finalmente, se desarrolló una etapa de

difusión cuyo foco se centró en la sociabilización de las propuestas elaboradas por el Equipo Consultor, en vista de las posibles modificaciones a la Ley n° 19.882 y el reglamento que establece el funcionamiento de estos instrumentos.

El informe contiene inicialmente un capítulo introductorio al Sistema de Alta Dirección Pública (SADP), el cual pone un especial énfasis en el funcionamiento de los convenios de desempeño de Altos Directivos (CD o convenios). Luego se expone un capítulo de Marco Conceptual, que contiene una revisión de literatura asociada a la gestión pública, bajo el título de Marco Teórico; una revisión de la Experiencia Internacional que incluye tendencias y recomendaciones planteadas por la OCDE; y la revisión de la experiencia de cuatro países en la materia. Posteriormente se presenta el capítulo de Diagnóstico y desafíos, que se basa en (1) principales conclusiones de un estudio realizado el 2007 por la Universidad de Chile en materia de convenios de desempeño (Zaviezo & Undurraga, 2007), (2) análisis y desafíos del SADP chileno según la opinión de otros autores que han escrito sobre la Alta Dirección Pública, y según lo recogido de la experiencia internacional, y (3) Diagnóstico del sistema en base a la percepción de diez directivos públicos y un conjunto de actores relevantes asociados al SADP, además del análisis de un subconjunto de convenios.

Consecutivamente, se expone el capítulo de Propuestas de mejora para los convenios de desempeño. En este capítulo, se destacan los objetivos que guían las recomendaciones propuestas por el Equipo Consultor, además de establecer una justificación del convenio de desempeño. Luego se presentan las propuestas de rediseño, las que se agruparon en (a) modificaciones al Instrumento de convenios de desempeño; (b) modificaciones al Proceso del convenio de desempeño; (c) modificaciones al estímulo remuneracional y (d) Rol del Servicio Civil. Finalmente se agrupan las principales modificaciones propuestas tanto al reglamento como la ley 19.882, en una sección denominada modificaciones al marco legal actual.

A modo de síntesis, el presente documento busca fortalecer la discusión sobre los convenios de desempeño, mediante un diagnóstico y la revisión de la literatura. A partir de ello se realizó un conjunto de propuestas de mejoras, tanto en el contexto de la legislación actual, como pensando en futuras modificaciones a la ley o el reglamento.

2 El Sistema de Alta Dirección Pública

2.1 Génesis del Sistema de Alta Dirección Pública

La ley 19.882 de junio de 2003 que regula la nueva política de personal a los funcionarios públicos nace a partir del documento “Acuerdos Político-Legislativos para la Modernización del Estado, la Transparencia y la Promoción del Crecimiento” publicado en Enero de 2003, aun cuando las primeras ideas sobre un Sistema de Alta Dirección Pública surgieron alrededor de 1998 (Costa & Waissbluth, 2007) .

Previo a la promulgación de la ley, existía un diagnóstico compartido que señalaba la existencia de un exceso de directivos designados a través de mecanismos de exclusiva confianza, en desmedro de mecanismos competitivos y selectivos por mérito (Lambertini & Silva, 2009).

Este escenario, junto con el desarrollo de contingencias en temas de probidad y transparencia, llevaron al Presidente Lagos junto con los presidentes de los partidos políticos de gobierno y oposición, a impulsar una Agenda de Modernización de Estado, en enero de 2003, dentro de la cual fueron incluidas las visiones respecto de la administración pública (Lambertini & Silva, 2009).

En este contexto surge la ley 19.882, la cual constituye un cambio en la concepción que durante mucho tiempo se tuvo de los altos directivos públicos, ya que introduce cambios respecto su perfil, funciones y, por sobre todo, de su rol estratégico en la organización.

Como elemento central, esta ley planteó una separación de las funciones de diseño y ejecución o implementación de las políticas públicas dentro de los ministerios. Para el caso de los servicios que implementan políticas públicas, se definieron perfiles de selección para el primer y segundo nivel jerárquico, y estos cargos se establecieron como sujetos a un proceso de selección meritocrático, acorde al perfil requerido.

2.2 Institucionalidad existente para reclutamiento y selección de altos directivos públicos

2.2.1 La Dirección Nacional del Servicio Civil y el Consejo de Alta Dirección Pública

La Dirección Nacional del Servicio Civil es un servicio público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que se relaciona con el Presidente de la República a través del Ministerio de Hacienda y que tiene por objeto la coordinación, supervisión y perfeccionamiento de las funciones de personal en los servicios de la administración del Estado.

El Título III, artículo 26° de la ley 19.882 establece las funciones de la Dirección Nacional del Servicio Civil:

- a) Participar en el diseño de las políticas de administración de personal del sector público y colaborar con los servicios públicos en la aplicación descentralizada de las mismas, en el marco del proceso de modernización del Estado;
- b) Promover reformas y medidas tendientes al mejoramiento de la gestión del personal del sector público;
- c) Prestar asesoría en materias de personal a las autoridades de gobierno, así como también a los subsecretarios y jefes de los servicios no incluidos en el Sistema de Alta Dirección Pública en materias de personal de alto nivel;
- d) Realizar las acciones necesarias para asegurar el eficiente y eficaz funcionamiento del Sistema de Alta Dirección Pública;
- e) Constituir y administrar un registro de los cargos de altos directivos públicos que comprenda toda la información relevante de los mismos;

- f) Constituir y administrar un registro de la información individual y funcionaria, incluidos los perfiles profesionales de las personas que desempeñen los cargos de directivos públicos, como asimismo de los convenios de desempeño suscritos por ellos;
- g) Realizar estudios sobre remuneraciones en los sectores público y privado a efecto que sirvan de base para proponer las asignaciones de alta dirección pública y funciones críticas, como asimismo para la determinación de las demás retribuciones económicas en el ámbito del sector público;
- h) Facilitar y prestar oportunamente el debido e integral apoyo administrativo y técnico al Consejo de Alta Dirección Pública para el cabal cumplimiento de sus funciones;
- i) Fomentar y apoyar la profesionalización y desarrollo de las unidades de personal o recursos humanos de los ministerios y servicios;
- j) Constituir una instancia de apoyo a la interlocución con las organizaciones de funcionarios de los ministerios y servicios, en cuanto al cumplimiento de normas legales y seguimiento de los acuerdos que se suscriban con los mismos;
- k) Fomentar el desarrollo de la cultura participativa con el fin de mejorar las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos;
- l) Incorporar en la proposición de políticas de personal, variables que eviten todo tipo de discriminación, tales como, género, tendencias sexuales, religión, étnicas, discapacidades físicas y otras de similar naturaleza;
- m) Constituir y administrar un registro de consultores externos especializados en servicios de asesoría para procesos de selección de personal;
- n) Realizar diagnósticos y estudios acerca de temas propios de sus funciones;
- o) Promover la implementación de programas de inducción para los funcionarios que ingresen a la administración;
- p) Administrar Fondos creados para ejecutar programas en el área laboral, tales como los relativos a becas, mejoramiento de los ambientes laborales y de seguridad en el trabajo;
- q) Realizar las tareas que el Ministro de Hacienda le encomiende en el ámbito del personal del sector público, y
- r) Ejecutar las demás funciones que le encomienden las leyes y los reglamentos.

Además, como establece la ley 19.882, en la estructura de la Dirección Nacional del Servicio Civil se encuentra el Consejo de Alta Dirección Pública (Consejo), el cual tiene por objetivo “prestar asistencia en la toma de decisiones del Presidente de la República, ministros y jefes de servicios para la provisión de cargos de altos directivos públicos de exclusiva confianza, conduciendo los procesos de selección” (Dirección Nacional de Servicio Civil). Junto con lo anterior, el Consejo debe velar por la no discriminación, asegurar imparcialidad y plena transparencia de los procesos de selección de los altos directivos, junto con garantizar su confidencialidad.

Las funciones del Consejo son las siguientes:

- a) Conducir y regular los procesos de selección de candidatos a cargos de jefes superiores de servicio del sistema.

- b) Resolver la contratación de empresas especializadas en selección de personal para asesorar o realizar todo o parte de las labores involucradas en los procesos de selección, entre aquellas del registro que al efecto lleve la Dirección Nacional del Servicio Civil.
- c) Revisar y aprobar los perfiles profesionales de los candidatos propuestos por el ministro del ramo que correspondan al jefe de servicio que se requiera proveer, pudiendo para este efecto proponer criterios generales a la Dirección Nacional del Servicio Civil.
- d) Proponer al Presidente de la República una nómina de entre 3 y 5 de los candidatos seleccionados en el proceso de selección efectuado para la provisión de un cargo de jefe de servicio.
- e) Participar en el Comité de Selección de directivos del segundo nivel jerárquico, mediante la designación de uno de sus integrantes de la letra b) del artículo siguiente o de un profesional experto de la nómina que al efecto deberá elaborar. Estos profesionales expertos deberán tener reconocidas capacidades en las áreas de administración de personal y/o políticas públicas.
- f) Conocer de los reclamos interpuestos por los participantes en los procesos de selección del Sistema de Alta Dirección Pública.
- g) Proponer al Ministro de Hacienda los porcentajes de la Asignación de Alta Dirección Pública para los jefes superiores de servicio del Sistema, tomando en consideración los antecedentes recabados relativos a los niveles de tecnificación y de responsabilidad de las respectivas instituciones y los perfiles requeridos, así como el conocimiento obtenido de las remuneraciones de mercado en el sector público o privado para funciones afines o asimilables.
- h) Proponer a la Dirección Nacional del Servicio Civil las medidas y normas generales que juzgue necesarias para el mejor funcionamiento del Sistema de Alta Dirección Pública y absolver las consultas que la Dirección Nacional le efectúe sobre la materia, incluyendo entre éstas las relacionadas con los convenios de desempeño y su evaluación, y
- i) Proponer el nombramiento y remoción del Secretario del Consejo.

El Consejo de Alta Dirección Pública es un organismo autónomo, que lo integran el Director de la Dirección Nacional del Servicio Civil, quién lo preside, y cuatro consejeros. El Director es designado por el Presidente de la República. Los cuatro consejeros son designados por el Presidente y ratificados por el Senado.

La Dirección Nacional del Servicio Civil cuenta a su vez con dos subdirecciones. La primera, de Alta Dirección Pública, encargada de desarrollar e implementar acciones para el correcto funcionamiento del SADP. La segunda de desarrollo de personas, encargada de diseñar e implementar acciones y políticas para avanzar hacia una gestión estratégica más eficiente de los recursos humanos de la administración civil del Estado (Dirección Nacional de Servicio Civil).

2.2.2 Subdirección de Alta Dirección Pública

Para realizar el reclutamiento de candidatos para los cargos de Alta Dirección Pública, el proceso requiere de la realización de concursos públicos, lo que no sólo permite asegurar y privilegiar el mérito y las competencias, sino que constituye un sistema confidencial y no discriminatorio.

La Subdirección de Alta Dirección Pública está a cargo de realizar los concursos públicos, velando por su transparencia, buscando reclutar directivos de excelencia e idóneos para ejercer los cargos vacantes en el estado y pertenecientes al Sistema de Alta Dirección Pública.

Actualmente, 111 de 169 servicios públicos integran el sistema. Además, desde la puesta en marcha del Sistema de Alta Dirección Pública hasta abril del año 2012, se han seleccionado 923 cargos por concursos (163 correspondientes al Primer Nivel Jerárquico y 760 cargos de Segundo Nivel) (Servicio Civil, Reporte Estadístico Mensual, 2012).

Los periodos de nombramiento de los altos directivos son de tres años en el cargo, con dedicación exclusiva, pudiendo ser renovados hasta dos veces más y cada período con la misma duración de tres años. Es interesante destacar que la Ley N° 20.498 publicada en el Diario Oficial el 7 de febrero de 2011 flexibilizó la dedicación exclusiva de los subdirectores médicos de servicios de salud y subdirectores médicos de hospital, cargos cuyo rol es la jefatura clínica y que sólo pueden ser ejercidos por médicos, dada la dificultad que se presentaba para llenar estos cargos. En efecto, a partir de esa ley dichos directivos pueden optar por sustituir la jornada de 44 horas semanales con dedicación exclusiva, por una jornada de 33 horas semanales, con la limitante que no pueden ejercer otro cargo con responsabilidades directivas en el sector salud. Asimismo, permite que las horas de docencia que la ley autoriza para estos cargos, puedan ser destinadas indistintamente o combinadas al desempeño de la actividad clínica y asistencial.

2.2.3 Subdirección de Desarrollo de Personas

La Subdirección de Desarrollo de las Personas tiene por objetivo fortalecer la Dirección Pública, mediante el diseño de políticas en gestión de personas, la promoción de reformas para el mejoramiento de la gestión, la administración y provisión de información para la función pública, y el desarrollo de asesorías para autoridades de gobierno, subsecretarios y jefes de servicio.

Sus líneas de acción se definen en:

1. Asesorías Estratégicas (autoridades de gobierno y jefes de servicio). En general las temáticas abordadas en estos convenios son:
 - a. Políticas de gestión de personas;
 - b. Gestión del desempeño;
 - c. Capacitación;
 - d. Reclutamiento y selección;
 - e. Calidad de vida.

2. Gestión del desempeño (corto plazo) cuyo foco prioritario es: Impulsar un modelo de gestión del desempeño para la administración pública, que supere la actual visión centrada en las calificaciones, introduciendo para ello elementos prácticos de planificación, dirección, evaluación y mejora del desempeño.
3. Gestión de la capacitación, cuyo foco prioritario es: Definir e implementar una metodología que permita evaluar en qué medida lo aprendido en la capacitación está siendo aplicado en el puesto de trabajo.
4. Portal Empleos Públicos, cuyos objetivos son: Facilitar la administración descentralizada y eficiente de los procesos de convocatoria y postulación que desarrollan los servicios públicos; Transparentar y facilitar la difusión de una parte importante de la oferta laboral existente en la administración pública; fortalecer y optimizar las postulaciones a los procesos de selección de personal que realizan los servicios públicos.
5. Seguimiento y Desarrollo ADP: Inducción, acompañamiento y generación de redes a nivel de directivos públicos. Asesoría técnica y coordinación de convenios de desempeño.

Dentro de la Subdirección de Desarrollo de Personas se encuentra la Unidad de Seguimiento y Desarrollo de Alto Directivos Públicos, la cual se especializa en los convenios de desempeño. Sus funciones específicas son entre otras; coordinar el proceso de formulación de los convenios; asesorar técnica y legalmente tanto a autoridades como equipos técnicos en ministerios y servicios; y apoyar la entrega de lineamientos e instrucciones que imparte el Servicio Civil según las atribuciones dadas por la ley y el reglamento. Según lo manifestado por el mismo Servicio Civil, el área ha sido modificada en función de los distintos enfoques que ha adoptado el Servicio Civil respecto del apoyo a los procesos vinculados a los convenios. En la actualidad el área ha sido nuevamente reformulada, con el objetivo de fortalecer dicho apoyo, según las obligaciones encomendadas por la ley 19.882 y el mismo reglamento.

2.3 Proceso de reclutamiento y selección de altos directivos públicos

El proceso de reclutamiento y selección se realiza a partir de los siguiente pasos:

1. Una vez declarada la vacancia de un cargo y solicitado el concurso por parte de la autoridad correspondiente, se define un perfil de cargo. En el caso del primer nivel, y según lo mencionado en el artículo n° 49 de la Ley 19.882, el perfil es definido por el Ministro del Ramo y debe ser aprobado por el Consejo de Alta Dirección Pública. En el caso del segundo nivel, y según el mismo artículo, los perfiles son definidos por el jefe de servicio y aprobados por el Consejo.
2. Se publica un aviso en la prensa y, en ocasiones, se procede a la contratación de un sistema profesional de búsqueda (head hunting).
3. Una empresa especializada realiza una evaluación general de tres fases, consistente en un análisis curricular, una evaluación gerencial y una evaluación psicolaboral y de referencias laborales. De esta evaluación, se seleccionan los postulantes que pasarán a la etapa de entrevistas finales.

4. Estos seleccionados son entrevistados por el Consejo (para los directivos del primer Nivel) o por un comité de selección (para los de segundo nivel) y se conforma una nómina confidencial de 3 a 5 candidatos que cumplan con el perfil previamente definido.

Luego el Presidente de la República en el caso del primer nivel, y el jefe del servicio en el caso del segundo nivel, tienen el derecho de seleccionar sin restricción a un/una candidato(a) de la nómina o de rechazar la misma, en cuyo caso se iniciará un nuevo concurso.

Información señalada por el Reporte Estadístico Mensual del Servicio Civil (Servicio Civil, Reporte Estadístico Mensual, 2012), muestra los tiempos promedio que se manejan para los procesos de selección. Los concursos del primer y segundo nivel el año 2011 duraron aproximadamente 81 días desde la publicación del perfil hasta la presentación de la nómina a la autoridad.

2.4 Perfil del alto Directivo Público

El perfil profesional, de competencias y aptitudes del alto directivo público, según estipula el artículo n° 49 de la Ley 19.882, deben ser definidos por el superior jerárquico correspondiente. En el caso del primer nivel, el perfil es definido por el Ministro respectivo y propuesto al Consejo de Alta Dirección pública en una sesión del mismo Consejo. En el caso del segundo nivel, el perfil es definido por el jefe de servicio y discutido por un comité de selección, compuesto por un representante del jefe de servicio, un representante del ministerio y por un profesional representante del Consejo de Alta Dirección Pública. Estos perfiles deben ser luego enviados a la Dirección Nacional del Servicio Civil para su registro.

En la actualidad los perfiles publicados contienen requisitos legales (educación universitaria, experiencia previa comprobable), misión del cargo, contexto del cargo, entre otros. La evaluación se realiza en función de un conjunto de atributos para el ejercicio del cargo, que incluye visión estratégica, gestión y logro, relación con el entorno y articulación de redes, manejo de crisis y contingencias, liderazgo, innovación y flexibilidad, y conocimientos técnicos. Además, el perfil contiene una descripción de funciones estratégicas, las que se refieren a funciones permanentes del cargo, y los desafíos del cargo, que son las funciones de contingencia que deberá el directivo hacer frente al inicio de su periodo. Al respecto, el Servicio Civil plantea que el perfil debiese ser un insumo fundamental para la elaboración del convenio de desempeño.

2.5 Convenios de desempeño

Un mecanismo central para la gestión de los directivos públicos son los convenios de desempeño, entendido como un instrumento de gestión que orienta al directivo público en el cumplimiento de los desafíos que le exige su cargo y le fija objetivos estratégicos de gestión por los cuales éste será evaluado anualmente y al término de su periodo de desempeño (Servicio Civil, 2012).

De acuerdo a los lineamientos planteados por el Servicio Civil (Servicio Civil, 2012), este instrumento debe ser producto de un diálogo estratégico entre el alto directivo nombrado y el superior jerárquico. El contenido del convenio de desempeño debe incluir las prioridades fijadas

por la autoridad respectiva, reflejadas en los desafíos del cargo, y el aporte clave que éste hará a la institución, para conducirla a un estado de mayor calidad, eficacia y eficiencia.

2.5.1 Metodología de Elaboración de los convenios de desempeño

El documento de “Orientaciones para la elaboración de convenios de desempeño de altos directivos públicos”, entrega los lineamientos generales para realizar los convenios de desempeño. En este documento se establece que los convenios de desempeño deben considerar los siguientes elementos para su formulación:

- Relación con los desafíos del cargo, establecidos en el perfil de selección del alto directivo público.
- Compromisos de disciplina financiera, que aseguren una adecuada gestión de los recursos financieros de la institución.
- Compromisos relativos al desempeño de la institución hacia el usuario final, beneficiario y/o cliente, según corresponda.
- Compromisos vinculados a asegurar el cumplimiento de los mecanismos de incentivo de remuneraciones de tipo institucional y/o colectivo.

Los anteriores aspectos fueron acordados entre la Dirección Nacional del Servicio Civil y la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda (Servicio Civil, 2012).

Según las mismas Orientaciones para la elaboración de convenios de desempeño de altos directivos públicos, la estructura del convenio de desempeño debe contener:

1. Antecedentes Generales: nombre, cargo, institución, dependencia directa del cargo, período de desempeño del cargo, fechas de evaluación del presente contrato.
2. Compromisos de desempeño del Directivo: Los compromisos de los directivos se estructuran en objetivos. Para cada objetivo se proponen indicadores, con metas para cada periodo y medios de verificación.
 - a. Objetivos: Deben ser estratégicos (representar un aporte clave a la institución). Estos deberán ser priorizados de acuerdo a su importancia en la gestión del alto directivo, por lo que se establecerán ponderadores para cada una de las metas de los objetivos definidos, donde dichos ponderadores deben tener un valor entre el 10% y el 30%. El conjunto de los ponderadores deberá sumar 100%. Además, cada objetivo podrá ser medido por uno o más indicadores y, por lo tanto, podrá tener una o más metas.
 - b. Indicadores: Corresponden a parámetros que permiten medir los objetivos y que deben ser planteados en forma de una razón: el numerador corresponderá al número de situaciones que cumplen con una condición determinada y el denominador corresponde al universo de situaciones posibles. Los indicadores, a su vez, pueden ser de procesos, de productos y de resultados (intermedios y finales).

- c. Meta: A definir para cada indicador, corresponde al resultado que se espera obtener de cada indicador.
- d. Medios de Verificación: Corresponden a la evidencia oficial que permite corroborar que los objetivos se cumplan.
- e. Supuestos Básicos: Son factores que influyen en el cumplimiento de los objetivos, por causas externas a la gestión del alto directivo. Tienen como propósito justificar posibles modificaciones o cambios en lo planificado a lo largo de la gestión.

2.5.2 Vínculo con otros instrumentos de control de gestión

El reglamento que regula la formulación y funcionamiento de los convenios de desempeño para los altos directivos públicos, establece en su artículo 12° que “las metas estratégicas y los objetivos de resultados, como los indicadores que sirvan a dichas metas y objetivos, deberán estar vinculados a las definiciones de misión institucional, objetivos estratégicos, políticas sectoriales y productos relevantes de cada servicio de acuerdo con sus sistemas de planificación, presupuestos, programas de mejoramiento de la gestión y convenios de desempeño colectivo, entre otros”.

En la sección de Contexto chileno de los instrumentos de desempeño, se exponen algunos de los instrumentos con los cuales debiesen vincularse los convenios de desempeño, tal como es planteado en las Orientaciones para la elaboración de convenios de desempeño (Servicio Civil, 2012).

2.5.3 Elaboración, seguimiento y evaluación de los convenios de desempeño

El Artículo 26° de la Ley 19.882 del Nuevo Trato Laboral, en su letra f) establece que le corresponderá especialmente a la Dirección Nacional del Servicio Civil: “Constituir y administrar un registro de la información individual y funcionaria, incluidos los perfiles profesionales de las personas que desempeñen los cargos de directivos públicos, como asimismo de los convenios de desempeño suscritos por ellos”.

Respecto del convenio, éste debe ser suscrito dentro de un plazo máximo de tres meses contados desde el nombramiento definitivo o prórroga (en caso de ser renovado en el cargo). Los jefes superiores del servicio suscriben los convenios de desempeño con el ministro del ramo respectivo, quien es quien propone dicho convenio dentro de los cinco días siguientes al nombramiento. Además, los convenios de desempeño de primer nivel jerárquico son suscritos por el Ministro de Hacienda y el Ministro Secretario General de la Presidencia de la República. Para el caso de los directivos de segundo nivel, el convenio es suscrito con el jefe superior respectivo, siendo éste propuesto por el mismo. El convenio debe ser suscrito antes de tres meses desde el nombramiento del directivo. Además, la duración de los convenios de desempeño será de tres años, y se evaluarán anualmente.

El convenio deberá incluir: las metas anuales de desempeño del cargo a lo largo del período, los objetivos que se busca alcanzar en el área de responsabilidad del directivo, los correspondientes indicadores, sus medios de verificación y los supuestos básicos que se requieren para el

cumplimiento de los mismos. Se espera, además, que las metas y objetivos definidos en el convenio de desempeño sean coherentes con aquellos determinados para el servicio en conformidad con sus sistemas de planificación, presupuestos y programas de mejoramiento de la gestión.

Específicamente, el Reglamento que regula la formulación y funcionamiento de los convenios de desempeño para los altos directivos públicos establecidos en el párrafo 5º del Título VI de la Ley 19.882, establece que el convenio de desempeño deberá contener a lo menos:

- a) Individualización del ministro del ramo o el jefe superior del servicio, según corresponda.
- b) Individualización del alto directivo público.
- c) Identificación del cargo y de la institución respectiva.
- d) Fecha de inicio y término del convenio.
- e) Especificación de las metas anuales estratégicas y los objetivos de resultado.
- f) Las fechas de revisión y evaluación final del grado de cumplimiento del convenio
- g) Los correspondientes indicadores y medios de verificación con que se determinará el grado de cumplimiento del convenio.
- h) Los supuestos básicos y presupuestarios en que se funda el convenio.
- i) Firma de las partes.

En lo que a seguimiento y evaluación de los convenios de desempeño respecta, el Artículo sexagésimo tercero establece que “el alto directivo deberá informar a su superior jerárquico, a lo menos una vez al año, dentro de los dos meses siguientes al término del mismo, del grado de cumplimiento de las metas y los objetivos. Asimismo le informará de las alteraciones que se produzcan en los supuestos acordados, proponiendo los cambios y ajustes pertinentes a los objetivos iniciales, todo lo anterior de acuerdo a lo que establezca el reglamento”. Además, el mismo artículo señala que: “Corresponderá al ministro del ramo o al jefe superior de servicio, según corresponde, determinar el grado de cumplimiento de los objetivos acordados”.

El mismo reglamento establece que la evaluación del cumplimiento de las metas y los objetivos de resultado corresponderá al ministro o jefe de servicio, según corresponda. La evaluación definitiva del cumplimiento de metas y objetivos se realizará una vez concluya el período anual correspondiente.

El ministro o jefe superior de servicio, según corresponda, analizará los informes anuales preliminares presentados, y teniéndolos a la vista, dispondrá la elaboración del informe final definitivo donde se determinará el porcentaje de cumplimiento de las metas estratégicas y los objetivos de gestión.

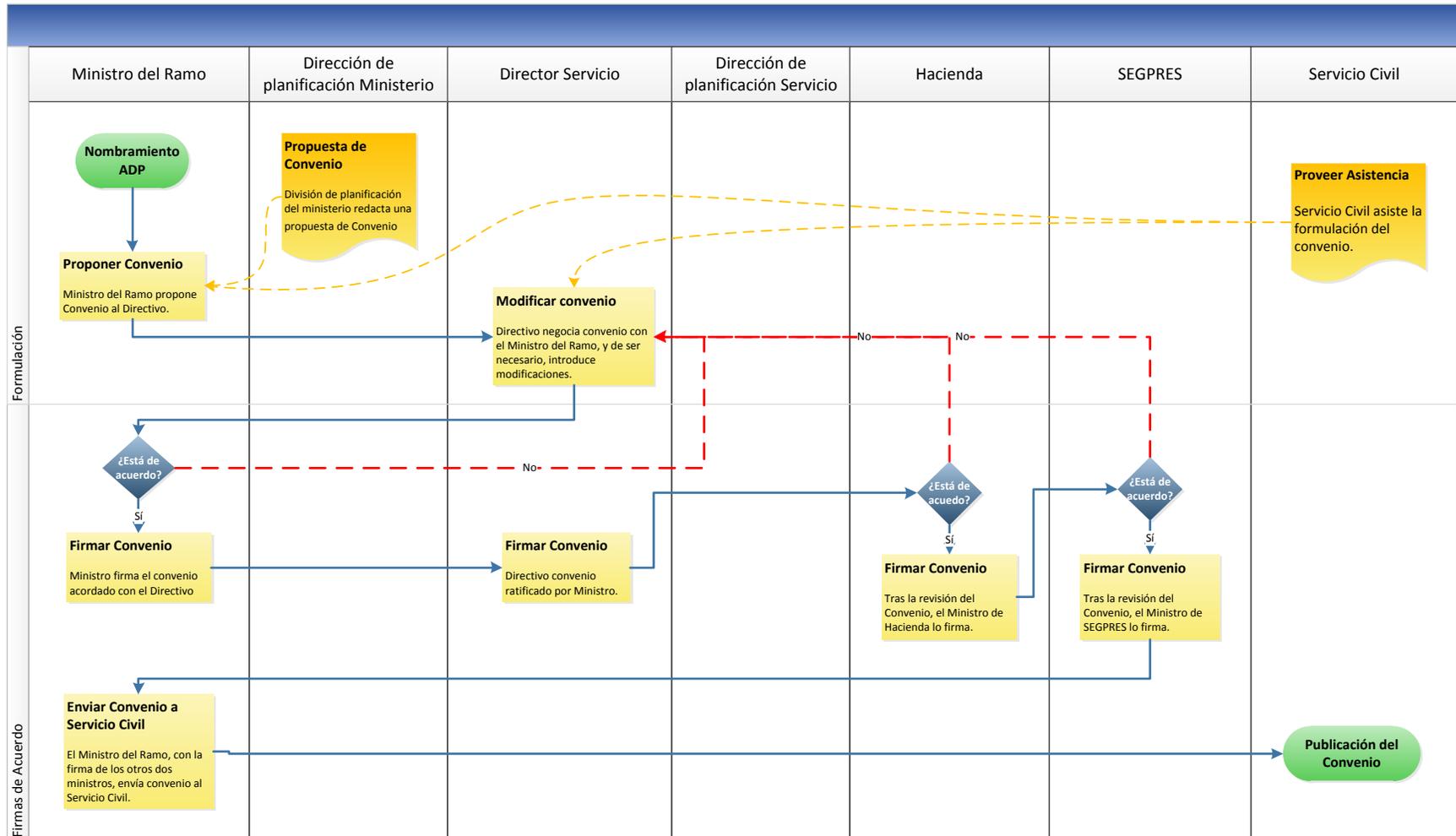
2.5.4 Descripción del proceso de Formulación de los convenios de desempeño

El proceso de formulación actualmente está regulado principalmente por la Ley N° 19.882 y el Reglamento que regula la formulación y funcionamiento de los convenios de desempeño para los

altos directivos públicos establecidos en el párrafo 5º del Título VI de la Ley Nº 19.882 definido en el Decreto 1580 del 29 de Diciembre de 2005 del Ministerio de Hacienda.

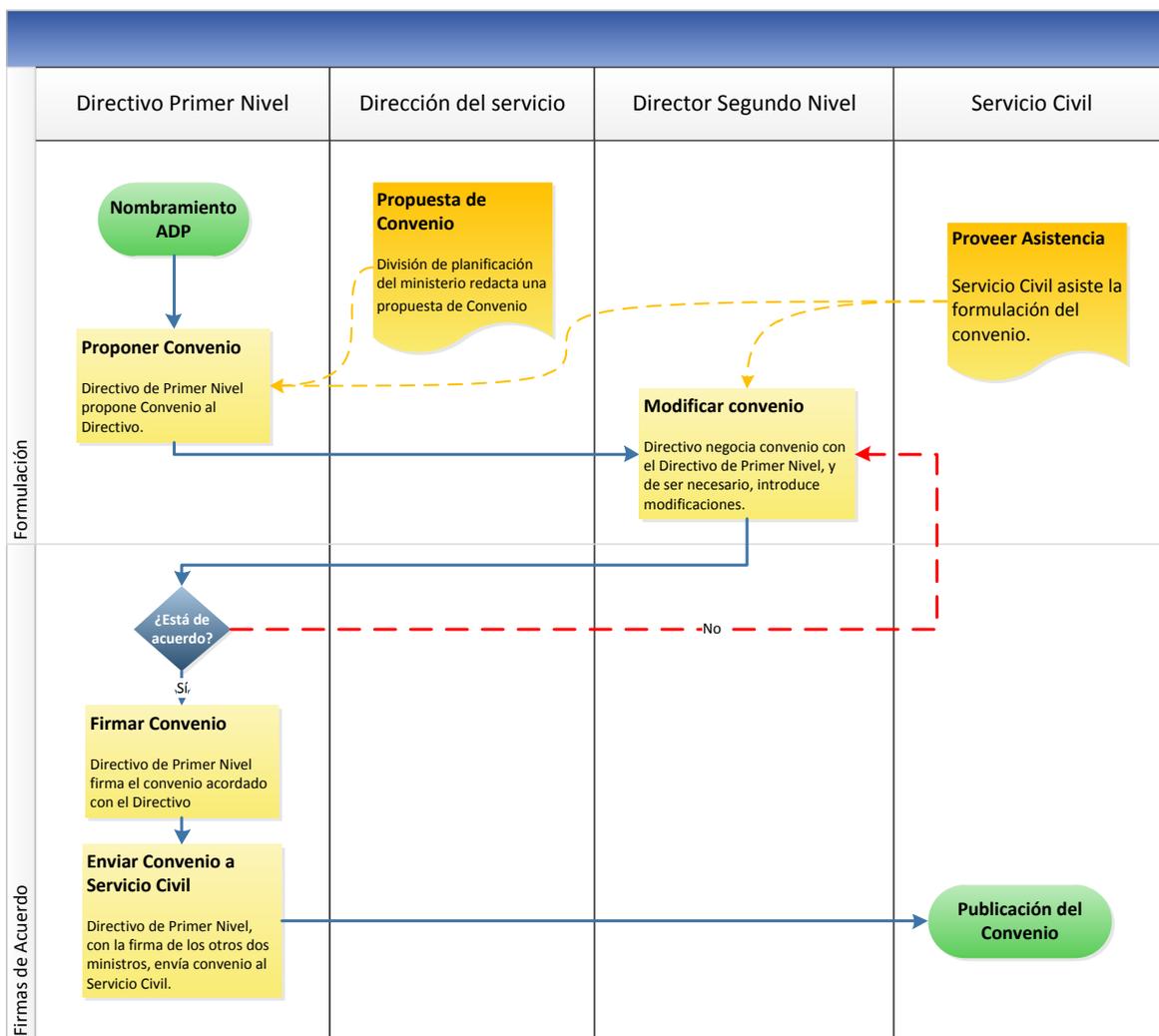
En los siguientes diagramas se exponen las principales actividades relacionadas con la formulación y suscripción de los convenios de los convenios de primer y segundo nivel, junto con los actores responsables. Es importante destacar que la creación de la propuesta de convenio expuesto en el diagrama se inicia antes del nombramiento del directivo, actividad que es asistida por el Servicio Civil.

Diagrama 2-1 - Proceso de Formulación de convenio de desempeño de Primer Nivel (según lectura de la Ley 19.882 y Reglamento)



Fuente: Elaboración Propia

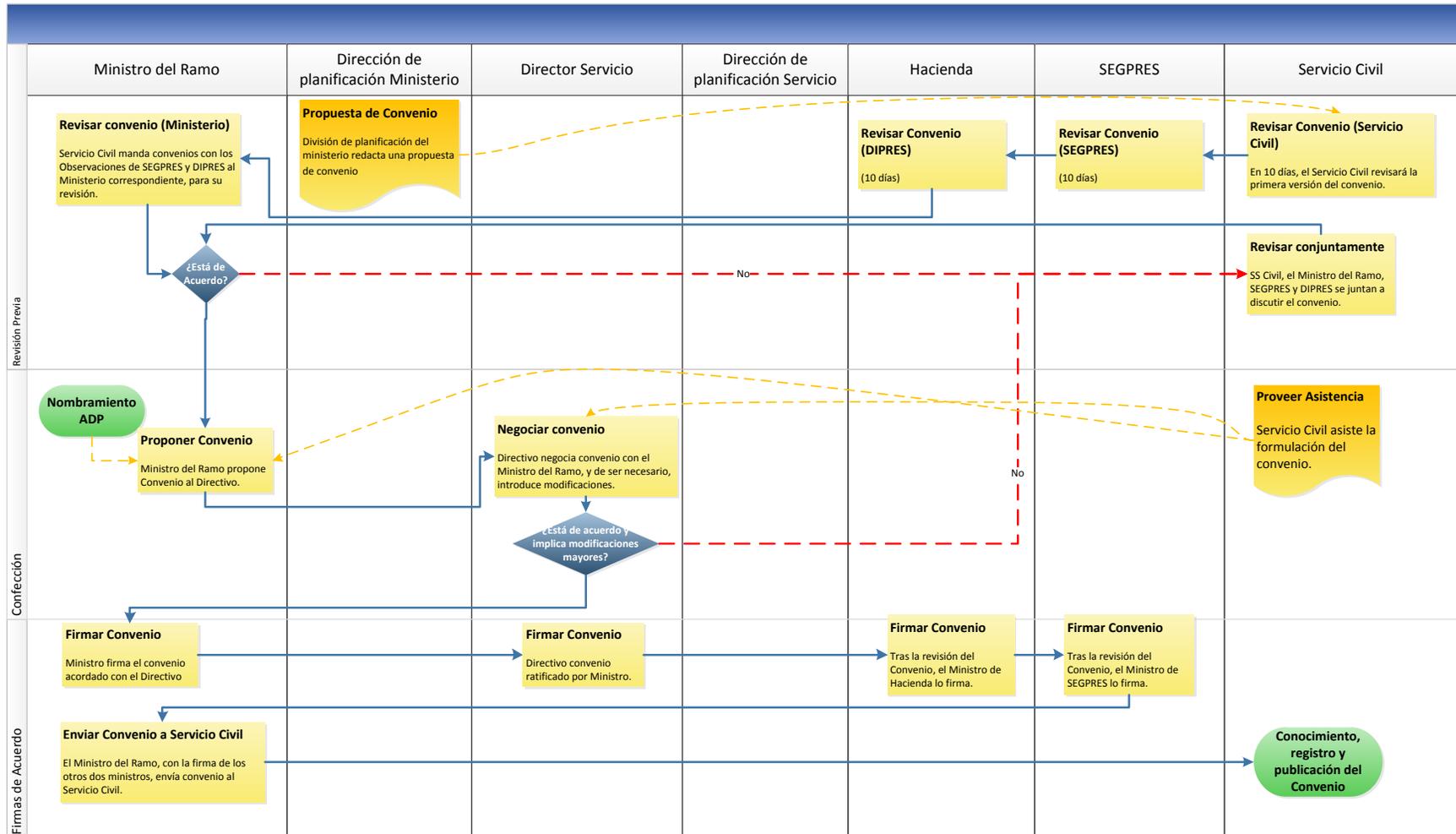
Diagrama 2-2 - Proceso de Formulación de convenio de desempeño de Segundo Nivel (según lectura de la Ley 19.882 y Reglamento)



Fuente: Elaboración Propia

También es importante destacar que el Servicio Civil actualmente se encuentra realizando iniciativas que buscan mejorar las actividades del proceso descrito para el primer nivel, en particular adelantando otras actividades de formulación del convenio antes del nombramiento. El siguiente diagrama muestra los cambios que la Unidad de Seguimiento y Desarrollo de altos directivos públicos está promoviendo.

Diagrama 2-3 - Cambios propuestos por el Servicio Civil al Proceso de Formulación de convenio de desempeño de Primer Nivel



Fuente: Elaboración Propia

2.5.5 Estado de cumplimiento en los convenios de desempeño

Una revisión a las evaluaciones realizadas a los convenios de desempeño suscritos hasta la fecha de realización del informe, permitió estimar el nivel de cumplimiento histórico de estos instrumentos. Como es posible ver en la siguiente tabla, en los niveles I y II dicho cumplimiento es superior o igual al 100% en la mayoría de los casos.

Tabla 2-1 - Porcentaje de cumplimiento de los convenios de desempeño¹

| Porcentaje de cumplimiento | I Nivel | II Nivel |
|-----------------------------------|---------|----------|
| Menos del 80% | 1% | 5% |
| Entre 80% y menos del 100% | 35% | 19% |
| 100% | 45% | 68% |
| Más del 100% | 18% | 9% |
| Total | 100% | 100% |

Fuente: Elaboración Propia a partir de Base administrativa Servicio Civil

2.6 Remuneraciones, Asignación de Alta Dirección Pública y convenio de desempeño

La asignación de alta dirección pública es una asignación especial que reciben mensualmente los altos directivos públicos de primer y segundo nivel jerárquico de los servicios adscritos al Sistema de Alta Dirección Pública creado por la ley 19.882.

Se obtiene mediante la aplicación de un porcentaje, que se fija con anterioridad al proceso de selección correspondiente por decreto supremo del Ministerio de Hacienda y es fijo por todo su período, sobre el total de las remuneraciones que percibe el alto directivo público con las excepciones que expresamente indica la ley. El porcentaje se fija considerando la proposición del Consejo de Alta Dirección Pública.

En la medida que el alto directivo cumpla con las metas anuales acordadas en el convenio de desempeño anual, podrá para el año siguiente mantener el total o una parte de alguna asignación en particular, según se señala más adelante, vinculada a la asignación de alta dirección pública asociada al cargo que desempeña.

Tal como se señala en la guía operacional de remuneraciones del Servicio Civil, si bien el porcentaje de Alta Dirección Pública tiene carácter indefinido, fijado mediante decreto supremo del Ministerio de Hacienda y que ha quedado consignado en el nombramiento correspondiente del alto directivo público, el valor en pesos producto de su aplicación sobre la remuneración correspondiente se verá afectado cuando no se perciba el total máximo del respectivo servicio, pues también sirve de base para el cálculo de la correspondiente asignación de alta dirección pública.

La relación entre la asignación de alta dirección pública y el cumplimiento de las metas estipuladas en el convenio de desempeño, depende del sistema de remuneraciones que exista en el servicio, como lo establecido en el artículo sexagésimo quinto de la Ley N° 19.882 que relaciona el grado de cumplimiento de las metas, según el proceso de evaluación, con las asignaciones indicadas que recibirán los altos directivos públicos. Dicha ley manifiesta cuatro casos de acuerdo a los distintos regímenes de sistemas de remuneraciones existentes en los servicios públicos.

Caso 1

En todos aquellos servicios cuyos sistemas de remuneraciones tienen contemplado el incremento por desempeño institucional de la asignación de modernización a que se refiere el artículo 6º de la Ley 19.553 (los que constituyen la gran mayoría de los servicios), dicho incremento en la asignación de los jefes de servicio y directivos del segundo nivel se determinará en base a dos factores:

- i. El porcentaje de cumplimiento de las metas fijadas para el año anterior en el correspondiente convenio de desempeño.
- ii. El porcentaje de cumplimiento del programa de mejoramiento de gestión de la respectiva institución (PMG).

En base a estos dos factores, uno institucional y otro relacionado directamente con el **convenio de desempeño** suscrito por el alto directivo, el componente de “Incremento por desempeño Institucional” puede tomar distintos valores, los cuales son aplicados sobre el sueldo base y asignaciones profesional, responsabilidad superior y sustitutiva.

Tabla 2-2 - Servicios públicos que contemplan incremento por desempeño institucional de la asignación de modernización

| Porcentaje de Incremento por Desempeño Institucional | | Cumplimiento del Programa de Mejoramiento de Gestión (PMG) | | |
|--|----------------|--|---------------|---------|
| | | C ≥ 90% | 75% ≤ C < 90% | C < 80% |
| C = % de Cumplimiento | | | | |
| Cumplimiento convenio de Desempeño | C ≥ 100% | 7,6% | 3,8% | 0,0% |
| | 80% < C < 100% | 3,8% | 1,90% | 0% |
| | C ≤ 80% | 0,0% | 0% | 0% |

Fuente: Servicio Civil, Guía operacional cumplimiento de metas del convenio de desempeño y remuneraciones de los altos directivos públicos.

Caso 2

El segundo caso corresponde a aquellos servicios que consultan componentes asociados al desempeño institucional, que a diferencia del caso anterior, no están incluidos en la asignación de modernización creada por la Ley 19.553 de 1998.

En este caso, el componente variable de la asignación de desempeño, asociado al cumplimiento de metas anuales de eficiencia institucional, se determinará para el alto directivo público conforme a las mismas reglas señaladas anteriormente, reemplazando el cumplimiento del PMG por el porcentaje de cumplimiento de las metas anuales de eficiencia institucional

Tabla 2-2 – Servicios públicos que contemplan incremento por desempeño institucional no incluidos en la asignación de modernización

| Porcentaje de Incremento por Desempeño Institucional | | Cumplimiento Meta Anual de Eficiencia Institucional | | |
|--|----------------|---|---------------|---------|
| | | C ≥ 90% | 75% ≤ C < 90% | C < 80% |
| C = % de Cumplimiento | | | | |
| Cumplimiento convenio de Desempeño | C ≥ 100% | 6,6% | 3,3% | 0,0% |
| | 80% < C < 100% | 3,3% | 1,65% | 0% |
| | C ≤ 80% | 0,0% | 0% | 0% |

Fuente: Servicio Civil, Guía operacional cumplimiento de metas del convenio de desempeño y remuneraciones de los altos directivos públicos.

Caso 3

El tercer caso hace relación con aquellos servicios públicos cuyos sistemas de remuneraciones no consultan componentes asociados al desempeño institucional. En este caso la asignación de Alta Dirección Pública se calcula sobre la base de las remuneraciones permanentes, de acuerdo al cumplimiento de las metas fijadas para el año anterior en el convenio de desempeño suscrito por el alto directivo.

En estos casos, el estímulo al cumplimiento de las metas del convenio de desempeño está diseñado sobre el concepto de asegurar el máximo de asignación de Alta Dirección Pública.

De este modo, aquellos jefes superiores de servicio y directivos de segundo nivel jerárquico que hubiesen cumplido el 100% de las metas de su convenio recibirán el 100% de la asignación, en tanto que si el cumplimiento es inferior a 100% y superior o igual a 80% el porcentaje será de 90%. Si fuese inferior a 80%, la asignación ascenderá a un 80% del valor fijado al momento de la contratación, tal como se indica en la tabla a continuación.

Tabla 2-3 - Servicios públicos cuyos sistemas de remuneraciones no consultan asignación de modernización

| Cumplimiento convenio de Desempeño (C: % de Cumplimiento) | Asignación de Alta Dirección Pública |
|--|--------------------------------------|
| $C \geq 100\%$ | 100,00% |
| $80\% \leq C < 100\%$ | 90% |
| $C \leq 80\%$ | 80% |

Fuente: Servicio Civil, Guía operacional cumplimiento de metas del convenio de desempeño y remuneraciones de los altos directivos públicos.

Caso 4

El último caso corresponde a aquellos servicios públicos a los cuales son aplicables los artículos 11 y 14 de la ley N° 19.479 y los artículos 3° y 4° de la ley N° 19.490, correspondientes a servicios con asignaciones especiales. Esta forma excepcional de normar el estímulo por cumplimiento del convenio de desempeño se basa en estos casos en la existencia de una bonificación anterior por un concepto similar.

En efecto, la Ley N° 19.479 estipula el incentivo de desempeño en el Servicio Nacional de Aduanas, en tanto que la Ley N° 19.490 incluye bonificaciones por desempeño a los funcionarios de Subsecretarías del Ministerio de Salud, del Servicio de Salud Metropolitano del Ambiente, del Fondo Nacional de Salud, del Instituto de Salud Pública de Chile, de la Central de Abastecimiento del Sistema Nacional de Servicios de Salud y de la Superintendencia de Instituciones de Salud Previsional.

En estos casos la norma es la siguiente:

a) El monto correspondiente a cada uno de ellos en su porcentaje máximo lo percibirán aquellos jefes superiores de servicio y directivos del segundo nivel jerárquico, que hubiesen cumplido el 100% o más de las metas fijadas para el año anterior en el correspondiente convenio de desempeño.

b) El 50% del porcentaje máximo para aquellos jefes superiores de servicio o directivos del segundo nivel jerárquico que hubiesen cumplido entre el 80% y menos del 100% de las metas fijadas para el año anterior en el correspondiente convenio de desempeño.

En el caso del Servicio Nacional de Aduanas, la asignación de Alta Dirección Pública dependerá del cumplimiento de las metas estipuladas en el convenio de desempeño. De acuerdo a éste se asignará al alto directivo un porcentaje de la bonificación mensual de productividad, calculado sobre el sueldo base y la asignación de fiscalización.

Tabla 2-3 – Servicio Nacional de Aduanas

| Cumplimiento convenio de Desempeño (C: % de Cumplimiento) | Bonificación Mensual de Productividad |
|--|---------------------------------------|
| $C \geq 100\%$ | 19.6% |
| $80\% \leq C < 100\%$ | 10% |
| $C < 80\%$ | 0% |

Fuente: Servicio Civil, Guía operacional cumplimiento de metas del convenio de desempeño y remuneraciones de los altos directivos públicos.

Para los servicios incluidos en la Ley Nº 19.490, la asignación de Alta Dirección Pública dependerá también del cumplimiento del convenio de desempeño. De acuerdo al porcentaje de cumplimiento, se le asignará al alto directivo una bonificación por desempeño institucional, la cual es calculada sobre el sueldo base y asignaciones profesional, responsabilidad superior y sustitutiva.

Tabla 2-8 – Servicios públicos incluidos en la ley Nº 19.490

| Cumplimiento convenio de Desempeño (C: % de Cumplimiento) | Bonificación por Desempeño Institucional* |
|--|---|
| $C \geq 100\%$ | 15,5% |
| $80\% \leq C < 100\%$ | 7,75% |
| $C < 80\%$ | 0% |

Fuente: Servicio Civil, Guía operacional cumplimiento de metas del convenio de desempeño y remuneraciones de los altos directivos públicos.

*Corresponde al máximo porcentaje de bonificación, pudiendo ser menor de acuerdo al cumplimiento de las metas de desempeño institucional.

Una vez repasados los cuatro casos debe considerarse que durante el período que no se haya efectuado la evaluación del convenio de desempeño (esto es, durante el primer año de

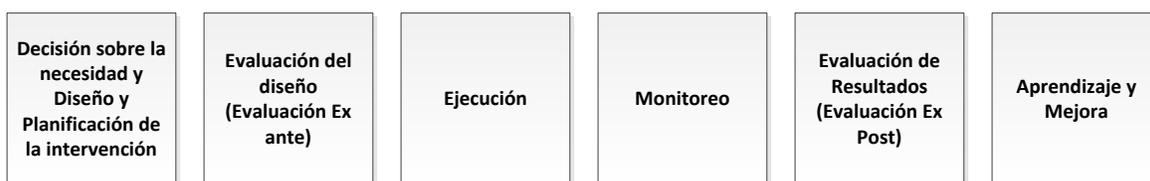
nombramiento y último año de gestión), la asignación de alta dirección pública se pagará en su monto máximo.

2.7 Contexto Chileno de los instrumentos de desempeño

Los convenios de desempeño de altos directivos públicos forman parte de un contexto más amplio de medición del desempeño, en el cual conviven con diversos instrumentos. A su vez, los instrumentos de medición del desempeño forman parte de un contexto aún más amplio de instrumentos de Monitoreo y Evaluación, los que cumplen distintas funciones en el ciclo de las políticas públicas.

El ciclo de las políticas públicas es el ciclo de vida por el cual pasan los programas del Estado, los proyectos de inversión y las políticas públicas en un formato más amplio. En la siguiente figura se muestra una versión simplificada y teórica del ciclo de las políticas públicas:

Ilustración 1 - Ciclo de las Políticas Públicas



Fuente: Elaboración Propia en base a publicación del Banco Mundial (World Bank, 2010)

En términos teóricos, el ciclo se inicia con el levantamiento de una necesidad por parte de la ciudadanía o del gobierno de turno, a partir de la cual se diseña una solución. Posteriormente se puede realizar una evaluación ex ante, que permita ver si el diseño propuesto logrará satisfacer la necesidad levantada. Con la ejecución de la política, se pueden poner en marcha los mecanismos de monitoreo. Estos mecanismos permiten dar seguimiento a la implementación y retroalimentar una toma de decisiones en el corto plazo. Una vez transcurrido un tiempo razonable desde la puesta en marcha, es posible desarrollar la evaluación ex post, la que busca principalmente ver que la política implementada satisfaga los objetivos con que fue diseñada. En dependencia de los resultados de la evaluación ex post, se debiese decidir el futuro de la política pública y sistematizar los aprendizajes obtenidos.

Los Servicios públicos centran su función en las etapas de ejecución y monitoreo. De esta forma administran un conjunto de programas o proyectos de inversión, se encargan de su ejecución y realizan actividades de monitoreo. Complementariamente, estos servicios son monitoreados y evaluados desde el gobierno central.

Las etapas descritas del ciclo de políticas públicas no necesariamente se cumplen en la práctica. En la actualidad, todos los programas del estado pasan por evaluaciones ex ante y una proporción de estos por una evaluación ex post. En el caso de las inversiones públicas, una proporción de ellas pasan por la evaluación ex ante, y una cantidad menor por la evaluación ex post.

Los instrumentos de desempeño forman parte de la etapa de monitoreo. Estos instrumentos, en dependencia de su función, también conviven con los instrumentos de evaluación ex ante y ex post. En la ilustración 2, presentada a continuación se muestra un mapa con los principales instrumentos de monitoreo y evaluación que existen hoy en el Estado chileno.

Ilustración 2 - Instrumentos de Monitoreo y Evaluación

| | | Monitoreo | Evaluación ex ante | Evaluación ex post |
|---|---|--|-------------------------------------|---|
| Ministerio de Hacienda | Plan Chilegestiona | Indicadores de Actividad Principal Indicadores de gestión interna | | |
| | Dirección de Presupuestos | Programa de Mejoramiento de la Gestión Indicadores de Desempeño (Formulario H) Balance de Gestión Integral (BGI) | Evaluación de Programas NO Sociales | Evaluación de programas gubernamentales Evaluación comprensiva del gasto Evaluación de Programas Nuevos Evaluación de Impacto de Programas |
| | Servicio Civil | Convenios de Desempeño | | |
| Ministerio de Desarrollo Social | División de Planificación, Estudios e Inversión | | Evaluación de inversiones | |
| | División de Política Social | Monitoreo a Programas Sociales Instrumento: Banco Integrado de Proyectos Sociales (BIPS) | Evaluación de Programas Sociales | |
| Ministerio Secretaría General de la Presidencia | Unidad Presidencial de Gestión del Cumplimiento | Seguimiento a las prioridades Presidenciales | | |
| Servicios Públicos | | Convenio de Desempeño Colectivo | | |

Fuente: Elaboración Propia

El principal protagonista de los instrumentos de monitoreo y evaluación, desde los años noventa, ha sido la Dirección de Presupuestos a través de su división de Control de Gestión. Sin embargo, en

los últimos años han aparecido nuevos protagonistas que han ido complementando dichas funciones, como lo ha sido la creación del Ministerio de Desarrollo Social y las funciones desarrolladas en el marco del Plan Chilegestiona.

A continuación se destacan un conjunto de instrumentos de monitoreo, los que han sido seleccionados por la relación que poseen con el convenio de desempeño. Además, se han incluido las Definiciones Estratégicas (Formulario A1 de DIPRES), que si bien no forman parte de los instrumentos de monitoreo, cumplen con la función de orientar las funciones de los servicios.

2.7.1 Formulario A1 Definiciones Estratégicas año 2011

El formulario A1 (DIPRES, Instrucciones para la Formulación - Formulario A1 Definiciones Estratégicas Año 2011, 2011) contiene una serie de aspectos que deben ser llenados por el servicio correspondiente, estos son:

- Misión Institucional: Define el propósito o razón de ser de un servicio y permite orientar las acciones que realicen los funcionarios hacia el logro de un resultado esperado. De acuerdo a las orientaciones de DIPRES, esta debe ser comprehensiva en cuanto a identificar claramente los productos estratégicos y los clientes/usuarios/beneficiarios a los cuales se orientan las acciones de la institución.
- Programa de Gobierno: Se deben indicar las iniciativas del programa de Gobierno y los compromisos ministeriales que puedan ser desprendidos del Mensaje del Discurso del 21 de mayo del año anterior y/o de reuniones bilaterales con el Presidente.
- Objetivos Estratégicos: Corresponden a los diferentes resultados que se espera que los Ministerios y sus Servicios dependientes alcancen en el mediano plazo (definido por DIPRES, como período de tiempo superior a un año). La DIPRES en su documento de “Instrucciones para la Formulación – Formulario A1 Definiciones Estratégicas Año 2011”, señala que los objetivos estratégicos deben cumplir los siguientes requisitos:
 - o Ser consistentes con la Misión del Servicio.
 - o Deben ser especificados en resultado o impacto deseado, susceptibles de revisar y evaluar, señalando los medios para alcanzarlos.
 - o Deben ser factibles de realizar en plazos determinados y con los recursos que se encuentren disponibles.
 - o Deben ser posibles de traducir a objetivos específicos.
- Productos Estratégicos (bienes y/o servicios): Son los que materializan la razón de ser de la misión institucional y permiten alcanzar los objetivos estratégicos. Deben ser generados por la institución en cuestión, ya sea por subcontratación o por producción directa y corresponden a los bienes y/o servicios que reciben los clientes/usuarios/beneficiarios.
- Clientes/usuarios/beneficiarios: Corresponden a quienes reciben o utilizan los productos estratégicos que la institución genera.
- Programas evaluados: Deberán ser identificados sólo por aquellas instituciones con programas evaluados en el marco del Programa de Evaluación de la DIPRES en el período 2000 – 2010.

- Evaluación Comprehensiva del Gasto: Se debe indicar las instituciones evaluadas en la línea de evaluación comprehensiva del gasto en el período 2000 – 2010, señalando el año de evaluación.

2.7.2 Programa de Mejoramiento de la Gestión²

El Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG) es creado en el año 1998, dentro del Ministerio de Hacienda, como un mecanismo de incentivo institucional de remuneraciones. Vincula el cumplimiento de objetivos de gestión a un bono de remuneraciones para todos los funcionarios de una institución. Los objetivos deben ser aprobados anualmente por los ministros de Interior, Hacienda y Secretaría General de la Presidencia. La evaluación de dichos objetivos recae en los mismos ministerios.

Desde su creación los PMG han sufrido una serie de modificaciones que se han caracterizado inicialmente en fijar cuales son las áreas de mejoramiento incluidos en los compromisos, para luego ir modificando dichas áreas lo largo de los años. En el periodo del actual gobierno, se incluyó un criterio de egreso de las áreas contenidas en los convenios, se simplificaron los mecanismos de aseguramiento de la calidad, además de privilegiar progresivamente el área de Monitoreo del desempeño. Un mayor detalle de la historia de los PMG se puede encontrar en el Anexo 20.

2.7.3 Formulario H Indicadores de desempeño Año 2011

El objetivo del Formulario H es recoger información sobre los indicadores de desempeño y las metas de la institución, de manera de disponer de información de desempeño en las instituciones y enriquecer el análisis en la formulación del presupuesto y su discusión en el Congreso Nacional (DIPRES, Instrucciones para la Formulación Presupuestaria Formulario H Indicadores de Desempeño, 2011).

Deben señalarse los siguientes aspectos en el formulario descrito:

1. Nombre del aspecto a medir: Denominación clara, precisa y auto-explicativa.
2. Dimensiones del desempeño: Cada indicador debe ser clasificado en una medición, las que corresponden a *eficacia, eficiencia, economía y calidad del servicio*.
 - a. Eficacia: Referido al grado de cumplimiento de los objetivos de la instituciones, sin considerar los recursos empleados.
 - b. Eficiencia: Describe la relación entre la producción de un producto y los recursos que fueron utilizados para ello. La idea es ejecutar las acciones, los beneficios o las prestaciones del servicio haciendo uso del menor número de recursos posibles.

² Esta sección ha sido desarrollada en base al libro Presupuesto por Resultados y la Consolidación del Sistema de Evaluación y Control de Gestión del Gobierno Central (Arenas & Berner, 2010). Además se consideraron las siguientes circulares emitidas por el Ministerio de Hacienda para los años 2010, 2011, y 2012: Formulación Programa Mejoramiento de la Gestión año 2010 (DIPRES, Circular n°25, 2009); Formulación Programa Mejoramiento de la Gestión año 2011 (DIPRES, Circular n° 52, 2010); Formulación Programa Mejoramiento de la Gestión año 2012 (DIPRES, Circular n°36, 2011).

- c. Economía: Tiene que ver con la capacidad de la institución para generar recursos financieros.
 - d. Calidad del Servicio: Capacidad que tiene la institución de responder en forma rápida a las necesidades de sus clientes, usuarios o beneficiarios.
3. Ámbitos de Control: Corresponden a los diferentes ámbitos que es necesario controlar para la implementación de políticas y programas públicos. Estos pueden ser de proceso, producto y resultado intermedio o resultado final.
- a. Proceso: Se refiere a las actividades necesarias para la ejecución o a la forma en que el trabajo es realizado para elaborar los productos (bienes y/o servicios).
 - b. Producto: Los bienes y/o servicios producidos o entregados a los clientes/usuarios/beneficiarios.
 - c. Resultado Intermedio: Corresponden a los cambios en el comportamiento, estado, actitud o certificación de los beneficiarios una vez que han recibido los bienes o servicios de un programa o acción pública.
 - d. Resultado Final o Impacto: Corresponden a resultados a nivel de fin de los bienes o servicios entregados e implican una mejora a las condiciones de la población objetivo que pueden ser atribuibles exclusivamente a la entrega de éstos.

2.7.4 Convenio de desempeño colectivo³

El convenio de desempeño Colectivo es un instrumento de incentivo remuneracional creado mediante la ley 19.882, la misma que dio nacimiento al Sistema de Alta Dirección Pública. Este instrumento puede ser concedido a los funcionarios que se desempeñan en equipo, unidades o áreas de trabajo, y consiste en un conjunto de objetivos, indicadores y metas anuales que buscan mejorar el desempeño institucional.

Los jefes de servicios son los responsables de definir para los equipos, las metas y objetivos de gestión pertinentes. El incremento asociado al cumplimiento de este instrumento asciende a un 8% sobre un conjunto de otras remuneraciones mencionadas en el artículo 4 de la ley 19.533 del Ministerio de Hacienda. La definición de los objetivo, indicadores y metas es presentado por el jefe servicio al ministro del ramo, dónde éste último puedes emitir observaciones. El cumplimiento de las metas es verificado por la contraloría interna de cada servicio y ministerio.

2.7.5 Balance Gestión Integral

Según menciona el sitio web de la Dirección de Presupuestos, el Balance de gestión Integral tiene como propósito informar de los objetivos, metas y resultados de la gestión de los servicios en forma de cuenta pública al Congreso Nacional (Dirección de presupuestos, 2013). Los Balances son elaborados por los propios servicios públicos, en base a instrucciones dadas por la misma Dirección de Presupuestos. Sus principales contenidos son:

³ Esta sección fue desarrollada en base a la ley 19.882 (Ministerio de Hacienda, 2003), la ley 19.533 (Ministerio de Hacienda, 1998) y el reglamento que regula los convenios de desempeño Colectivo (Ministerio de Hacienda, 2003).

- Presentación de las definiciones estratégicas y de los resultados más relevantes de la institución.
- Identificación de la institución en aspectos tales como estructura organizacional, dotación, principales productos.
- Resultados de la gestión incluyendo informe de desempeño, de gestión financiera, de recursos humanos.
- Desafíos para el año siguiente.

3 Marco Conceptual

3.1 Marco teórico para la gestión pública y la medición del desempeño

3.1.1 Distintos enfoques para la gestión pública

El concepto de "Gestión" ya posee bastantes interpretaciones en la literatura y no menos técnicas de implementación. Se mezclan visión, estrategia, planificación, administración, liderazgo, control y evaluación, entre otras. Ya en 1976, para Albert Shapero de la Ohio State University, lo que la "Gestión" significaba, difería mucho de lo que los administradores o gerentes hacían⁴.

Si a este concepto le sumamos las complejidades y tensiones que trae el administrar recursos e intereses que ya no son sólo de clientes, sino que -como llamara Henry Mintzberg⁵- también de consumidores, súbditos y ciudadanos, el concepto de gestión se transforma en gestión pública, desde donde han surgido variados modelos de implementación.

Así, definiremos un "modelo de gestión pública", por el quién hace qué, con qué énfasis y con qué grados de autoridad sobre un dominio de interés colectivo. Donde además es fundamental asegurar que -aunque parezca trivial- las cosas se hagan bien⁶.

Varios autores han hecho diversas aproximaciones al concepto de gestión pública, cuyos modelos - con la ayuda de Mintzberg- se resumen en el artículo de Waissbluth y Larraín para el Consorcio para la Reforma del Estado en 2009 de la siguiente manera:

- **Gobierno como máquina:** dominado por normas, leyes y estándares, con elevado nivel de control del aparato central, y compartimentos estancos. Su propósito central es controlar la corrupción y el uso arbitrario del poder político, siendo la eficacia menos importante. Esta es una secuela directa del modelo weberiano de Estado.
- **Gobierno a través del control del rendimiento:** generar unidades de "negocio público", bajo el lema de "aislar los temas, asignar recursos y medir resultados". Esta escuela de

⁴ Shapero, A (1976) - "What MANAGEMENT Says and What Managers Do". Fortune

⁵ Mintzberg, H (1996) - "Gestionar el Gobierno, Gobernar la Gestión"

⁶ Waissbluth M. y Larraín F. (2009) "Modelos de gestión pública y sus implicancias para la planificación, evaluación y control de gestión del Estado" - Consorcio para la Reforma del Estado

pensamiento es muy cercana al “New Public Management”. Los grados de autonomía institucional estarían asociados a grados de calidad de su planificación y gestión. En suma, se escogen buenos gerentes públicos, se acredita la calidad de la gestión institucional, se concuerda un convenio de desempeño y se dan mayores niveles de autonomía presupuestal y administrativa.

- **Gobierno virtual:** el lema es “privatizar, contratar y negociar” la prestación de servicios, dejando en el aparato central únicamente la fijación de políticas y regulaciones. En este ámbito es donde las interfaces entre el derecho público y el derecho privado deben ser finamente calibradas.
- **Gobierno emprendedor y en red:** altamente innovador, un sistema entrelazado y flexible de instituciones y proyectos que articula redes público-privadas de cooperación.
- **Gobierno con control normativo:** estilo “asiático”, enraizado en valores y creencias, en el que lo central es seleccionar las personas de acuerdo a estos criterios, socializar la misión y los principios, compartir las responsabilidades, y juzgar los resultados por personas con experiencia y por los usuarios.

La clave, según Mintzberg, sería encontrar los contextos en los cuáles un Gobierno debe aplicar cada uno de estos modelos y saber crear un balance que vaya en pos del bienestar común de los ciudadanos.

En el caso chileno, tenemos una mezcla de modelos que se mueven en distintas esferas de decisión. Por un lado, frente a distintos desafíos de política pública que involucren inversión o servicios básicos, la inclusión de actores privados sugiere que Chile ha seguido el camino de *Gobierno Virtual* y de *Gobierno en Red*. Ahora, en la gestión cotidiana de las múltiples funciones del aparato público y en cargos de alta dirección pública, las características del sistema chileno se asemejan al modelo *Gobierno por Control del Rendimiento*, donde se conjugan distintos indicadores de desempeño asociados a la ejecución presupuestaria y a la consecución de metas u objetivos estratégicos.

3.1.2 El uso de mecanismos de desempeño ⁷en el sector público

Las exigencias y expectativas de los ciudadanos, sobre los servicios y productos que brinda el Estado, son crecientes, tanto en Chile como en el resto del mundo. Ante ello, el rendimiento de la administración pública, visto como la efectividad y la eficiencia, toma cada vez más relevancia (OCDE, 2008).

La creación de mecanismos de desempeño no mejora por sí mismo el rendimiento, si bien proveen información que puede mejorar la toma de decisión. Muchos países de la OCDE han introducido reformas de modelos o mecanismos de desempeño, junto a la delegación de responsabilidades desde el gobierno central hacia los servicios o agencias, bajo el supuesto que los directivos

⁷ El uso del término de mecanismos de desempeño o instrumentos de desempeño, se utiliza indistintamente para la evaluación del desempeño individual y el control de gestión institucional.

requieren de mayor libertad en el uso de recursos para el cumplimiento de objetivos (OCDE, 2008).

Los mecanismos o modelos de desempeño varían ampliamente en la literatura. Ante ello, es importante revisar algunas de las diferencias y tensiones presentes en algunos modelos de gestión, ya sean públicos o privados. Específicamente interesa revisar cómo distintos autores han abordado la perspectiva de la evaluación del desempeño en la gestión. Para ello, en la siguiente sección se revisan cuatro influyentes autores que expresan distintas miradas sobre este desafío.

3.1.3 Cuatro aproximaciones al uso de mecanismos de desempeño

3.1.3.1 Nueva Gerencia Pública

En primer lugar tenemos la Nueva Gerencia Pública o “The New Public Management”⁸ (M Barzelay), que corresponde a una tendencia emergida desde los países anglosajones, con gran influencia en las reformas impulsadas en Chile. Es una política pública acerca de la gestión pública, y como tal, se refiere a un set de reglas fijadas por los ministerios y ejecutadas por agencias especializadas- que afectarían de manera horizontal a distintas áreas del sector público, sujetas a convenios de desempeño y evaluaciones. Estas reglas pueden clasificarse analíticamente en cinco áreas: Planeación del gasto y administración financiera; servicio civil y relaciones laborales; compras; organización y métodos; y auditoría y evaluación. De esta manera, también se persigue obtener una mayor transparencia y fiscalización ciudadana en los quehaceres del aparato público.

En resumen, además de separar los roles de definición política de la ejecución de éstas, se trata de poner el foco en el seguimiento y medición de los resultados, dejando mayores grados de libertad a las agencias o departamentos ejecutores, siempre sujetos a un set de reglas horizontales que permitan hacerlas contables.

3.1.3.2 Reinventando el Gobierno

En líneas similares a las planteadas en la Nueva Gerencia Pública, Osborne y Gaebler⁹ propusieron a comienzos de los noventa, 10 pasos para reducir la burocracia en el aparato estatal y así “reinventar el gobierno”. Constituyó la principal influencia de las reformas llevadas a cabo a mediados de los noventa por la administración Clinton en EEUU, a través de la implementación del National Performance Review (NPR). En palabras de los autores, la incorporación de sus recomendaciones se puede resumir a partir de "cómo el espíritu empresarial está transformando al sector público (Osborne & Gaebler, 1992)". En un comienzo, centran una de sus críticas en que los gobiernos se han dedicado a remar, en vez de tomar el timón y dirigir. A partir de esto, se proponen una serie de medidas que apuntan, primero, a reducir el tamaño del aparato público para reducir costos y hacerlo más eficiente. En la misma línea, se plantea que se debe recaudar en

⁸ Barzelay, Michael (2001): The New Public Management. Improving Research and Policy Dialogue. University of California Press y Russell Sage Foundation

⁹ Osborne, David y Gaebler, Ted (1992): Reinventing Government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector. Addison-Wesley Publ.

vez de gastar, por lo que se recomienda provocar un cambio en la orientación de los servicios a través del mercado, evitando monopolios, ya sea del Estado o de algún ente privado.

En este esquema, los autores propusieron un gobierno inspirado en objetivos y dirigido a resultados, introduciendo también los presupuestos por resultados y el pago a los funcionarios según el rendimiento. Al poner el foco en la calidad del servicio y en los "clientes", se comienzan a establecer mecanismos de "aseguramiento de calidad", como el conocido Control de Calidad Total (TQM), entre otros.

3.1.3.3 Balanced Scorecard en el sector público

A comienzos de los noventas, los influyentes Robert Kaplan y David Norton dieron a conocer un nuevo sistema de gestión para la empresa¹⁰. Éste planteaba las bases del conocido Balanced Scorecard (BS o Cuadro de Mando Integral), herramienta para administrar una organización en función de un plan estratégico y que contribuye a la necesidad de mirar el negocio de manera global, por parte de los gerentes.

El enfoque se puede resumir en observar el estado y desempeño de la organización, desde cuatro perspectivas: (1) Perspectiva Financiera ¿Cómo nos vemos ante los accionistas?; (2) Perspectiva del cliente ¿Cómo nos ven los clientes?; (3) Perspectiva interna del negocio ¿En qué debemos ser mejores?; y (4) Perspectiva de innovación y aprendizaje ¿Podemos continuar mejorando y creando valor?

Llevado al sector público: (1) la perspectiva financiera toma tanto el carácter de balance presupuestario como de objetivos macroeconómicos. Se exige una mirada de largo plazo, sumado a que el "accionista" mayor es el conjunto de los ciudadanos; (2) el llamado "cliente" toma un carácter distinto, con distintas atribuciones, derechos y deberes que lo empoderan en algunos temas y le restan poder en otros; (3) En la perspectiva interna, la pregunta se mantiene más o menos igual, sin grandes variaciones conceptuales; y (4) Perspectiva de innovación y aprendizaje es donde el modelo enfocado a resultados lleva a gobiernos a "restar posición de mercado", muchas veces opuesto a lo que sucedería en el sector privado.

A pesar de que esta herramienta ha sido ocupada con gran éxito en el sector empresarial, aún no ha obtenido el reconocimiento y popularidad en el sector público. Algunas de las explicaciones están relacionadas con la dificultad de homologar indicadores de desempeño de corto, mediano y largo plazo en servicios que involucran procesos políticos y, muchas veces, acotados en presupuesto, temas que veremos en el siguiente capítulo de este informe.

3.1.3.4 Una visión crítica a los convenios de desempeño

Por último, tenemos una visión más reciente y muy crítica sobre los modelos aplicados a la gestión pública. Se trata de la mirada de John Seddon y la "eficiencia en el sector público"¹¹, donde

¹⁰ Kaplan, R y Norton D (1992): "The Balanced Scorecard - Measures that Drive Performance", Harvard Business Review.

¹¹ Seddon, John (2008): Systems Thinking in the Public Sector. The failure of the reform regime and a manifesto for a better way. Axminster: Triarchy Press.

cuestiona las bases sobre las que se cimientan los modelos de gestión basados en las metas y control, agregando además que dichas metodologías muchas veces constituyen un desperdicio de recursos sin mejora en los servicios. Las dudas planteadas por Seddon se pueden resumir en:

(i) Los sistemas de gestión pública -incluidas las componentes de recolección de información- han sido fuertemente influenciados por ideologías económicas que los mismos economistas comienzan a poner en duda. Por lo mismo, se requiere mover el diseño de los convenios de desempeño, desde aquellos fundamentados por teorías sin base empírica ("basados en una opinión"), a uno que sustente su construcción en base a los comportamientos registrados ("basado en el conocimiento")¹²; (ii) La especificación de metas, objetivos y supervisión constante, presentes en todos los sistemas de gestión pública actuales, se fundarían en una visión negativa implícita del funcionario público y de la naturaleza humana, terminando por acabar con la llamada vocación pública, limitando a los funcionarios a perseguir las metas y los incentivos adjuntos, y no la mejora de la calidad de los servicios; (iii) Se ilustran ejemplos en los cuales los indicadores "burocráticos", obtienen buenas calificaciones, mientras que los servicios -desde el punto de vista de la opinión pública- son fuertemente criticados; (iv) Se introducen nociones del "pensamiento sistémico", limitando las jerarquías y el control, enfocándose en una mirada desde la "demanda", que permita obtener valor a los usuarios/ciudadanos, reivindicando la filosofía de "valor público" planteada por Mark Moore. De esta manera se optimizaría el servicio y se mejoraría la calidad; (v) Se argumenta que al imponer objetivos numéricos, se crea uno de facto (conseguir esos números) y limita la metodología (la forma en que se diseñan los servicios); (vi) Se cuestiona fuertemente la llamada "ciencia de la obtención de resultados" (Deliverology), establecida en Gran Bretaña por Sir Michael Barber, argumentando que se ha incurrido en más burocracia y costos, sin poseer un método eficaz de obtención de mejoras para los ciudadanos.

El mismo Seddon, intenta hacer una analogía de su sistema de pensamiento sistémico con la filosofía del Sistema de Producción Toyota, inspirado por Taiichi Ohno.

3.1.4 Dificultades y desafíos en la medición de desempeño

(1) Coordinación de objetivos

Según variados autores, para poder generar mediciones, se requiere una coordinación en cuanto a los objetivos a lograr. La dificultad presente en dicha coordinación se da en múltiples niveles. Por un lado, tomando las observaciones expuestas por Waissbluth y Larrain, la coordinación de una política pública que viene dada por múltiples necesidades (además de la multiplicidad de *stakeholders*) y muchas veces genera efectos secundarios, deseados o indeseados, en el bienestar de algunos *stakeholders*, lo que requiere de una coordinación interministerial que entienda los problemas de manera compleja y que tienda a hacer esfuerzos conjuntos, siendo determinante la coordinación de los roles en un aparato descentralizado para satisfacer dichos objetivos,

¹² Raven, John (2008); Comments on John Seddon's Book. www.learningsociety.org.uk

generando pertinencia y motivación en los distintos funcionarios en torno a los objetivos establecidos.

(2) Dificultades para la evaluación

Tal como señalan diversos autores, entre ellos Seddon y Mintzberg, los indicadores muchas veces pueden producir incentivos perversos para la consecución del bienestar ciudadano. Así, un primer problema para la evaluación de la gestión en el sector público tiene relación con la pertinencia de los indicadores como medición de la calidad del servicio público entregado, por ende del bienestar de los ciudadanos. Luego, siguiendo la visión de Mintzberg, habría que saber cuándo y cómo utilizar indicadores cuantitativos y cualitativos.

Una segunda razón, expuesta por Waissbluth y Larrain, tiene relación con la orientación que tienen las métricas, las que pueden ser de procesos o de resultados y pueden estar enfocadas en el corto, mediano o largo plazo y que, dependiendo del punto de vista, pueden variar mucho en su definición y posterior evaluación. Respecto a este último punto, Mintzberg ofrece el ejemplo de una cirugía "exitosa", que podría ser evaluada según tiempo de duración, gastos médicos, pérdida de vida, tiempo para alta médica, además de tener distintas apreciaciones: las miradas del cirujano, anestesiólogo, enfermera o de la familia. Esta complejidad es aplicable a la mayoría de las políticas públicas y la decisión -muchas veces arbitraria- conlleva incentivos que pueden terminar en comportamientos perjudiciales por parte de los funcionarios.

Otro problema importante -ilustrado por Waissbluth y Larrain- surge al tratar de observar los efectos que producen la combinación de políticas públicas en el largo plazo, como la construcción de viviendas sociales y la posible segregación urbana, o más difícil aún, trata de medir el efecto desplazamiento o "crowding out" (Waissbluth & Larrain, 2008), las que nos sirve para revisar la pertinencia de la intervención del Estado en dicha materia, en las cuales, muchas veces no están presentes las evaluaciones de impacto para determinar dónde debiesen enfocarse de mejor manera los recursos públicos.

(3) Certificaciones

Existe también una tendencia a enfocarse en las certificaciones de los servicios públicos, muchas veces basados en la Gestión de Control Total o TQM (*Total Quality Management*). Estos sistemas, a pesar de buscar un mejoramiento integral de las agencias o departamentos, pueden producir, como sugiere Schwandt¹³, un excesivo enfoque al logro de la certificación y posterior desentendimiento de la calidad del servicio. Esto puede llevar a *commoditizar* y deshumanizar la relación entre los proveedores y los usuarios. El autor propone, en cambio, que debiese ser la "responsabilidad" y la motivación de hacer lo correcto, lo que debiese guiar el comportamiento de los proveedores. Además alerta, al igual que Seddon, sobre el peligro de que la ética del servicio público quede sustituida por el excesivo uso de indicadores.

¹³ Thomas A. Schwandt (2003). "Back to the Rough Ground! Beyond Theory to Practice in Evaluation". *Evaluation*, vol. 9, num. 3: 353-364

(4) Acciones asociadas al desempeño

Si bien las evaluaciones tienen como principal objetivo revisar el cumplimiento de las metas, el efecto que generan en los funcionarios públicos puede variar dependiendo de los incentivos que se generen. Según expertos de la OCDE (Ketelaar, Manning, & Turkisch, 2007), es importante que los indicadores en el sector público sean transparentes y contables, para que no existan decisiones administrativas arbitrarias. En el mismo texto se recomienda que estas evaluaciones sean ocupadas para la renovación, promoción o destitución de los cargos, junto con enfatizar que el diálogo frecuente sería el canal de mayor promoción de desempeño. Se refuerza por otro lado el débil efecto que generan los incentivos monetarios asociados al desempeño, en la consecución de los mismos. A esto se suma la posibilidad de la manipulación consciente de los datos, sin obtener una mejora en los servicios.

Un estudio realizado en Inglaterra a autoridades de gobiernos locales, analiza el impacto de los premios y castigos en el rendimiento organizacional (Brewer & Walker). El documento plantea que la inhabilidad de remover administradores con malos resultados, afecta negativamente el rendimiento de las organizaciones públicas. Asimismo plantea que los sistemas de remuneración asociados al rendimiento, no necesariamente llevan a mejores resultados en los servicios públicos e incluso pueden llevar a comprometer negativamente dichos resultados.

3.2 Experiencia Internacional ADP

En esta sección se realizará una breve revisión de las características presentes en los sistemas de gerencia pública de algunos de los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y de los cambios que dichos sistemas han experimentado en los últimos años.

Para realizar esta revisión, se comenzará revisando los diversos enfoques -o aproximaciones- desde los cuáles los países de la OCDE han afrontado el desafío de la alta gestión pública, para luego ilustrar cómo las reformas propuestas en dichas experiencias tienen tendencias comunes que pueden ser un insumo para el mejoramiento del Sistema de Alta Dirección Pública chileno.

El objetivo es comprender cómo el conjunto de países de la OCDE han ido enfrentando los desafíos de selección y contratación de directivos, evaluación del desempeño y coherencia con el cumplimiento de los objetivos del centro de gobierno. El análisis se centrará en observar las tendencias referidas a la elaboración, seguimiento y evaluación de los convenios de desempeño para los altos directivos públicos en cuatro países: Gran Bretaña, Estados Unidos, Finlandia y Francia. Estos países fueron escogidos junto al equipo del Servicio Civil.

3.2.1 Dos enfoques en la Alta Dirección Pública

Se puede entender el Sistema de Alta Dirección Pública, como "la categoría superior de la gerencia del servicio civil, a la que aplica una política de gestión de RRHH diferenciada, incluyendo prácticas a medida para: reclutamiento; capacitación; gestión del desempeño; condiciones de empleo;

gestión de habilidades y competencias; remuneración; y movilidad, que difieren de aquellas aplicadas para el resto de la función pública.¹⁴

De esta manera, un SADP responde a los desafíos¹⁵ de: (1) **Contar con una gerencia pública con habilidades y competencias específicas;** y (2) **Vencer la fragmentación y agendas departamentales.**

En cuanto al primer desafío, los SADP ayudan a (Lafuente, Presentación Seminario ADP, 2011): (i) Asegurar que las personas correctas asuman posiciones estratégicas (mérito y transparencia en proceso); (ii) proveer a los líderes con las habilidades que necesitan (construcción de capacidad de gestión y liderazgo); (iii) ofrecer mejores remuneraciones a profesionales que ingresan y adquieren dichas competencias, evitando los costos que conlleva la rotación.

Ahora, con respecto al segundo desafío, los SADP intentan crear un cuadro con: (i) Una visión de gobierno; (ii) Experiencia de varias funciones gubernamentales; (iii) Flexibilidad y movilidad; (iv) Asegurar permanencia y continuidad entre administradores.

Dentro de los países observados, se distinguen diversas categorizaciones para los distintos sistemas de gestión de altos directivos públicos. Una de las categorías más notorias, hace referencia al nivel de centralización presente en el sistema. Por un lado un sistema más centralizado y enfocado en una carrera de funcionarios públicos, y por otro lado un sistema más descentralizado y abierto, enfocado en los requisitos de los puestos vacantes.

A continuación se realiza una breve descripción de ambos sistemas.

(1) Sistema basado en la carrera de funcionario público:

Este sistema está basado tradicionalmente en una selección, seguimiento, promoción y capacitación, y en la preparación temprana de jóvenes profesionales, reclutándolos y capacitándolos para hacerlos competentes en la alta gestión del Estado. Además, los ejecutivos tienen por un lado contratos permanentes como funcionarios del Estado y por otro, contratos relacionados al cargo de directivo, asociados a un tiempo específico. Dentro de los países de la OCDE que se rigen bajo este sistema, se encuentran *Italia, Francia, España, México*, entre otros.

Como fortalezas, el sistema basado en carrera de funcionarios públicos mantiene un alto estándar sobre el entendimiento del aparato público en su conjunto, incentiva la movilidad o promoción interna y genera una cultura organizacional común dentro del aparato estatal que favorece la comunicación y el trabajo conjunto. Las principales debilidades son, por un lado, que se tiende a tener directivos con habilidades más "generales" que específicas, debido a la falta de competencia y experiencia en áreas más específicas. Por otro lado, el hecho de tener una carrera de funcionario público, se puede traducir en la generación de una dinámica de "club cerrado", donde quienes trabajan en posiciones directivas no tienen las mismas competencias que los profesionales del

¹⁴ Banco Mundial (2011)

¹⁵ Lafuente, M. - Banco Mundial, Presentación Seminario ADP - Santiago, Chile (2011)

sector privado, ya que muchas veces no conocen el funcionamiento de la sociedad civil fuera del aparato público.

(2) Sistema basado en empleados públicos por vacante:

Este sistema se ha caracterizado tradicionalmente por una gestión más abierta para la selección de sus directivos. Se delinean los requisitos y perfil de las posiciones vacantes, para luego llevar a cabo procesos de concursos públicos y abiertos, reclutando ejecutivos tanto del sector público como del privado. Se distingue dentro de esta categoría descentralizada, una sub-categoría basada en mayor autonomía de los departamentos o Ministerios, donde la selección y evaluación de sus directivos tiende a ser en base a experiencia y mérito, según las necesidades del departamento.

Dentro de los países de la OCDE que adoptan sistemas basados en vacantes, podemos encontrar a *Bélgica, Holanda, Nueva Zelandia, Gran Bretaña*, sumados a aquellos con algunas tendencias basadas en departamentos, como *Canadá, Finlandia o Estados Unidos*.

Entre los beneficios de este sistema se destacan, la capacidad de incorporar una mayor y más amplia gama de postulantes al cargo, incluyendo aquellos con habilidades específicas para el cargo. Además, promueve la competencia por cargos públicos y la renovación cultural dentro de la gestión pública. Sin embargo, se ha hecho necesario implementar diversos mecanismos de transparencia y regulación para minimizar los riesgos de que los nombramientos sean hechos por razones distintas al mérito.

Una de las principales debilidades, radica en la falta de cultura político-institucional dentro de los ejecutivos seleccionados, sumado a menores incentivos de movilidad a otros cargos dentro del aparato público y por último¹⁷, la posibilidad de altas tasas de rotación.

3.2.2 Tendencias en los países de la OCDE

(1) Aumento de los Sistemas de Alta Dirección Pública

Si bien la definición de un Sistema de Alta Dirección Pública puede variar ampliamente entre países, existe un aumento de países que forman estos sistemas (Lafuente, Manning, & Watkins, 2012). Se puede desprender de las experiencias en países OCDE, que la tendencia a separar funciones administrativas de las directrices políticas se ha ido consolidando, generándose diversos sistemas de gestión de altos directivos públicos para los servicios o agencias del Estado. Ahora, el alcance que tiene este sistema varía dependiendo del país, pudiendo esta modalidad abarcar sólo un porcentaje menor de los servicios y/o vacantes del aparato público (como España), o considerar un grupo significativo de directivos en dichos servicios (como Gran Bretaña)¹⁸.

(2) Convergencia de los enfoques de Alta Dirección Pública

¹⁷ (OCDE, *Managing Senior Management: Senior Civil Service Reform in OECD countries*, 2003)

¹⁸ Anexo 2 - "Scope of the Senior Civil Service"

En general, debido a las distintas experiencias de los países, los sistemas basados en carrera de funcionario público están introduciendo reformas tendientes a descentralizar la gestión de recursos humanos, a través de objetivos ministeriales, sumado a la apertura de vacantes a concurso, e incorporando crecientemente la medición del desempeño de los directivos, entre otras.

Por otro lado, los sistemas basados en vacantes, están introduciendo crecientemente una mayor influencia del poder central en el proceso de selección, sumado a un proceso de coordinación interministerial para el manejo de los posibles candidatos a directivos.

(3) Reclutamiento y selección

En cuanto a los procesos de reclutamiento y selección, si bien dependen del alcance del sistema en cada país, existe una tendencia a abrir los cupos hacia candidatos que no necesariamente vengan del sector público y a enfocarse más en la experiencia previa y en las habilidades de gestión y liderazgo¹⁹. En este tipo de procesos abiertos, la transparencia ha adquirido mayor importancia, y así la posibilidad de velar por la integridad y credibilidad del sistema. A esto se suma que las reformas impulsadas en los últimos 15 a 20 años, han introducido incentivos monetarios para atraer a los ejecutivos más capaces hacia el sector público. Sin embargo, en la mayoría de los países, los directivos seleccionados desde el sector privado, siguen siendo una minoría.

(4) Mecanismos de elaboración, seguimiento y evaluación del desempeño de los altos directivos.

Dentro de la fase de contratación, existen distintas formas de establecer los vínculos laborales. Por un lado, como podemos observar en el análisis de 12 países miembros de la OCDE²⁰, la mayoría de los altos directivos públicos, reciben nombramientos en dichos cargos por un plazo fijo. Crecientemente se están vinculando la permanencia o revalidación de los ejecutivos al desempeño individual y algunos países (como Finlandia o Gran Bretaña) incluso lo están vinculando con objetivos organizacionales y estrategias de largo plazo. Sólo dos países (Canadá y Estados Unidos) reportan que sus contrataciones están totalmente basadas en evaluaciones de desempeño.

Ahora, de los países de la OCDE, varios están usando complejos sistemas de evaluación, tanto para competencias individuales como para consecución de metas estratégicas, con el fin de establecer un diálogo entre los objetivos y los resultados. Los indicadores establecidos en dichos procesos de evaluación, son usados además por casi todos los países como elemento para la promoción y movilidad laboral. Es importante que los procedimientos que vinculan la movilidad y los ascensos sean transparentes y que todos los ejecutivos los tengan claros, para favorecer la credibilidad del sistema.

¹⁹ "Managing Senior Management: Senior Civil Service Reform in OECD Countries" (2003) - Background Note, Public Management Comitee, OECD

²⁰ Ver Anexo 3. "Permanent and fixed mandates as well as use of contracts"

(5) Convivencia de los mecanismos de desempeño de altos directivos, con otros instrumentos

Es posible observar que en la mayoría de los sistemas de alta dirección observados, los procesos de gestión de desempeño de los directivos conviven con una serie de otros indicadores de desempeño, que reflejan y van midiendo los distintos objetivos impuestos para un departamento o agencia. Dentro de éstos, están los relacionados con el presupuesto, con las coordinaciones interministeriales o en conjunto con algún otro programa en específico, entre otros. La coherencia entre estos indicadores es uno de los principales desafíos.

(6) Desarrollo de instancias de capacitación durante el proceso de seguimiento y evaluación del desempeño de los altos directivos.

Las instancias de capacitación persiguen distintos objetivos, dentro de los que se incluyen las mejoras en las habilidades técnicas, en las formas de gestión, en las particularidades del aparato estatal y sesiones de *coaching* sobre liderazgo o sobre el sentido del servicio público.

Mientras existen países que centran sus procesos de formación y capacitación en etapas tempranas y no durante la toda la vida laboral, están también aquellos países -sobre todo los basados en vacantes- que tienden a poner énfasis en capacitaciones más específicas, como a manejar el liderazgo, a introducir conceptos comunicacionales o a técnicas de negociación. Estos países, por lo general, requieren cursos de introducción a los asuntos y procedimientos gubernamentales.

Con todo, una tendencia general es que el aumento de capacitaciones a los directivos públicos está principalmente enfocado a temas de liderazgo y capacidades de gestión. Con esto se pretende atacar las habilidades para negociar y para entender cómo desenvolverse en un "aparato" que responde a múltiples *stakeholders*.

En lo procedimental, los programas de capacitación -por lo general- se ven de manera centralizada, pero a veces suelen ser delegadas a universidades u organizaciones autónomas.

3.2.3 Recomendaciones de la experiencia de la OCDE

Además de revisar las tendencias en países miembros de la OCDE, también analizaremos algunas recomendaciones específicas sobre los convenios de desempeño en la gestión pública, hechas a partir de la experiencia en dichos países.

En este campo, se reconocen cinco grandes áreas de recomendación para mejorar el desempeño de la alta administración pública²¹: (1) Nombramientos y ascensos como herramienta para motivar desempeño; (2) Retención de un equipo experimentado; (3) Enfoques de la evaluación; (4) Consecuencias de la evaluación; y (5) Coherencia del rendimiento individual con el global.

²¹ Ketelaar, A., N. Manning and E. Turkisch (2007) "Performance-based Arrangements for Senior Civil Servants OECD and other Country Experiences", OECD Publishing

(1) Nombramientos y ascensos:

Seleccionar un buen equipo de trabajo es la pieza fundamental -y condición- para conseguir buen desempeño. Sin embargo, en esta tarea de seleccionar "los mejores", uno de los principales desafíos tiene relación con la incidencia de las militancias políticas en el proceso de selección, promoción y/o desvinculación. Como lo muestran las tablas anexadas²²²³²⁴, esta situación se presenta con distinta relevancia según el país y el nivel de confianza del cargo. Por consiguiente, el proceso de escoger un buen equipo de trabajo, no está necesariamente relacionado con disuadir cualquier involucramiento político en el proceso, pero -en caso de existirlo- se sugiere un mayor nivel de supervisión externa en el proceso, sumado a limitaciones en acciones partidistas dentro del accionar del directivo público²⁵.

Otro aspecto importante al momento del nombramiento y la consiguiente firma de un convenio de desempeño, tiene relación con la claridad de las expectativas y metas. Si éstas son elaboradas en conjunto por la autoridad que luego tendrá que supervisarla, sumado a reuniones periódicas para ir conversando los avances y problemas, pueden generar un ambiente óptimo para el buen desempeño.

Por otro lado, una de las principales formas utilizadas para atraer a los mejores, tiene relación con la remuneración adecuada según el cargo y las responsabilidades asumidas. Es más, según altos directivos, una buena remuneración puede contribuir a un mejor desempeño. Sin embargo, la satisfacción y reputación por los logros obtenidos o los ascensos y/o reconocimientos de sus pares, pueden ser tanto o más motivantes que los incentivos económicos asociados a las metas.

En este sentido, las soluciones recomendadas para afrontar el desafío de incentivos por desempeño, proveen de enfoques prácticos y que intentan reducir la manipulación de los indicadores. Sin perjuicio de lo anterior, se sugiere que, para el proceso de ascenso y reconocimiento, los resultados de desempeño de los directivos sean una variable determinante.

(2) Facilidades para el Directivo en la retención de un equipo experimentado

Según un estudio con directivos públicos entrevistados en diversos países de la OCDE (Ketelaar, Manning, & Turkisch, 2007), hay situaciones conducentes a un buen desempeño que muchas veces son pasadas por alto. En esta línea, uno de los grandes lineamientos para tener motivado a los directivos, es proveerles la capacidad de mantener equipos talentosos, con buenas remuneraciones y condiciones laborales.

²² Anexo 3. Government at glance (2011) - OECD

²³ Anexo 4. Who appoints senior civil servants in the OECD?

²⁴ Anexo 5. Overview in political involvement

²⁵ Anexo 6. Overview of restrictions

En la misma línea, el mantener grados de predictibilidad en la remuneración de los equipos, aumenta la retención. Por lo mismo, se sugiere que tanto los beneficios asegurados como un salario base, compongan la mayor parte de la compensación total de los equipos²⁶.

Otros aspectos igualmente importantes para la retención de buenos equipos tienen relación con aquellos beneficios intangibles o no contractuales²⁷, tales como un alto impacto y reconocimiento por el trabajo generado, seguridad laboral, reputación y prestigio social.

Las medidas mencionadas requieren el manejo de las tensiones entre los departamentos -o ministerios- responsables de crear nuevos puestos y los encargados de elaborar el presupuesto nacional. Específicamente, en los sistemas de manejo centralizado, es difícil poder contar con la flexibilidad necesaria para ofrecer buenas remuneraciones en puestos que van apareciendo. Esto puede ocurrir con mayores grados de flexibilidad en sistemas descentralizados, los cuáles además dispondrían de incentivos de competencia entre agencias para obtener a los más capacitados. Hay distintas opiniones frente a este hecho, ya que por un lado se argumenta que podría generarse un innecesario efecto inflacionario en las remuneraciones, mientras otros rebaten que esta sería una manera justa de atraer a los mejores al sistema.

(3) Enfoques de Evaluación

Dentro del enfoque de gestión y mecanismos de desempeño en la alta dirección pública, generalmente se usan metas simples, asociadas tanto a los resultados cuantitativos de las políticas correspondientes a cada área específica, como a indicadores más cualitativos referidos al proceso, liderazgo y principios. Es poco frecuente encontrar un sistema rígido que contenga sólo métricas cuantitativas.

Se observa un enfoque que tiende a reemplazar los enfoques tradicionales asociados a lo informal, sutil y de confianza, por un sistema basado en condiciones más formales, con objetivos específicos y en varios casos traduciendo dichos términos en contratos adicionales asociados a la posición específica del directivo²⁸. Esto contrasta de alguna manera con las recomendaciones de gestión que se sugieren, cuyo foco se centra principalmente en el diálogo entre los altos directivos públicos y las autoridades como mecanismo facilitador del desempeño.

(4) Consecuencias de la evaluación

Se debe tener en consideración que cuando, tanto las sanciones como compensaciones, van asociadas a mediciones de desempeño, existe un riesgo de manipulación consciente de los indicadores, sin la consecución de los objetivos estratégicos. En particular, en relación al enfoque monetario de la gestión, la revisión empírica sugiere que los pagos asociados al desempeño son un débil incentivo para el cambio de comportamiento, pero su introducción puede servir como catalizador para otros cambios de gestión.

²⁶ Anexo 7 "Components of overall pay"

²⁷ Anexo 8 " Key Components in civil servants' compensation and rewards"

²⁸ Anexo 10 "The use of performance agreements, contracts or quasi-contracts in three countries."

(5) Coherencia del rendimiento individual con el global

Dada la complejidad existente para la vinculación entre las mediciones de desempeño individual y uno más global (Gubernamental o Ministerial), es muy importante que exista una clara hoja de ruta o visión que sea transversal a los departamentos o agencias y que permita que el trabajo realizado dentro de cada uno de éstos se entienda como parte de algo trascendente. La documentación referente a esta materia, entregada de manera oportuna y clara a los directivos, puede ser fundamental para que vinculen sus metas con aquellas correspondientes a un nivel más alto (de gestión o políticas).

Se sugiere que el diálogo es la herramienta más productiva de medición de desempeño. En esta línea -para los altos directivos- tener claridad sobre las expectativas depositadas en su trabajo, sumado a oportunidades periódicas de diálogo con las autoridades máximas (Ministros y Presidente) para discutir sobre los obstáculos o progresos del servicio, pueden ser muy efectivas a la hora de poner foco en el desempeño.

Sin embargo, una tendencia muy necesaria es proveer los mecanismos de control para -en algunos casos- tomar acciones instantáneas asociadas a metas no cumplidas (incluyendo supervisión parlamentaria). Estas decisiones enfocadas exclusivamente a indicadores, debiesen ser consideradas más excepciones que una regla.

A modo de síntesis, los Sistemas de Alta Dirección Pública en los países de la OCDE han adoptado dos posibles enfoques de organización. Los primeros son sistemas basados en la carrera del funcionario público y los segundos, sistemas basados en empleados públicos por vacante. Producto de los procesos de modernización de cada país, ambos enfoques han ido convergiendo.

En estos países se aprecia una creciente incidencia de los resultados de desempeño individual, en la permanencia o revalidación del directivo. Sumando a este desempeño individual, existen países que incorporan a la medición del desempeño individual, estrategias de largo plazo. En pocos casos, las rendiciones de cuentas están totalmente basadas en evaluaciones de desempeño.

Por otro lado, la tendencia global de los países de la OCDE ha sido separar la función de formulación de políticas públicas con la ejecución de éstas. Ante ello la OCDE plantea la necesidad de mantener una visión transversal que guíe a los directivos de los servicios. Los indicadores deben ser facilitadores de un diálogo estructurado entre los directivos y la visión del centro de gobierno. Además, para que ese diálogo funcione, plantea que la confección de los compromisos debe involucrar tanto a la autoridad política como al directivo, para que ambos tengan claridad de lo acordado.

En relación a la evaluación del desempeño, existe un riesgo de manipulación consciente si las sanciones y compensaciones están asociadas al desempeño. La revisión empírica sugiere que los pagos asociados al desempeño son un débil incentivo al cambio de comportamiento en directivos. De todas formas, siendo el diálogo una herramienta muy productiva, los instrumentos de

desempeño de igual forma permiten tomar acciones correctivas en torno a metas no cumplidas. Sin embargo, más que una regla, las acciones correctivas deben ser una excepción.

3.3 Análisis de casos internacionales

3.3.1 Tres décadas del Servicio de Altos Ejecutivos en Estados Unidos

En los Estados Unidos, los conceptos de desempeño en la gestión pública arrastran más de 3 décadas. Ya en el año 1978 se introdujo la Ley del Servicio Civil (*Civil Service Act*), que es una de las más importantes reformas referidas al manejo de los directivos públicos de manera descentralizada y con delegación de poder. De esta misma ley, en 1979 nace el Servicio de Altos Ejecutivos o "*Senior Executive Service*" (SES), que buscó: (1) Establecer un sistema general para la administración de los altos directivos públicos, removiéndolo de la esfera política la operación de los programas del gobierno central; (2) Mantener las competencias de gestión en todos los directivos; (3) Mejorar los sistemas de movilidad y rotación en la gestión; (4) Mejorar el reconocimiento de los desempeños individuales, a través de pagos y ascensos; y (5) Mantener la transparencia en los resultados y desempeño de las unidades para lograr grados de "*accountability*" en la gestión de los directivos públicos.

Luego de reformas introducidas en 1994 y 1997, se cambiaron radicalmente las competencias requeridas para ingresar al SES. Estas competencias, se mantienen hasta hoy y se refieren a las capacidades más "blandas" de la gestión, tales como liderazgo, influencia en negociaciones y habilidades de comunicación.

Dentro de las recientes discusiones durante la administración del presidente Obama, se le encargó al Consejo Presidencial para la Gestión o "*President's Management Council*" un set de propuestas de reforma, dentro de las cuales están: (1) mejorar los programas de desarrollo profesional del SES, (2) agilizar los engorrosos procesos administrativos, (3) fortalecer la gestión de desempeño del personal, y (4) ampliar y diversificar los canales para detectar ejecutivos talentosos²⁹.

Asimismo incluye la revisión de los contratos y pagos para los directivos, el chequeo de los procesos de selección y la discusión sobre el rol de la Oficina de Gestión de Personal (OPM)³⁰. No obstante, este informe se centra en la experiencia documentada que contiene períodos anteriores a las discusiones y reformas actuales.

(1) Un enfoque federal descentralizado, pero con una fuerte y notoria influencia central.

En el caso estadounidense, se establecieron una serie de criterios para determinar qué cargos pertenecían al SES: (1) Administrar una unidad organizacional; (2) Responsabilidad por uno o más proyectos o programas; (3) Supervisión, evaluación y manejo del trabajo hecho por una unidad

²⁹ Maeve P. Carey (2012), "The Senior Executive Service: Background and Options for Reform" - <http://www.fas.org/sgp/crs/misc/R41801.pdf>

³⁰ Memorandum de Jeffrey D. Zients, Jefe Federal de la "Oficina de Performance" y "Deputy Directory for Management" de la OMB, y John Berry, Director de la Oficina de Gestión de Personal (OPM), al Servicio de Altos Ejecutivos. 18 de Febrero, 2011, p. 1.

para obtener los resultados esperados por la organización; (4) Cargos con una significativa influencia en las políticas públicas o decisiones políticas.

En la práctica, éstos corresponden a los cargos más altos del sistema público y muy pocos -de las mejores universidades- pueden ser parte del SES. El grupo lo componen más de 7.000 administradores. La misma escala de pagos está disponible para alrededor de 800 consejeros o asesores que no están sujetos al SES. La creación de bases de datos unificadas para encontrar posibles candidatos de alto nivel ha sido incentivada, pero la administración ha permanecido completamente descentralizada.

Sobre la selección misma, cada institución federal usa sus propios métodos para el reclutamiento, promoviendo siempre una competencia entre candidatos internos y externos. Además, poseen un asesor de selección para supervisar el proceso. La mayoría de las instituciones han creado "grupos de candidatos potenciales", invirtiendo para su capacitación. La selección debe ser validada por un órgano central, el "*Qualifications Review Board*" (QRB) dependiente de la Oficina de Gestión del Personal (OPM en inglés), quienes chequean criterios individuales de los candidatos, ya sean de carácter técnico o de gestión.

(2) El riguroso sistema estadounidense de evaluación de desempeño

Los miembros del SES son incorporados bajo contratos permanentes pero dentro de un marco de procedimientos y evaluaciones de desempeño muy riguroso, que pueden terminar con la desvinculación o ascenso de los directivos del SES.

Los sistemas de pago se realizan a nivel federal. El nivel de sueldo se genera de acuerdo a una escala de posiciones, que tienen que ver con el pago de trabajos similares en el sector privado, la ubicación geográfica del trabajo y por último, con un ajuste permitido por desempeño. Las evaluaciones de los supervisores se levantan al *Performance Review Board (PRB)*, quienes entregan una opinión sobre las evaluaciones y cualquier bono. Basado en las recomendaciones, el director de la organización federal decide por sí mismo, si entregar o no los premios y bonificaciones, además del "cuánto". Éstos pueden ser bonos grupales o individuales, que para quienes resultan sobresalientes, no superan en promedio el 10% de los sueldos.³¹

Excepcionalmente existen reconocimientos del Presidente de los EEUU para desempeños sobresalientes (President's Rank Award). El 1% obtiene el rango de ejecutivo distinguido, mientras el 5% alcanza el grado de ejecutivo meritorio, los que reciben un 35% y un 20% de pago extra sobre sus salarios, respectivamente (Ketelaar, Manning, & Turkisch, 2007). Cuando el resultado es insatisfactorio, existen 2 opciones: (1) Desvincular al ejecutivo; o (2) Trasladarlo a un puesto fuera del SES.

(3) La Oficina de Gestión de Personal (OPM): catalizador de la visión del Gobierno central.

³¹ Lafuente, M. - Banco Mundial, Presentación Seminario ADP - Santiago, Chile (2011)

Si bien los departamentos y agencias son libres para determinar el contenido de los convenios de desempeño para los directivos, previo a la generación de estos convenios, se establece un proceso de cascada que involucra a los objetivos que el Gobierno persigue en dicha cartera/agencia, sumado a los objetivos presupuestarios disponibles³². Aquí, la Oficina de Gestión de Personal (OPM) ha generado una herramienta llamada "*Performance Appraisal Assessment Tool*", que mezcla objetivos estratégicos con metas operacionales. Además, provee a las agencias descentralizadas de ciertos lineamientos para guiar la construcción dichos convenios. Por ejemplo, una de las instrucciones es que el 50% de los objetivos deben ser medibles, mientras el otro 50% puede ser de corte más cualitativo.

Ahora, la OPM luego se encarga de centralizar esta información y gestionar los pagos sujetos a desempeño, los cuales siempre deben estar aprobados por el director de la agencia correspondiente, por la OPM y revisados por la Junta de Revisión de desempeño o PRB.

(4) Desafíos pendientes en capacitación y perfeccionamiento de los directivos

La Oficina de Gestión de Personal (OPM) ofrece programas de orientación para miembros nuevos del SES, además de oportunidades de desarrollo personal para las organizaciones federales, las cuales se ejecutan de manera descentralizada. Las capacitaciones están enfocadas en el liderazgo y habilidades de gestión o la capacidad para liderar cambios, lo que se conoce como "*Executive Core Qualifications*".

Una de las críticas, es que es un sistema de entrenamiento muy descentralizado, que delega la responsabilidad en agencias que muchas veces no puede hacerse cargo en forma efectiva de las capacitaciones. Esto iría en contra del propósito inicial de las capacitaciones a cargo de la OPM, que involucra también el encuentro e intercambio de experiencias de los distintos directivos para mejorar la gestión de sus agencias/departamentos (Carey, 2012).

3.3.2 La Gerencia del Servicio Civil en Gran Bretaña

Desde aproximadamente tres décadas, el Gobierno Británico ha implementado reformas enfocadas en los resultados y desempeño del sector público. Ya en 1988, se comenzó el proceso de separación entre la toma de decisiones y la implementación de las políticas públicas. Se incluyen la creación de agencias autónomas y la inclusión de ejecutivos del sector privado, sumado a la introducción de una cultura basada en el desempeño. Ya en 1996, se establece el "*Senior Civil Service*" (SCS), para generar una mayor profesionalización de las agencias y también una mayor cohesión y cooperación interministerial.

En el presente Gobierno británico, liderado por David Cameron, se han introducido una serie de reformas que modifican el esquema utilizado los últimos años, que incluyen la eliminación del "*Delivery Unit*" y los "*Performance Service Agreements*", las que apuntan a una mayor descentralización y un menor rol del Primer Ministro en la fiscalización del cumplimiento de los programas. El debate sobre las reformas en el rol del Gobierno Central en la ejecución y

³²Anexo 11, "Cascading performance agreements in the United States"

supervisión de los servicios y programas sigue abierto en la actualidad. Sin embargo, el presente informe se enfoca en los aprendizajes y conclusiones que distintos organismos internacionales han detectado a partir de la experiencia previa a dichas reformas.

(1) El reclutamiento británico: la base de un caso exitoso

El SCS está compuesto por alrededor de 3800 directivos públicos, graduados desde "tipo 1", hasta "tipo 5", según niveles de responsabilidad. Incluye desde Directores Generales a Consejeros Políticos o Directores de Agencias.

Cada Ministerio o Departamento determina cuáles son los puestos de trabajo, considerados necesarios para el rango de SCS, tras lo cual existe un procedimiento competitivo de selección.

El sistema de SCS también incorpora a un talentoso grupo de graduados universitarios (de Oxford y Cambridge) y ejecutivos con alto potencial, parte del programa "*Fast Stream*", que les permite ingresar de manera más expedita al SCS.

La tradición de seleccionar a jóvenes talentos de las mejores universidades, se ha ido abriendo a otros postulantes. Ya no existen barreras académicas tan exigentes para acceder a estas posiciones de alta dirección y se incentiva que vengan personas con competencias más específicas, quienes generalmente se encuentran fuera del servicio civil. Al ser descentralizado, cada ministro es responsable por el proceso de selección. Las posiciones son clasificadas según una escala llamada "*Job Evaluation for Senior Posts*" (JESP), que ofrece 3 niveles de contratos con distintas remuneraciones.

(2) Los contratos y la medición del desempeño en el Senior Civil Service

Los altos directivos públicos británicos poseen 2 contratos: uno permanente y uno a plazo fijo que establece los términos de desempeño esperado ("*Performance Agreement*"). Un ejecutivo firma este segundo contrato con su supervisor directo e incluye los objetivos de competencias y conocimiento a aplicar, además de estar amarrados a indicadores de desempeño. Este contrato se enmarca dentro de una mayor plataforma de modelo de negocios y objetivos asignados a la organización. Los directores de agencias tienen contratos de 5 años plazo y son negociados individualmente con algunos bonos de desempeño, al que pueden acceder hasta el 25% de los directivos.

Los miembros del SCS son evaluados con un sistema llamado "evaluación de 360 grados" o de "Retroalimentación" (*360 degrees assessment o feedback*), que involucra tanto al superior directo, pares profesionales con la misma responsabilidad, empleados y algunas veces usuarios de los servicios públicos. La evaluación anual determina el ascenso, destitución y el pago o no del bono. Este bono varía desde el 0% al 11%, dependiendo de los resultados, obteniendo un promedio de 8,5% del salario de los directivos (Lafuente, Presentación Seminario ADP, 2011).

(3) La coordinación intersectorial británica por sobre el control central.

Sobre el sistema de gestión del desempeño, el cumplimiento de las metas establecidas para los programas y agencias del Gobierno están controlados por el "*Public Service Agreement*" (PSA). Dentro de estos acuerdos están los objetivos, resultados esperados y compromisos entre la agencia/departamento y el "*Delivery Unit*" del Primer Ministro británico³³. En el Anexo 12³⁴, se describe cómo está vinculado el desempeño individual con los objetivos provenientes de distintos actores a nivel central/ministerial.

Por otra parte, en los convenios de desempeño sectoriales, los ministros fijan los objetivos para el ministerio/departamento, en línea con las políticas de Gobierno. La evaluación diaria está a cargo del "*Permanent Secretary*" (PS), el más alto cargo del SCS. El PS es el responsable por el gasto hecho bajo su autoría y es el encargado de rendir cuentas ante el parlamento. Los objetivos de las agencias o departamentos están contenidas en: (1) **Public Service Agreement** (PSA), herramienta que se enfoca en los resultados que los departamentos están mandatados a cumplir, fiscalizando que los servicios de los departamentos/agencias sean efectivamente provistos³⁵; (2) **Service Delivery Agreements** (SDA), que sustenta con contenido de procesos a los PSA; (3) **Capability Reviews**, que corresponden a revisiones de la oficina del gabinete para determinar la capacidad de los departamentos en términos de liderazgo, estrategia y servicios asociados a los objetivos de hoy y contrastarlos con los desafíos del futuro; (4) **Plan de Negocio por Departamento**, que detallan los objetivos estratégicos, el monitoreo del desempeño organizacional y los recursos para el año entrante. Además de estos elementos, la revisión del gasto, hecha por el ministerio de finanzas de manera trimestral, puede influenciar los objetivos organizacionales³⁶.

Sobre las mediciones de desempeño individual, existen cuatro etapas de la actividad en el proceso anual de evaluación de desempeño³⁷: (1) Planificación de Metas; (2) Evaluación de desempeño; (3) Rendimiento diferenciado; (4) Recompensa.

La mayoría de los SCS de un ministerio firman un convenio de desempeño con el PS, el Secretario del Gabinete y el Jefe del Servicio Civil, llamado *Performance Partnership Agreement* (PPA). Estos acuerdos están enfocados en 2 asuntos clave: Entrega de resultados y Capacidad individual³⁸. Estos parámetros se evalúan a fin de cada año e incluyen reuniones con los superiores, planillas de autoevaluación y revisión de los indicadores. Luego, el superior jerárquico hace una recomendación al comité de pagos del servicio civil, quienes son los encargados de la distribución de los aumentos y bonos a los altos directivos. Estos bonos se distribuyen competitivamente entre los grupos 1 (25% superior) y grupo 2 (40% siguiente) (Lafuente, Presentación Seminario ADP, 2011).

³³ En el actual Gobierno Británico ha llevado a cabo varias reformas en este sentido, las cuales han quedado fuera del análisis de este informe por no llevar en funcionamiento el suficiente tiempo para extraer conclusiones.

³⁴ Ver Anexo 12 - "Cascading performance agreements in the UK"

³⁵ Eliminados el 2010, junto al Delivery Unit, en un paquete de reformas impulsados por el actual Gobierno británico.

³⁶ Ver Anexo 13- "Agency Performance measurement in the UK"

³⁷ Ver Anexo 14- "Performance Management and Reward 2006-07"

³⁸ Ligado al programa "Professional Skills for Government", que detalla habilidades clave para los SCS.

(4) Instancias de capacitación durante el proceso de seguimiento y evaluación de los altos directivos públicos.

En 1996, el Gobierno Británico creó el Centro para la Administración y los Estudios Políticos (CMPS), diseñado para apoyar ejecutivos y ofrecer investigaciones para mejorar la alta administración pública. Las capacitaciones cubren todo el rango de competencias y conocimiento necesarios para un miembro del SCS, particularmente el área de liderazgo.

3.3.3 Finlandia, su experiencia de alta Dirección Pública

En los últimos años el modelo finlandés ha estado en un proceso de repensar el sistema de gestión de los altos directivos. Ya en el año 2000, el Ministerio de Finanzas lanzó un proyecto que buscaba evaluar la efectividad de la gestión pública en los siguientes criterios: (1) Gestión estratégica; (2) Gestión por resultados; (3) Gestión de personal; (4) Gestión financiera; y (5) Gestión en asuntos internacionales. Luego, en 2002, el Gobierno lanzó una iniciativa que crea una estrategia para mejorar el desarrollo de la gestión dentro del aparato estatal. Las propuestas estratégicas de la comisión establecida por el Ministerio de Finanzas fueron las siguientes:

- La misión de los altos directivos públicos debe ser por plazos fijos y el tiempo en un trabajo no debiese superar los 8 años.
- Todos los directivos públicos del Gobierno Central deben tener contratos personales asociados a gestión, que deben revisarse y evaluarse completamente seis meses antes de que expiren.
- La gestión debiese desarrollarse bajo pilares de un modelo común.
- La eficiencia y el liderazgo de los directivos debiese evaluarse en base a una plataforma o marco común.

Al mismo tiempo, una de las prioridades del gobierno Finlandés es mejorar la coordinación y confianza horizontal, para generar las redes internas necesarias para un mejor proceso de toma de decisiones y elaboración de innovaciones en el sector.

(1) Modelo de servidor público sin demasiadas distinciones

Dentro del sistema de administración pública finlandés, no existe la categoría de "altos directivos públicos". Lo que sí existen son ciertas regulaciones sobre el reclutamiento, los sueldos y las reglas de estos últimos. Existen alrededor de 200 altos directivos públicos en el sistema público finlandés³⁹.

También es un sistema de postulación abierto, por lo que no está basado en carrera de funcionario público, sino que basado en las vacantes. En el año 2002, introdujeron medidas para favorecer la contratación de mujeres en cargos directivos, que en ese entonces sumaban tan sólo el 13%.

³⁹ Ari Holopainen, 2003 "Towards professional management in central government in Finland"- Expert meeting October 6, 2003 PUMA/OECD

(2) Evaluación descentralizada, con control central relacionado a la ejecución presupuestaria.

El siguiente procedimiento se lleva a cabo anualmente a nivel organizacional: (1) La evaluación del año anterior; (2) Organización de metas y recursos específicos; (3) Acuerdos entre los Directivos Públicos y sus superiores; (4) La evaluación de necesidades de desarrollo.

De todas maneras, la gestión del desempeño varía mucho dentro de los distintos ministerios y agencias. El único proceso centralizado, formal y coordinado es el asociado a los indicadores de desempeño, ligados al gasto de presupuesto.

La implementación de los contratos se revisa en evaluaciones de desempeño, anualmente. Seis meses antes de terminar el contrato, se revisa el logro de avance en los objetivos y pre-requisitos propuestos para la continuidad en las labores directivas.

Las remuneraciones de los trabajadores públicos están basadas en 3 partes: (1) sueldo base según las especificaciones del cargo; (2) desempeño individual y habilidades profesionales; (3) Resultados y desempeño por área. *Sin embargo, los altos directivos públicos no son parte de esta metodología y sus remuneraciones son decididas por el Consejo de Estado.*

(3) Una visión compartida transversalmente.

En el caso finlandés se define una visión común a los directivos públicos, el cual contiene una serie de objetivos a perseguir. Además poseen una tabla que los ayuda a identificar los roles y competencias necesarias para cada puesto⁴⁰.

Ahora, los convenios de desempeño individuales, especifican lo siguiente (OCDE, 2003):

(1) Los valores que guían las operaciones; (2) Una descripción del rol como administrador y del desempeño personal crítico; (3) Objetivos para el desarrollo operacional; (4) Objetivos de desarrollo personal del Directivo; (5) Compromiso con metas comunes con el gobierno central; (6) Principios, métodos e indicadores para evaluar la implementación del contrato.

(4) Instancias de capacitación.

En principio, los ministros y agencias son las responsables de la capacitación de sus altos directivos públicos. Sin embargo, la Oficina de Empleados Fiscales (*State Employer's Office*), del Ministerio de Finanzas, ofrece cursos de capacitación para los altos directivos públicos para competencias básicas en gestión pública y temas de liderazgo.

3.3.4 El modelo Francés basado en carrera

La noción de un sistema de alta dirección pública en Francia no está definida legalmente en el servicio civil francés. El núcleo del sistema francés parte en 1945 con la creación de la Escuela

⁴⁰ Anexo 15 "Basis Roles and KEY competencies of Senior Civil Servants" (Holopainen, 2003)

Nacional de Administración (ENA ó École Nationale d'Administration), con la finalidad de implementar principios modernos de administración: reclutamiento centralizado, promoción interna a través de revisiones competitivas, foco en capacitación y prácticas tempranas, movilidad entre ministerios y una carrera basada en el desempeño. Desde ese entonces, han ocurrido sólo tres reformas principales: (1) en 1989 la capacitación continua fue considerada prioridad; (2) se puso el foco en la movilidad, desde 2002 los ejecutivos de mandos medios y bajos no pueden permanecer en el mismo trabajo por más de 2 períodos de 3 años; (3) Capacitación obligatoria en recursos humanos antes de asumir una posición gerencial (2002).

(1) Sistema centralizado con alto alcance, basado en la neutralidad política.

Nos referimos a uno de los sistemas con mayor tradición en la gestión pública, basado en una concepción del republicanismo de elite, a través de la carrera de funcionario público, con 4,3 millones de funcionarios, cerca de 14 mil funcionarios de alta dirección pública y unos 800 "top managers", que son de confianza del poder ejecutivo y no requieren haber hecho carrera en el servicio público (OCDE, 2003). Poseen un bajísimo nivel de corrupción, muy buen nivel académico para sus primeros trabajos, fuertes sindicatos y una gran capacidad de adaptación.

El sistema se basa en la neutralidad política del sistema en su conjunto y por un proceso muy riguroso de selección de postulantes, donde 12 de los 19 cuerpos de profesionales específicos vienen de la ENA y los otros 7 cuerpos, mayoritariamente del Instituto Politécnico, completando así los más de 13.000 funcionarios^{41 42}.

(2) Evaluación de desempeño

Los altos directivos tienen que ser nombrados por ley. Sin embargo, en el más alto nivel, existe un número de directores y otras posiciones definidas en un decreto gubernamental de facultad del gobierno. Éstos, serían alrededor de 800 y son revocables y estas opciones también son abiertas a personas que no vengán de una carrera en el servicio público.

Desde el 2006, los altos directivos son sujetos de una evaluación en el marco de un nuevo sistema de convenios de desempeño, que buscan además una orientación de presupuestos enfocados en resultados, con motivo de incrementar la eficiencia del gasto. Todos los funcionarios son evaluados anualmente y su rendimiento es importante para una futura asignación como altos directivos. El pago contiene una parte fija y una parte variable, que en promedio es de 17%, pero que para altos directivos puede significar entre un 40% a un 100% del salario base extra (OCDE, 2003). Actualmente no es muy clara la separación de las remuneraciones, pero la intención es establecer pagos a 3 niveles: (i) Pago fijo; (2) Pago específico por el trabajo; y (3) Pago por rendimiento.

La poca experiencia documentada que se tiene, no permite evaluar si se ha cumplido la cadena de objetivos bajo la línea jerárquica (Ketelaar, Manning, & Turkisch, 2007). Esta cascada representa

⁴¹ Direction generale de l'administration et de la fonction publique (03/10/2003)

⁴² Anexo 16

las distintas influencias en la creación, discusión y deliberación de las estrategias, objetivos y convenios de desempeño⁴³.

(3) Relación con el centro de gobierno

En principio, el coordinador del programa, que por lo general es director de la administración central, define los objetivos operacionales en conjunto con el encargado de ejecución del presupuesto del programa y el encargado del cumplimiento de las metas. Los elementos centrales de los convenios de desempeño, son los siguientes:

(1) Un nivel correlacionado con indicadores medibles orientados a objetivos; (2) Otro nivel basado en la calidad de la operación del servicio y la capacidad del directivo de organizarlo; y (3) Un último nivel basado en la evaluación del funcionamiento organizacional del servicio público como un todo (puede involucrar el entorno y contexto con el que el objetivo se logró o no).

Existe un comité de remuneración, que analiza las distintas evaluaciones y sugieren una recompensa apropiada, que tiene como máximo un 20% del total del pago. En caso de tener un mal rendimiento, pueden ser desvinculados en cualquier momento.

3.3.5 Tabla comparativa de los casos analizados

A modo resumen, se presenta la siguiente tabla con los principales elementos que caracterizan los modelos de alta dirección pública en los países analizados. En esta tabla se agrega también el caso chileno:

⁴³ Anexo 17 y Anexo 18

Tabla 3-1: Características de los sistemas de gerencia pública en los países observados y Chile

| Tema/País | EEUU | Reino Unido | Finlandia | Francia | Chile |
|--|---|---|--|--------------------------------------|--|
| Basado en Carrera vs Vacante | Vacante | Vacante | Vacante | Carrera | Vacante |
| Cantidad aproximada de directivos públicos⁴⁴ | 7000 | 3800 | 200 ⁴⁵ | 14000 | 900 ⁴⁶ |
| Énfasis de conocimiento para reclutamiento | Especializada, según necesidad del cargo. Pool de talentos. | Especializada, según necesidad del cargo. Pool de talentos. | Especializada según necesidad del cargo. | Capacitación temprana | Especializada según necesidad del cargo. |
| Formas de contrato | Plazo fijo y convenio de desempeño | Permanente + Plazo fijo y convenio de desempeño | Evaluación de desempeño anualmente | Permanente + evaluación de desempeño | Plazo fijo y convenio de desempeño |
| Pago promedio por rendimiento | 10% ⁴⁷ | 8,5% | N/A | 17% ⁴⁸ | |
| Distribución de incentivos al rendimiento⁴⁹ | Mixto ⁵⁰ | Forzada-competitiva ⁵¹ | N/A ⁵² | Uniforme por desempeño ⁵³ | Uniforme por desempeño |

⁴⁴ Anexo 2

⁴⁵ El término "Directivo público" no existe en Finlandia. Sin embargo, existe un set de reglas e incentivos especiales.

⁴⁶ Sin embargo la cifra actualizada es de 1250 según lo expuesto por el Servicio Civil a Mayo 2013.

⁴⁷ (Lafuente, Presentación Seminario ADP, 2011)

⁴⁸ (OECD, 2003)

⁴⁹ La categoría pretende diferenciar aquellos sistemas que premian a cualquiera que supere un nivel deseado, de los sistemas que tienen premios competitivos, logrados por un porcentaje fijo de directivos.

⁵⁰ Posee mecanismos de bonificación uniformes a resultados sobresalientes y premios competitivos al 1% y 5% mejor.

⁵¹ Existe una tabla a la que pueden optar a bonificaciones, exclusivamente y de manera competitiva, el 25% y el 40% siguiente.

⁵² Si bien son remunerados según parámetros de desempeño, el Consejo de Estado decide con cuánto recompensa.

⁵³ No obstante, el monto del bono es elegido por un comité de remuneración.

4 Diagnóstico y desafíos

En el presente capítulo se exponen un diagnóstico de la realidad actual de los convenios de desempeño, según la experiencia internacional y otros actores, planteando además los desafíos para Chile. El capítulo incluye (1) principales conclusiones de un estudio realizado el 2007 por la Universidad de Chile en materia de convenios de desempeño (Zaviezo & Undurraga, 2007), (2) análisis y desafíos del SADP Chileno según la opinión de otros autores que han escrito sobre la Alta Dirección Pública, y según lo recogido de la experiencia internacional, y (3) diagnóstico del sistema en base a la percepción de 10 directivos y un conjunto de actores relevantes asociados al SADP, además del análisis de un subconjunto de convenios.

4.1 Estudio previo sobre convenios de desempeño⁵⁴

El año 2007, el Servicio Civil encomendó un estudio al Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile, cuyo propósito fue el análisis del diseño y seguimiento convenios de desempeño de Altos Directivos Públicos. Las principales conclusiones del diagnóstico se distribuyen en tres categorías: el diseño conceptual y la implementación de los convenios, su coherencia y alineamiento estratégico y su calidad en tanto generadores de compromisos estratégicos institucionales, y se incluyen a continuación.

“Respecto del diseño conceptual y la implementación es posible concluir que hay carencias conceptuales en la confección de los convenios, donde se confunden objetivos y metas, metas y actividades y no aparecen aspectos de carácter gerencial en ninguno de los documentos revisados.

Las deficiencias de alineamiento y coherencia de los convenios de desempeño actuales no son atribuibles del todo a los instrumentos, sino que a las prácticas, que a su vez se originan en los incentivos del sistema global hacia evaluaciones con métricas exclusivamente relacionadas con ejecución presupuestaria. A lo anterior se suma el déficit conceptual en temas estratégicos prevaleciente en los Directivos Públicos, ya que en el análisis de los instrumentos vigentes se pudo constatar imprecisiones y errores en los conceptos de metas, objetivos e indicadores. No es menor que la Ley Nº 19.882 utiliza el concepto de ‘Objetivos de resultados’.

Respecto de la generación de compromisos estratégicos, no existen en el sistema más incentivos que los que se derivan del cumplimiento de obligaciones pre-establecidas en los instrumentos de gestión de corte presupuestario. Es evidente que establecer compromisos estratégicos requiere de plazos y recursos y ello no está contemplado en el diseño del sistema. También requiere de imaginación y recursos para detectar las variadas formas de crear valor que puede tener esa organización en particular, y ello resulta contradictorio con los intereses compensatorios impuestos por el sistema de gestión presupuestario a los propios funcionarios, quienes estarán más

⁵⁴ El punto 4.1 ha sido desarrollado completamente en base al estudio de Diseño y seguimiento convenios de desempeño de altos directivos públicos (Zaviezo & Undurraga, 2007).

interesados en el cumplimiento de metas que permitan obtener los incentivos monetarios comprometidos. En la fase de implementación, se observa sistemáticamente que los convenios son confeccionados mayoritariamente por un equipo técnico o por el propio interesado, lo que se traduce en la ausencia de un compromiso directo y real de las autoridades de rango ministerial. En definitiva, cuando se reconocen orientaciones estratégicas, éstas corresponden a las coherencias con PMG y excepcionalmente algunos Directivos Nivel I declaran opciones fuera del marco de los instrumentos convencionales instalados por la Dirección de Presupuestos en el denominado “Sistema de Control de Gestión”.

Respecto de la coherencia y alineamiento estratégico, es necesario reiterar la escasa coherencia y la falta de alineamiento observados, incluso en el Sector Salud, donde se distingue la preeminencia de criterios emanados desde los compromisos programáticos a nivel ministerial. Al momento de declarar metas en los convenios, estas señales no se evidencian. De las entrevistas se concluye que los Directivos están más orientados a un tratamiento burocrático de los convenios, que los entienden como un instrumento adicional dentro de una variedad, considerada por algunos excesiva, que obliga a diferentes métricas, en plazos diversos y con propósitos e incluso definiciones distintos entre sí.

La estrategia de implementación de estos cambios se basa en el respaldo de la autoridad política, a quien se debe mostrar las conveniencias de otorgar a este instrumento el valor que contiene desde su primer diseño y que ha sido limitado por carencias de elementos conceptuales de parte de los actores lo que lo ha llevado a ser mimetizado con una práctica de instrumentos y reportes que pretendiendo integrar, han segmentado la medición del desempeño.

La gestión del entorno político, como se detalló en el capítulo dedicado al marco conceptual se refiere a las relaciones con actores internos y externos que constituyen su “entorno autorizante” tales como sus superiores políticos, otros directivos, ciudadanos, grupos de interés, medios de comunicación u otros. La gestión del entorno político dice relación con el alineamiento con las orientaciones y compromisos del nivel superior que dicen relación con el impacto sobre los ciudadanos, la comunidad y todos los grupos de interés asociados al quehacer del Servicio, más allá de la perspectiva puramente operativa. Las metas asociadas a esta dimensión se refieren a las necesidades de cumplimiento programático, donde los acentos estarán en diseño y operación de prestaciones, programas, focalizaciones y coberturas u otros aspectos, donde no sólo se trata de hacer las cosas de manera eficiente e incluso eficaz, sino que además con una perspectiva política, de acentos en los términos programáticos particulares.

Ninguna de las propuestas de reforma, salvo las referidas a la Ley N° 19.882 es de complejidad en cuanto a procedimientos. Todas ellas requieren de gran voluntad política, porque se trata de cambiar conceptos y prácticas, de integrar de manera efectiva todas las dimensiones de la gestión directiva pública, de hacer explícito aquello por lo cual los directivos son seleccionados, reconocidos o removidos. Ello requiere de un trabajo de sistematización, de organización, de entrenamiento y de paciencia y perseverancia que puede y debe asumir quien esté mandatado para ello. Estos

mandatos corresponden a decisiones del Poder Ejecutivo, quien debe ser la fuente de la iniciativa y de su respaldo”.

Las modificaciones que fueron propuestas por el estudio de la Universidad de Chile (Zaviezo & Undurraga, 2007), tanto a la Ley 19.882 como al reglamento, se indican a continuación.

4.1.1 Modificaciones propuestas a la ley 19.882

(1) Se establece una Asignación de estímulo al desempeño, para todos los altos directivos públicos.

Debe incluirse un artículo que regule los montos de las asignaciones variables asociadas al desempeño, que para mantener el espíritu de algunas disposiciones anteriores no debiese ser inferior a las actuales, máximo 5% y pudiese eventualmente aumentarse hasta un máximo de un 8%, lo que equivaldría en su monto máximo a una remuneración anual adicional, por el logro de todas las metas convenidas. Se propone tomar como base de cálculo el total de las rentas permanentes del cargo y asignando porcentajes variables según el grado de logro del convenio de desempeño. Las condiciones específicas de la escala de esta Asignación serán materia del Reglamento.

Lo que se corrige en este punto es que la Asignación de Alta Dirección Pública es inherente a la renta del cargo, y el desempeño debe tener otra asignación de estímulo.

(2) Se propone que concurra a la firma de los convenios de desempeño la Dirección Nacional del Servicio Civil

Lo anterior con atribuciones equivalentes a los Ministros de Hacienda y Secretario General de la Presidencia de la República, es decir, para que sea válido se requiera de las tres firmas concurrentes.

La Ley Nº 19.882 estipula que los convenios de desempeño deben ser propuestos, en el caso del primer nivel jerárquico, por el ministro del ramo respectivo al jefe superior del servicio. Luego debe ser suscrito entre ambos y además, por los Ministros de Hacienda y Secretario General de la Presidencia de la República, por tanto esta medida concurre a fortalecer el rol de la DNSC.

(3) La DNSC tendrá un rol de monitoreo activo del cumplimiento del convenio

Respecto del rol de la DNSC se recomiendan tres líneas de acción:

- 1. Mejorar y profundizar el desarrollo conceptual en temas de gestión estratégica para todos los involucrados en el diseño, elaboración y suscripción de CDADP.*
- 2. La Dirección Nacional del Servicio Civil tiene un rol estratégico que desempeñar en la elaboración, monitoreo y evaluación de los convenios, así como un rol protagónico en el seguimiento del sistema global, para lo cual se propone que concurra a esta firma, con atribuciones equivalentes a los anteriores, es decir, para que sea válido se requiera de las tres firmas concurrentes. Otra opción y dado que el Ministro de Hacienda es el jefe superior*

de la Dirección Nacional del Servicio Civil es que éste no firme hasta la aprobación del convenio por parte del Servicio Civil.

3. *Formar especialistas que comprendan los problemas de los usuarios del sistema, los canalicen y organicen adecuadamente y los resuelvan con el apoyo de expertos y académicos de gran experiencia dentro del tema. La manera más adecuada de encarar esta demanda es por la vía de formar cuadros especializados que comprendan los problemas de los usuarios del sistema, los canalicen y organicen adecuadamente y los resuelvan con el apoyo de especialistas académicos o de gran experiencia dentro del tema. Resulta ingenuo suponer que el problema puede resolverse sólo con un entrenamiento de corto plazo para funcionarios, ya que el proceso de maduración experiencial es fundamental para formar la competencia en el tema.*

4.1.2 Modificaciones propuestas al reglamento

Las modificaciones propuestas al Reglamento que regula la formulación y funcionamiento de los convenios de desempeño para los altos directivos públicos establecidos en el párrafo 5º del Título VI de la Ley Nº 19.882 son las siguientes:

(1) Se incluye las metas estratégicas en el Perfil de Selección de los cargos de ADP

Artículo 5º.- El Ministro del ramo respectivo, si se tratare de cargos de Nivel I o los Jefes de Servicio si se tratare de cargos e Nivel II, elaborarán una propuesta de convenio de desempeño, que contendrá las metas estratégicas de interés de dicha autoridad, y que será incluido como parte integrante de la documentación del Perfil de Selección para la búsqueda del Alto Directivo Público. Este será suscrito con los jefes superiores de servicio dentro del plazo máximo de tres meses contados desde su nombramiento definitivo o de la prórroga por el trienio correspondiente.

Un aspecto relevante de análisis es la relación entre competencias directivas y evaluación de la gestión gerencial como parte del desempeño. En efecto, el conjunto de competencias directivas de un Directivo Público constituyen el marco de referencia mediante el cual se lo seleccionará para un cargo específico, obteniendo a través de instrumentos psicométricos una medición de su nivel en las mismas y por lo tanto, un pronóstico de su futuro desempeño gerencial.

El resultado de su gestión mostrará el acierto o error de aquel pronóstico. Es decir, el perfil de competencias o atributos que sirvió para seleccionarlo es el precedente de las competencias estratégicas o gerenciales que se exigirán al Directivo Público en ejercicio del cargo, aunque si se define su éxito como la capacidad de crear valor público será necesario expresarlas en una forma coherente con dicho concepto. Asimismo, será relevante revisar aquel perfil de competencias si lleva a los seleccionadores a elegir Directivos Públicos que no responden al desafío.

(2) Determina reunión de retroalimentación

Artículo 19º.- La evaluación definitiva del cumplimiento de las metas y objetivos deberá realizarse una vez concluido el período anual correspondiente y entregado el informe a que hace referencia el artículo 7º de este reglamento.

El ministro o jefe superior de servicio, según corresponda, analizará los informes anuales preliminares presentados, y teniéndolos a la vista, dispondrá la elaboración del informe final definitivo, donde se determinará el porcentaje de cumplimiento de las metas estratégicas y los objetivos de gestión. También realizará una reunión de retroalimentación, en la cual expondrá su evaluación y analizará los resultados y las observaciones planteadas por el directivo, formulando las mejoras para el período siguiente, concluyendo con la evaluación definitiva del período de ejercicio del cargo.

(3) Disposición legal o reglamentaria respecto de la posibilidad de apelación de la evaluación del ADP

El artículo Sexagésimo Tercero en su segundo párrafo dice:

“Corresponderá al ministro del ramo o al jefe superior de servicio, según corresponda, determinar el grado de cumplimiento de los objetivos acordados.”, dejando al Reglamento el “establecer los mecanismos de control y evaluación de los convenios, la forma de medir y ponderar los elementos e indicadores a evaluar, los procedimientos y calendarios de elaboración de los convenios, los procedimientos para modificarlos y toda otra norma necesaria para la adecuada operación de los mismos.”

No existe en la actualidad ninguna disposición legal o reglamentaria respecto de la posibilidad de apelación del ADP respecto de la evaluación que haga el superior directo responsable respecto del cumplimiento de los convenios. A juicio de los consultores, esta materia debe y puede ser regulada en una modificación al Reglamento, determinando la instancia de apelación.

(4) Ajuste del período a evaluar al año presupuestario

Se propone que en el caso de Directivos que suscriban su convenio antes del 30 de junio de cada año, la primera evaluación corresponda al año calendario en curso. Los directivos que suscriban sus convenios con posterioridad a esa fecha tendrán su primer período de evaluación a partir del año calendario siguiente.

(5) Introduce en el convenio las dimensiones de Gestión Operativa, del Entorno Político y Gestión Estratégica

Las METAS INSTITUCIONALES deben estar alineadas con el Programa de Gobierno, las prioridades ministeriales y la planificación estratégica de la institución. Son formuladas por el Directivo superior al cargo en cuestión y el ADP las conocerá durante el proceso de selección.

En la dimensión GESTIÓN OPERATIVA, se establecen metas de alta valoración que digan relación con el quehacer central del servicio (metas del negocio), metas que digan relación con algún aspecto interno del servicio como organización (mejora de productos o servicios, por ejemplo) y metas que digan relación con mejoramientos en el ámbito financiero-presupuestario del servicio (ahorros, incrementos, etc.). Los Programas de Mejoramiento de Gestión, ya han sido comprometidos institucionalmente y por lo tanto son parte de las obligaciones inherentes al

desempeño del cargo directivo, pero de ninguna manera agotan las acciones y compromisos al respecto.

En la dimensión GESTIÓN DEL ENTORNO POLÍTICO, las metas expresadas por el Ministro o Jefe Superior del Servicio, corresponden a las exigencias y expectativas de la autoridad política para este cargo. Dichas metas están alineadas con las orientaciones y compromisos del nivel superior, pues es éste quien las formula y dicen relación con el impacto sobre los ciudadanos, la comunidad y todos los grupos de interés asociados al quehacer del Servicio, más allá de la perspectiva puramente operativa. Estas metas se refieren a las necesidades de cumplimiento programático, donde los acentos estarán en diseño y operación de prestaciones, programas, focalizaciones y coberturas u otros aspectos, donde no sólo se trata de hacer las cosas de manera eficiente e incluso eficaz, sino que además con una perspectiva política, de acentos en los términos programáticos particulares. De este modo la gestión del entorno político estará explícitamente señalada en el convenio y no como en la actualidad donde resulta una condición implícita, más asociada al carácter de “cargo de confianza”

En la dimensión GESTIÓN ESTRATÉGICA se tienen dos categorías de metas, las que se deriven de iniciativas que se desarrollen en un marco de reformas estructurales o de mejoramiento continuo de procesos, y en segundo término aquellas relacionadas con el despliegue de las COMPETENCIAS DESEABLES, en un nivel de compromiso acordado en la suscripción del convenio. Su especificación tendrá relación con la obtención de logros a través de las iniciativas emprendidas, así como en la evaluación de los componentes del perfil del cargo declarados al inicio del proceso.

Las competencias de esta dimensión son:

LIDERAZGO: Capacidad de generar cursos de acción posibles que logran la comprensión y adhesión de los funcionarios y el respaldo de las autoridades superiores. Formación de equipos de trabajo. Generación de un clima organizacional armónico y abierto al aprendizaje. Ante la multiplicidad de expresiones y definiciones de la competencia liderazgo, se ha optado por una expresión global y basal del liderazgo, cual es el clima laboral.

INNOVACION: Capacidad de observar el entorno, para descubrir anticipadamente nuevas oportunidades de creación de valor público.

TRABAJO EN ALIANZA O REDES: Capacidad para generar asociatividad e intercambio de recursos, información o servicios entre individuos, grupos o instituciones, potenciando la capacidad de logro de objetivos.

VISION ESTRATÉGICA: Capacidad de reflexión y formulación de estrategias de desarrollo del Servicio coherentes con el análisis del entorno, las demandas ciudadanas, las capacidades actuales y de desarrollo del Servicio, de los lineamientos programáticos de Gobierno y demás considerandos relevantes a su realidad específica. Esta reflexión estratégica se expresa en iniciativas a emprender y logros a obtener, más allá de las obligaciones estructuradas con las que cuenta el Servicio al inicio del período de vigencia del convenio. La expresión de estas competencias en

comportamientos observables es por cierto un desafío mayor, ya que está presente el riesgo de reducir el alcance de las mismas. Sin embargo, dado que una competencia es un constructo y lo que es observable son los comportamientos, es indispensable lograr una expresión exitosa de la métrica.

4.2 Análisis y desafíos del Sistema de Alta Dirección Pública chileno

4.2.1 Diagnóstico y desafíos desde la visión de otros autores chilenos

Diversos autores se han referido al Sistema de Alta Dirección Pública, en esta sección se retoman las principales conclusiones y recomendaciones planteadas por autores acerca del Sistema de Alta Dirección Pública chileno y, en específico, de los convenios de desempeño.

Acuña, Avendaño, Inostroza, Lagos y Waissbluth en 2012 hablan de la necesidad de que el SADP administre con rigurosidad el sistema de indicadores y los convenios de desempeño, de forma que permita vincular de manera fidedigna el propósito estratégico de cada organización. Lo anterior, puesto que el diagnóstico realizado por los mismos autores arrojó que el actual sistema de control del Estado ha derivado en un sistema excesivamente complejo, ritualista y de escaso significado (Eduardo Acuña; César Avendaño; José Inostroza; René Lagos; Mario Waissbluth, 2012). Además, los autores agregan que el sistema de gestión debiera ser un elemento estratégico, operacional o individual y útil para la organización y no estar orientado para satisfacer las demandas burocráticas del gobierno central.

Otro aspecto al que estos autores hacen referencia es la debilidad que existe en la evaluación mediante indicadores de desempeño lo cual obstruye el conocimiento sobre el valor que se crea en las organizaciones. Una recomendación entregada por los mismos autores tiene relación con el establecimiento de un piso en calidad y nivel de cumplimiento de objetivos estratégicos para los programas públicos que permita guiar a los gerentes públicos de alto nivel. Lo anterior, a opinión de los autores, dista de lo que ha ocurrido en Chile, puesto que la aproximación debe hacerse mediante la síntesis de los instrumentos existentes con no más de 10 indicadores claves de valor estratégico y no mediante la acumulación de indicadores e instrumentos.

Por otro lado, Waissbluth y Costa señalan en un documento publicado en 2007 (Tres años del Sistema de Alta Dirección Pública en Chile: Balance y Perspectivas, 2007) la importancia de un sistema de apoyo, seguimiento, evaluación y flexibilización para los directivos. La propuesta específica consiste en elaborar un sistema de acompañamiento de los directivos y que permita flexibilizar el sistema de manera de habilitarle la posibilidad al directivo de realizar cambios.

Por último, un último documento publicado por Lambertini y Silva (Hacia un perfeccionamiento del Sistema de Alta Dirección Pública, 2009) en el Consorcio para la Reforma del Estado habla en forma específica de oportunidades de mejora para los convenios de desempeño actuales.

La primera modificación propuesta tiene relación con el diseño y la definición de las metas de los convenios de desempeño, puesto que los convenios de desempeño están llamados a ser un

instrumento central en la gestión de los directivos públicos, y por tanto, deben ser el reflejo de los objetivos planteados para tanto los directivos como las organizaciones que éstos dirigen. Lambertini y Silva plantean que los convenios de desempeño presentan diversos problemas en la definición de metas. Además, los autores indican que el rol del ministro no se encuentra suficientemente claro, ni tampoco el rol del Consejo, o el del directivo, incluso no está claro el rol de la DNSC. Junto con lo anterior, no existe un alineamiento estratégico con otros instrumentos de gestión pública y, por último, muchas de las metas caen en la categoría de actividades. A partir del diagnóstico anterior, los autores proponen las siguientes mejoras:

- La definición de los convenios de desempeño debe realizarse con posterioridad al proceso de inducción del directivo, de manera que éste pueda conocer la realidad de la institución y apropiarse de los compromisos asumidos.
- Se debe revisar rigurosamente la definición de los plazos y las metas, puesto que existen inconsistencias entre la definición para 3 años de los convenios de desempeño y los procesos presupuestarios con duración de un año.
- Revisar el requisito de las diversas firmas necesarias para la suscripción del convenio, o correctamente explicitar el rol de cada firmante.

Los autores también hacen referencia al proceso de evaluación de los convenios de desempeño, a partir del diagnóstico de que éstos no son evaluados en forma sistemática, además, no existe una consecuencia efectiva por la no realización de la evaluación (no la hay para el evaluador, ni para el evaluado). Otro aspecto relevado por Lambertini y Silva es que no existe total claridad de la utilidad y relevancia de los convenios de desempeño. Ellos proponen transformar el proceso de evaluación anual en uno de los pilares de la gestión de la ADP, y que el Consejo tenga un rol general en asegurar que las evaluaciones hayan sido realizadas en los distintos servicios y unidades. Los autores también señalan el caso en el que al no realizar las evaluaciones a tiempo, se opta por otorgar el pago completo de la asignación de alta dirección pública en su máximo definido para el cargo, con lo cual se pierde el sentido de vincular la remuneración con el desempeño. Por lo tanto, Lambertini y Silva recomiendan revisar los mecanismos e incentivos para asegurar que en anualmente tenga lugar la evaluación de los convenios de desempeño que define la ley, pero en un esquema que permita el aprendizaje de parte de los directivos y que permita también la revisión de los lineamientos por parte de los superiores.

El último argumento a relevar de parte de los autores de este documento está relacionado con las consecuencias de los resultados del desempeño, ésta debe ser la de proveer al directivo y al superior de información valiosa acerca del funcionamiento del servicio público en cuestión y del desempeño del servicio público en particular. Por lo anterior, los autores proponen que los resultados del convenio de desempeño deben incidir en forma relevante en la remuneración variable del directivo y además en su capacidad de gestionar con mayor autonomía su repartición.

Para realizar lo anterior, Lambertini y Silva proponen lo siguiente:

- La simplificación del artículo 65 de la Ley, uniformando las consecuencias de la evaluación de desempeño en las remuneraciones de los directivos, puesto que se estima que las consecuencias de las evaluaciones de desempeño impactan de forma diferente a los directivos dependiendo del esquema institucional del servicio.
Permitir que aquellos directivos que han logrado desempeño destacado en la evaluación del CD – sumado a un desempeño institucional destacado – puedan disponer de mayor flexibilidad en la gestión de los recursos financieros y humanos del servicio o institución que dirigen.

4.2.2 Diagnóstico y desafíos desde la experiencia internacional

El análisis del modelo de gestión pública utilizado en Chile, junto a los distintos sistemas de gerencia pública en los países de la OCDE, nos permiten sugerir algunos desafíos que enfrenta el sistema chileno de alta dirección pública. A modo de síntesis, podemos clasificar dichos desafíos en tres categorías: (1) Institucionalidad del SADP; (2) Rol y elaboración de los convenios de desempeño; y (3) Vínculos con otros instrumentos y con una visión global.

(1) Institucionalidad del SADP

Haciendo referencia a los capítulos introductorios, la tendencia en los países de la OCDE ha sido separar las funciones políticas y ejecutivas en la gestión pública. De esta referencia, mirada desde las tendencias internacionales, se desprenden dos desafíos para la institucionalidad del SADP chileno.

Primero, acerca del alcance y la extensión óptima del sistema. La discusión acerca de cuáles son las agencias o servicios en los que sería deseable que existiese separación de las funciones directamente políticas, para pasar a ser órganos ejecutores.

El segundo desafío es acerca de los altos niveles de rotación que presenta el sistema chileno⁵⁵. Esta situación debe encender luces de alerta frente al funcionamiento completo del SADP. Una continuación en estas tasas de rotación, además de significar un enorme gasto de recursos, puede llevar a un debilitamiento institucional por la relación entre funciones políticas y autoridades ejecutivas de turno, generando así una pérdida de confianza en el sistema.

(2) Rol y elaboración de los convenios de desempeño

En cuanto a los convenios de desempeño, uno de los desafíos principales parte con la utilización de éstos. Desde la experiencia internacional y tal como se indica en el capítulo 4.2.3- los convenios de desempeño deben servir como una herramienta de diálogo entre la autoridad política y el directivo. De esta manera, un desafío directo para el caso chileno está en profundizar la

⁵⁵ Anexo 21 - (gráfico de lámina 25 de la presentación de Mariano Lafuente)

transparencia de expectativas en la construcción del convenio, realizándolo conjuntamente y explicitando oportunidades de diálogo entre las partes y objetivos tanto individuales como organizacionales. Ahondando en la construcción de los convenios, existe un claro desafío en la fase de establecimiento de indicadores. Por un lado la dificultad de establecer métricas -tanto cuantitativas como cualitativas-, y por otro el riesgo de definir indicadores irrelevantes para la medición de objetivos en el servicio en cuestión.

Otro aspecto interesante para analizar del caso chileno, tiene relación con los incentivos asociados a la medición de los convenios. La evidencia sugiere que la recompensa monetaria asociada al desempeño es un débil incentivo para los altos directivos públicos. A esto se suma, además, el riesgo que acciones concretas, ya sea de premio o castigo, resulten gatilladas por indicadores de manera automática, ya que muchas veces estos indicadores pueden ser manipulados sin obtener resultados relevantes. En el caso de las acciones correctivas inmediatas, estas debiesen constituir la excepción más que la norma.

(3) Vínculos con otros instrumentos y con una visión global

Dentro de los desafíos que se presentan en la experiencia internacional, está la coordinación de distintos instrumentos de medición en pos de la consecución de los objetivos. La información para poder identificar errores y posibles mejoras es fundamental, sobre todo por temas de transparencia para el sector público, pero debe hacerse un esfuerzo en identificar con claridad y de manera sistémica, cuál es el objetivo de cada métrica y cómo se puede complementar con las otras métricas con el fin que no se genere burocracia que sea contraproducente con la eficiencia y eficacia de los servicios.

Luego, tal como fue planteado en las recomendaciones de la sección de Experiencia internacional ADP, uno de los riesgos asociados a la separación de funciones del aparato público tiene relación con la dificultad para comunicar los distintos servicios y generar una visión global que trascienda a la gestión parcial que tenga cada departamento o servicio. Por esto, la experiencia sugiere reuniones periódicas entre el directivo y la autoridad política, con el fin de explicitar los avances y las dificultades enfrentadas en la persecución de los objetivos propuestos por los convenios de desempeño.

4.3 Percepción de actores vinculados al SADP y análisis de convenios

4.3.1 Metodología

En los siguientes puntos se expone la metodología de las entrevistas realizadas a directivos y actores relevantes, y del análisis en profundidad de 10 convenios de desempeño.

4.3.1.1 Percepción del proceso de confección y evaluación de los convenios de desempeño por parte de directivos y actores relevantes

Para el levantamiento de percepciones sobre los convenios de Alto Directivos Públicos, se realizaron entrevistas a diez directivos públicos. Cada uno de estos directivos son cargos ADP y

suscriben convenios de desempeño. La selección de los entrevistados se realizó en conjunto con el Servicio Civil, y se privilegiaron los siguientes criterios:

- Amplitud de sectores del estado.
- Cargos de primer y segundo nivel.
- Servicios con productos acotados y servicios con productos menos acotados.
- Directivos nuevos en la ADP versus directivos de mayor trayectoria.

La lista de entrevistados fue la siguiente:

Tabla 4-1 - Directivos entrevistados

| Nombre | Nivel | Servicio |
|------------------------|-------|---|
| Juan Luis Asoleaga | I | Servicio Nacional de Pesca |
| Horacio Pfeiffer | II | Dirección de Vialidad |
| Claudio Storm | I | Fondo de Solidaridad e Inversión Social |
| David Montoya | II | Servicio Médico Legal |
| Maximiliano Santa Cruz | I | Instituto Nacional de la Propiedad Industrial |
| Oswaldo Artaza | II | Servicio Salud Metropolitano Oriente |
| Aníbal Ariztía | I | Servicio Agrícola y Ganadero |
| María Angélica Silva | I | Servicio Salud Metropolitano Oriente |
| Mateo Budnick | I | Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica |
| Daniel Johnson | I | Servicio de Vivienda y Urbanismo Metropolitano |

Fuente: Elaboración Propia

Como pauta de la entrevista, se establecieron lo siguientes ítem:

- Impresión general sobre los convenios.
- Conocimiento de los convenios antes de haber asumido.
- Actores que participaron en el proceso de formulación del convenio y las distintas actividades del proceso.
- Descripción de las actividades de definición de indicadores y metas.
- Rol del Servicio Civil en la formulación.
- Importancia del convenio como instrumento guía.
- Importancia del convenio como instrumento de Seguimiento y evaluación.

- Instancias de modificaciones a los convenios, durante la permanencia del directivo en el cargo.
- Relación con otros instrumentos de control de gestión utilizados por el servicio.
- Aspectos positivos y negativos de las remuneraciones.
- Posibles mejoras para los convenios.
- Otros aspectos que el directivo desease destacar.

El contenido de las entrevistas fue estructurado en una matriz que contienen las categorías antes mencionadas. El resultado de las entrevistas fue transcrito en el punto de Precepción del proceso de formulación y evaluación de convenios de desempeño.

Además de las diez entrevistas a directivos públicos, se realizaron entrevistas a un conjunto de actores que han estado vinculados al sistema de Alta Dirección Pública desde distintas posiciones. La lista de estos actores también fue acordada con el Servicio Civil e incluyó los siguientes nombres:

Tabla 4-2 - Actores relevantes entrevistados

| Nombre | Cargo |
|------------------|---|
| Claudio Seebach | Jefe de División de Coordinación Interministerial - Ministerio Secretaría General de la República |
| Ernesto Silva | Diputado UDI |
| Luna Israel | Jefa Departamento de Gestión - División de Control de Gestión DIPRES |
| Mario Waissbluth | Ex Consejero Alta Dirección Pública |
| Patricia Perez | Subsecretaria - Ministerio de Justicia |
| Rodrigo Egaña | Consejero Alta Dirección Pública |
| Salvador Valdés | Coordinador Políticas Microeconómicas y Modernización del Estado - Ministerio de Hacienda |

Fuente: Elaboración Propia

4.3.1.2 Revisión en profundidad de 10 casos de convenios de desempeño

Para complementar las entrevistas realizadas a los directivos, se analizaron en profundidad sus convenios de desempeño, con el objetivo de contrastar los juicios levantados en las entrevistas. Los convenios de desempeño se estructuran en objetivos que están vinculados a indicadores, los cuales a su vez, presentan una fórmula de cálculo que permite explicar la forma de medición del indicador; una meta y un ponderador; un medio de verificación y los supuestos que permiten el logro de ellos.

Los convenios de desempeño analizados, así como los servicios que fueron considerados en este análisis se indican a continuación:

Tabla 4-3 - Servicios cuyos convenios fueron analizados

| Servicio | Ministerio | Cargo | Nivel |
|--|-----------------------------|----------------------------------|-------|
| Servicio Salud Metropolitano Oriente | Salud | Directora | I |
| Servicio Salud Metropolitano Oriente | Salud | Director Hospital Calvo Mackenna | II |
| Servicio Médico Legal | Justicia | Subdirector Médico | II |
| Fondo de Solidaridad e Inversión Social | Desarrollo Social | Director Nacional | I |
| SERVIU Metropolitano | Vivienda y Urbanismo | Director | I |
| Servicio Nacional de Pesca | Economía, Fomento y Turismo | Director Nacional | I |
| Instituto Nacional de la Propiedad Industrial | Economía, Fomento y Turismo | Director Nacional | I |
| Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica | Educación | Director Ejecutivo | I |
| Servicio Agrícola y Ganadero | Agricultura | Director Nacional | I |
| Dirección de Vialidad | Obras Públicas | Subdirector de Obras | II |

Fuente: Elaboración Propia

El análisis en profundidad de los convenios de desempeño ha sido realizado a partir de las siguientes variables:

Pertinencia: Relación que existe entre los indicadores definidos para cada uno de los objetivos de los convenios de desempeño. Responde a preguntas tales como: ¿Aporta el indicador al objetivo propuesto? ¿Existe relación entre los objetivos y los indicadores escogidos?

Es decir, se consideran todos los indicadores propuestos por objetivos y se analiza la relación que existe entre ellos y el indicador al que alimentan.

Factibilidad: Análisis de la factibilidad de medición de los indicadores propuestos para los objetivos de los convenios de desempeño. La factibilidad de análisis se encuentra tanto en la definición misma del indicador como en el establecimiento de su fórmula de cálculo.

Tipo de Indicador: Los indicadores son definidos a partir de su naturaleza y objeto de medición:

- Indicadores de Proceso
- Indicadores de Resultado
- Indicadores de Impacto

Coherencia: Entendido como la relación que existe entre los indicadores definidos para los objetivos de los convenios de desempeño y las variables definidas en el Formulario A1 de Definiciones Estratégicas. Coherencia entre los indicadores definidos para los objetivos de los CD y la misión, los objetivos del Ministerio, los objetivos del servicio, los productos y los clientes.

Sumando a los análisis anteriores, se revisó la coherencia entre el perfil del cargo, utilizado para los llamados a postulación, y el mismo convenio de desempeño.

Finalmente, con el objetivo de revisar el alineamiento de los convenios de primer nivel con los de segundo nivel, se analizaron complementariamente los convenios de nueve cargos de segundo nivel y cómo estos se relacionan con los convenios de sus superiores jerárquicos de primer nivel. Los cargos revisados fueron los siguientes:

Tabla 4-4 - Servicios cuyos convenios de segundo nivel fueron analizados

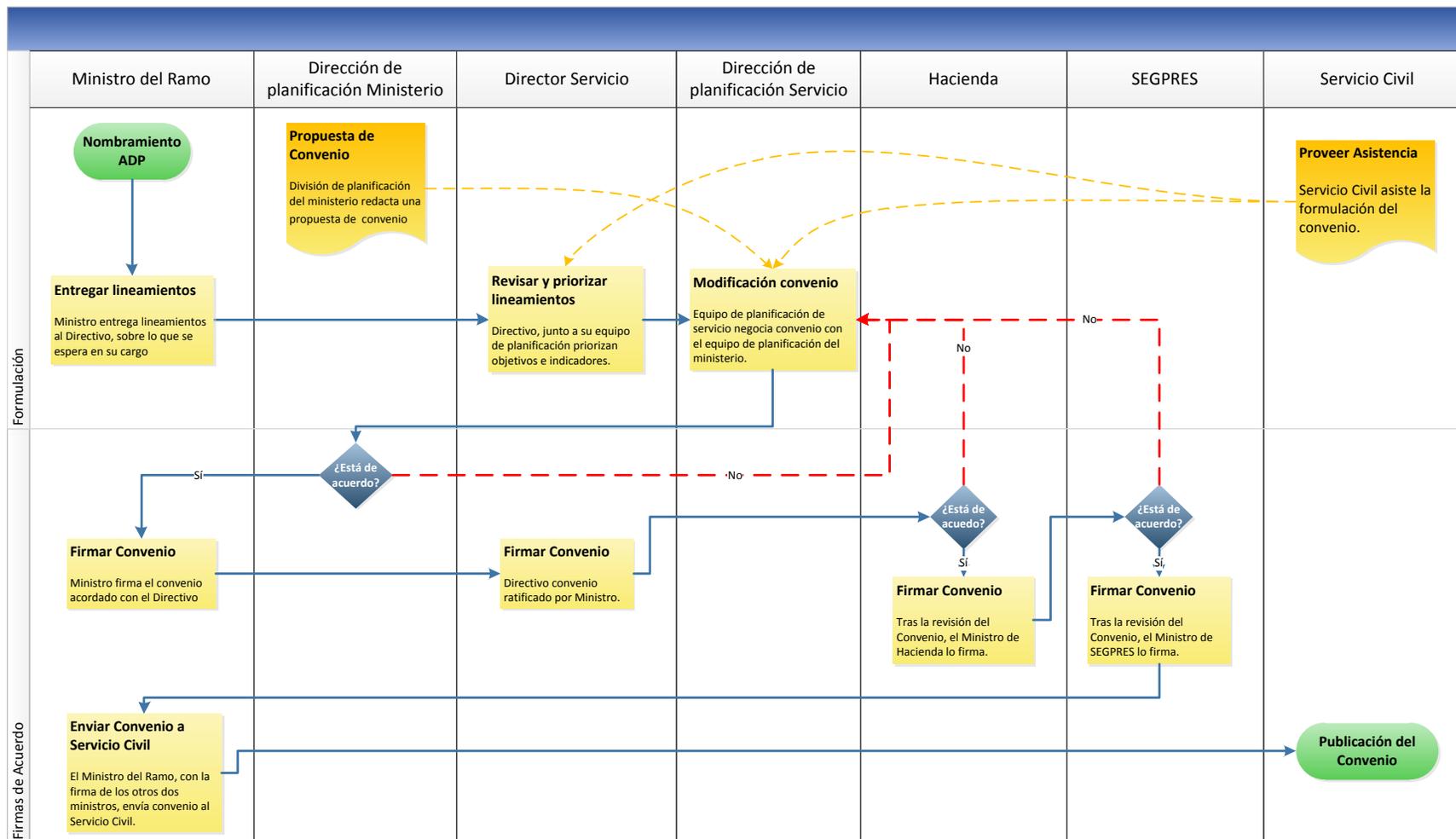
| Servicio | Ministerio | Cargo | Nivel |
|--|-----------------------------|---|-------|
| Servicio Salud Metropolitano Oriente | Salud | Director del Hospital de Dr. Luis Calvo Mackenna | II |
| Servicio Salud Metropolitano Oriente | Salud | Subdirector de apoyo Clínico del Hospital Dr. Luis Calvo Mackenna | II |
| Fondo de Solidaridad e Inversión Social | Desarrollo Social | Subdirector de Gestión de Programas | II |
| Fondo de Solidaridad e Inversión Social | Desarrollo Social | Subdirector de Administración y Finanzas | II |
| Servicio Nacional de Pesca | Economía, Fomento y Turismo | Subdirector Nacional | II |
| Instituto Nacional de la Propiedad Industrial | Economía, Fomento y Turismo | Subdirector de Patentes | II |
| Instituto Nacional de la Propiedad Industrial | Economía, Fomento y Turismo | Subdirector de Marcas | II |
| Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica | Educación | Director Programa Formación Capital Humano Avanzado | II |
| Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica | Educación | Director Departamento de Administración y Finanzas | II |

Fuente: Elaboración Propia

4.3.2 Proceso de formulación según la opinión de entrevistados

En el siguiente diagrama se expone nuevamente el proceso de formulación de los convenios de desempeño, esta vez recogiendo lo declarado por los directivos entrevistados. El diagrama es solo para el caso de los directivos del primer nivel.

Diagrama 4-1 - Proceso de formulación de convenios de desempeño en la práctica



Fuente: Elaboración Propia

Como es posible apreciar, el convenio no es en la práctica propuesto por el ministro, sino por el equipo de control de gestión del mismo servicio. Además, la negociación del convenio se lleva a cabo generalmente con el equipo de control de gestión del Ministerio. No obstante estos énfasis, durante las entrevistas se presentaron excepciones en las cuales el Ministro mostraba un mayor protagonismo.

4.3.3 Análisis de 10 convenios de desempeño

El análisis en profundidad de los convenios de desempeño ha arrojado una serie de limitaciones en su formulación, los que son apreciados en más de un convenio y descritos a continuación:

(1) Existencia de objetivos e indicadores en los CD que no presentan relación directa con las Definiciones Estratégicas del Servicio.

En al menos siete de los diez convenios de desempeño analizados existen objetivos definidos que no son coherentes ni con la misión, ni tampoco con los objetivos relevantes del ministerio, tampoco con los objetivos institucionales, productos estratégicos y clientes.

(2) Alta cantidad de indicadores estrechamente vinculados y definidos a partir del cumplimiento de compromisos relevantes con otros actores gubernamentales

En casi la totalidad de los convenios de desempeño analizados, existe una alta cantidad de indicadores que presentan una estrecha vinculación con el cumplimiento de otros instrumentos, tales como:

- Los Programas de Mejoramiento de la Gestión
- Los convenios de desempeño colectivo
- El nivel de cumplimiento de los Indicadores H

Si bien algunos convenios de desempeño consideran solo parte de los indicadores incluidos en estos instrumentos, otros convenios de desempeño incluyen como indicador el cumplimiento del 100% de dichos instrumentos.

(3) Indicadores orientados a procesos v/s indicadores orientados a resultados de gestión de los servicios.

El análisis de los CD arroja que existe un número no despreciable de indicadores que han sido definidos para medir procesos y no los resultados de la gestión propia de los servicios. Un claro ejemplo es el de: “Porcentaje de proyectos supervisados en el año t”.

(4) Indicadores cuya factibilidad de medición es compleja y de naturaleza confusa

Se identifican una proporción no despreciable de indicadores cuya factibilidad de medición es compleja, así como también la forma propuesta. Existen muchos indicadores que son definidos a partir de la medición de los niveles de satisfacción de los usuarios o los clientes, éstos indicadores

no sólo son definidos de manera diferente para cada convenio, sino que no siempre presentan formas factibles de medición.

Además, en un convenio de desempeño, se detectó la presencia de indicadores confusos y no auto-explicativos, lo que dificulta no sólo la medición del indicador en cuestión, sino que su análisis.

(5) Indicadores definidos a partir de “Planes de Trabajo”

Diversos casos de análisis (3 de 10) han arrojado indicadores que son definidos a partir del cumplimiento de metas y/o etapas de Planes de Trabajo, cuya descripción no está contenida en el mismo convenio. Por lo tanto, se tienen indicadores absolutamente dependientes de estos planes que comprometen tanto su fórmula de cálculo como la comprensión del mismo.

(6) Frágil alineamiento entre los convenios de primer y segundo nivel

Al analizar el vínculo entre los convenios de primer y segundo nivel, es posible encontrar distintos niveles de coherencia, según el servicio analizado. Mientras que en algunos servicios los convenios de ambos niveles mantienen una relación relativamente estrecha, en otros casos esta relación es casi nula.

Existe un gran número de indicadores de segundo nivel que no tienen correspondencia con el nivel superior. Esto ocurre para todo tipo de indicadores, donde se destaca ciertos proyectos emblemáticos encargados a directivos de segundo nivel, que no tiene cabida en las prioridades del directivo de primer nivel.

También ocurre en el sentido inverso, es decir que objetivos de primer nivel no tienen correspondencia en el segundo. Sin embargo este último caso se ve menos relevante, ya que muchos de los objetivos del primer nivel no necesariamente deben tener una bajada a cargos de segundo nivel ADP, ya sea porque es una atribución exclusiva del primer nivel o porque el cargo de segundo nivel no existe.

Asimismo, en otros casos, si bien existe cierto grado de coherencia a nivel de los indicadores, puede no ocurrir lo mismo a nivel de objetivos. Es decir, iguales indicadores pueden estar en apoyo a distintos objetivos para cada nivel.

No obstante lo anterior, no se encontraron inconsistencias, entre los objetivos o indicadores de un convenio de segundo nivel y lo establecido en el convenio de primer nivel.

(7) Escasa relación entre el convenio y los desafíos del cargo establecidos en el perfil

En dos de siete convenios de desempeño sometidos a este análisis, se encontró relación entre los desafíos del cargo establecidos en el Perfil del Cargo y los objetivos definidos en el convenio de desempeño⁵⁶. Uno de los convenios analizados presenta una relación uno a uno con los desafíos

⁵⁶Anexo 19.

del cargo, es decir cada uno de los desafíos presentes en el Perfil coincide con un objetivo del convenio de desempeño. El resto de los convenios de desempeño analizados no presenta relación con los desafíos, es decir no existen objetivos definidos en los convenios de desempeño que representen o evidencien los desafíos del cargo establecidos en los Perfiles de Alto Directivo Público de esos servicios.

Adicionalmente a lo anterior, se observan dos comportamientos usuales, que no representan necesariamente una limitación. El primero es que existe una **alta presencia de indicadores vinculados con nivel de ejecución presupuestaria o presupuesto devengado en el año**. Gran parte de los convenios de desempeño presentan un indicador que mide los niveles de ejecución presupuestaria, que concuerda con lo establecido en el documento de Orientaciones para la elaboración de convenios de desempeño (Servicio Civil, 2012). Además, según lo mencionado por el Servicio Civil, DIPRES durante la administración pasada hizo exigible la inclusión de estos indicadores en el convenio.

El segundo es que los **convenios de desempeño no están estrechamente vinculados con el Formulario A1 – DIPRES**. En solo un caso, un convenio de desempeño en su totalidad fue definido (tanto a nivel de objetivos, como de indicadores) a partir de la completitud de las Definiciones Estratégicas, es decir cada uno de sus indicadores presentaba estrecha relación con la misión de la institución, los objetivos relevantes del ministerio y los objetivos del servicio.

4.3.4 Percepción del proceso de formulación y evaluación de los convenios

Las percepciones que surgieron en las entrevistas, se centran en aspectos que es necesario mejorar, ya que los entrevistados no destacaron los aspectos positivos del instrumento, sino más bien lo vieron como oportunidad para señalar sus limitaciones.

4.3.4.1 Formulación

(1) Convenios no son propuestos por el principal en el caso del primer nivel

Prácticamente todos los entrevistados de primer nivel declararon que el convenio de desempeño no es propuesto por el ministro (o principal). En la mayor parte de los casos es propuesto por el equipo de control de gestión del servicio, donde luego el directivo modifica las metas, indicadores y objetivos que le parecen más pertinentes. En algunos casos el directivo declaró haber incluido los lineamientos que el ministro del ramo le expuso al asumir el cargo. Solo en una de las entrevistas realizadas, se declaró un rol más protagónico por parte del subsecretario(a) del ramo. Además, directivos declararon que el convenio no es necesariamente negociado con el mismo ministro. Dicha responsabilidad cae más bien en el equipo de control de gestión o planificación del ministerio correspondiente.

En el caso los directivos de segundo nivel, las opiniones de estos mismos fueron variadas. Sin embargo los directivos de primer nivel declararon en repetidas ocasiones la utilidad del convenio para el establecimiento de compromisos con sus directivos de segundo nivel.

(2) Indicadores con metas poco exigentes

En el caso de los directivos de primer nivel, teniendo en cuenta que estos mismos son los que tienen un rol principal en la formulación de los convenios, varios declararon que estos convenios no reflejaban metas exigentes. Es más, en algunos casos se declaró que al tener de contra parte dentro de los ministerios a un equipo de control de gestión, es decir de menor grado jerárquico, no suena lógico que sean estos últimos los que estén a cargo de la evaluación el cumplimiento del desempeño.

En el caso de los cargos de segundo nivel, si bien en las entrevistas no se informaron metas declaradas como poco exigentes, estas sí son en su mayoría cumplidas al 100%, según la misma opinión de los entrevistados.

(3) Tiempos excesivos en las actividades administrativas del proceso de formulación

Para el caso del primer nivel, tanto directivos como autoridades y otros actores relevantes declararon el excesivo tiempo que toma el proceso administrativo en las etapas de suscripción del convenio. Lo anterior, principalmente en las actividades de revisión llevadas a cabo por la SEGPRES y DIPRES. Según la opinión de los entrevistados, los tiempos involucrados en las revisiones derivan en convenios que se adecúen lo más posible a pautas predefinidas, generando además incertidumbre sobre la convergencia del instrumento con las actividades que desempeñará finalmente el directivo. Luego, al pasar el tiempo, el convenio puede quedar fácilmente obsoleto, junto con marcar un mal precedente en el caso de requerir futuras modificaciones.

No obstante lo anterior, algunos actores destacaron que uno de los problemas que tiene el proceso de formulación es el acotado periodo de negociación entre el directivo de primer nivel y el superior jerárquico. Lo anterior fundamentado en que el directivo requiere más tiempo para lograr interiorizarse adecuadamente del servicio y de las prioridades que involucra el cargo en el cual fue nombrado.

En el caso del segundo nivel, no se levantaron críticas a los tiempos, lo que se puede deber al menor número de contrapartes involucradas en el proceso de suscripción.

(4) Los convenios en su forma actual no recogen todas las prioridades críticas de un directivo

Un aspecto común en todas las entrevistas, tanto de directivos como de otros actores relevantes, es que los convenios no recogen todas las prioridades de los directivos. En algunos casos se hizo la diferencia entre (1) las prioridades a nivel de procesos, enfocadas en aspectos de gestión interna, (2) las prioridades a nivel de producto, consistentes en los resultados esperados del servicio, y (3) las prioridades políticas.

Se considera que el instrumento no puede recoger todo tipo de prioridades y que está bien que así sea. En otros casos se destacó que el problema del instrumento es que se obliga a incluir

compromisos cuantitativos, lo que conduce a definir exclusivamente obligaciones que son posibles de expresar numéricamente y que pueden distar de ser compromisos relevantes.

4.3.4.2 Evaluación y Seguimiento

(1) Escaso seguimiento y evaluación de los convenios de desempeño

En general los directivos de primer nivel declararon que no existe un seguimiento por parte de sus superiores jerárquicos, al convenio que suscriben. El control de los convenios ocurre más bien con los equipos de control de gestión del servicio y el ministerio.

Distinto es el caso de los convenios de segundo nivel, donde directivos de primer y segundo nivel declararon que los convenios sí eran seguidos con mayor regularidad, y en determinados casos entre los directivos de primer y segundo nivel.

(2) Alto número de indicadores de gestión exigidos a los servicios

Permanentemente se declaró el alto nivel de indicadores a los que debe dar respuesta un servicio, en su mayoría exigidos por la DIPRES o al mismo ministerio dependiendo del sector. Esto implica un gran esfuerzo por parte de los servicios, tanto en la cantidad de trabajo exigido como en la cantidad de recursos humanos dedicados al levantamiento de la información requerida para los indicadores. El efecto es que cada nuevo indicador tendrá menor importancia relativa.

(3) Periodos de revisión de los convenios no se ajustan a las prioridades de los cargos

Los periodos de revisión de los convenios están establecidos cada un año. Luego el hito de rediseño del convenio es cada tres años, al momento de renovar al directivo. Todos los entrevistados fueron enfáticos en mencionar que los periodos de control y de modificación no se acomodan a los ciclos de la administración pública y menos a las prioridades de los servicios. Si bien la ley permite la existencia de evaluaciones más periódicas y modificaciones a los convenios en todo momento, la práctica se caracteriza por una falta de interés en los convenios y por procesos administrativos poco eficientes, tales como las aprobaciones de estos mismos.

(4) Convenio no vinculantes a la permanencia de los directivos

En general los directivos de primer nivel declararon que los convenios no implican ningún tipo de acción correctiva, ni tampoco sanciones o castigos. Es más, se repitió en las entrevistas que ningún director es despedido por los convenios, al mismo tiempo que ningún director es premiado por el buen cumplimiento de estos.

Nuevamente, distinto pareciera ser el caso de los cargos de segundo nivel, dónde varios directivos de primer nivel mencionaron que el convenio era para ellos una herramienta útil de negociación y diálogo, al momento de generar acciones correctivas.

(5) Convenios son generalmente cumplidos al 100%

Una visión común entre todos los directivos es que los convenios generalmente son cumplidos al 100%. Salvo excepciones muy particulares, los directivos obtienen el porcentaje de cumplimiento necesario para la obtención de la totalidad de las remuneraciones asociadas al desempeño.

(6) Los convenios de desempeño son un instrumento para introducir prioridades

En determinados casos, los directivos expresaron la utilidad de los convenios para introducir prioridades específicas al cargo. En particular, para fijar responsabilidades que estos tienen en llevar a cabo proyectos emblemáticos.

(7) Débil seguimiento de los convenios de desempeño

A partir de las entrevistas y de lo constatado por el Equipo Consultor, el seguimiento de los convenios de desempeño no cuenta con mecanismos lo suficientemente estrictos, que permitan dar cuenta en forma rigurosa de la evaluación de estos. Lo anterior hace muy difícil verificar el cumplimiento de los convenios a nivel de indicadores, por parte de actores ajenos a los ministerios y servicios. Según lo planteado por el Servicio Civil, esto se debe a lo frágil que es la legislación existente para el seguimiento a los convenios, la cual está especificada en el actual reglamento.

(8) El incentivo remuneracional del convenio de desempeño es percibido en general como algo negativo

Si bien algunos directivos consideraron que las remuneraciones eran el único incentivo para tomar en cuenta el convenio, la mayor parte criticó el efecto que producen. Primero, dado que el cargo del directivo es de confianza, la introducción de incentivos monetarios, con aspecto de castigo, pierde relevancia. Segundo, algunos criticaron que el monto no es significativo. Tercero, la declaración de metas exigentes compromete la remuneración de los directivos, y en particular el status de estos, por lo que estos comúnmente simplifican la complejidad de las metas y la selección misma de los indicadores, a tareas que pueden ser fácilmente cumplidas.

4.3.4.3 Aspectos Globales

(1) El principal no tiene un rol protagónico en los convenios

Tal como es mencionado antes, para los cargos del primer nivel no se declara un rol activo del principal, es decir del Ministro, en la formulación y seguimiento de los convenios. Además, en determinados casos se cuestionó la definición del principal actual, donde quién lleva mayormente el control sobre los servicios es el Subsecretario y no el Ministro.

(2) La relación con el centro de gobierno es a través de los ministerios

La SEGPRES planteó la necesidad de dar lineamientos a los servicios, pero siempre a través de los ministerios. Sin embargo sí es prioridad de la SEGPRES velar por que los convenios de desempeño de los directivos contengan las prioridades establecidas como lineamientos del gobierno, dónde es relevante su rol en el control de los convenios.

(3) Coherencia de los convenios con otros instrumentos de la DIPRES

En las entrevistas fue expuesto que la revisión por parte del equipo de la división de Control de gestión de la DIPRES, se realiza para dar coherencia a los convenios de desempeño con los otros instrumentos de la misma división.

(4) Necesidad de flexibilizar la modificación de los convenios

Entrevistados destacaron distintos hitos que debiesen ser relevantes para la formulación y modificación de los convenios, para que estos reflejen las prioridades que guían a un directivo. Estos debiesen modificarse al menos de acuerdo a los siguientes hitos: (1) el ciclo de cada nueva administración que establece prioridades con el programa de gobierno, (2) los discursos del 21 de mayo, que fijan prioridades programáticas, (3) el ajuste presupuestario anual, y (4) las definiciones políticas, ya sea por el programa de gobierno o por contingencias específicas.

5 Propuestas de mejora para los convenios de desempeño

La propuesta de convenios de desempeño que a continuación se presentan, se fundamentan en los argumentos y conclusiones expuestos en los capítulos anteriores, además de los análisis realizados por el Equipo Consultor y las reuniones que este equipo tuvo con el equipo contraparte del Servicio Civil.

Todos los ámbitos mencionados en las propuestas señaladas a continuación, son únicamente los que el Equipo Consultor consideró críticos para los objetivos de este estudio. Otros ámbitos, no fueron considerados como críticos o debiesen mantenerse en su estado actual. Además, cada vez que se menciona la experiencia internacional o un autor en particular, se hace para reforzar opiniones del Equipo Consultor, a menos que se plantee explícitamente lo contrario.

Para el desarrollo de los siguientes puntos, primero se exponen los principios que fundamentan las propuestas, luego las propuestas y finalmente una sección que agrupa las principales modificaciones a los instrumentos legales.

Cada propuesta contiene cuatro partes. La primera es una de diagnóstico, que da cuenta de lo que existe actualmente. Una segunda parte plantea los objetivos de cada propuesta. Una tercera parte destinada a la descripción de la propuesta. Finalmente una cuarta parte con los pasos necesario para llevar a cabo la puesta en marcha de la correspondiente propuesta. En el caso de la primera propuesta, también se incluye una de antecedentes para complementar el diagnóstico.

5.1 Principios de las propuestas de mejora

5.1.1 Definición del por qué del convenio de desempeño

Tal como se menciona en el capítulo de Marco Conceptual, Mintzberg plantea el gobierno a través del control del rendimiento como uno de las tantas formas de hacer gobierno. El principio es la generación de unidades de "negocio público" para aislar los temas, asignar recursos y medir resultados. Los grados de autonomía institucional estarían asociados a grados de calidad de su planificación y gestión.

Hay una tendencia de los países de la OCDE en fortalecer la orientación al desempeño de los servicios, la que está vinculada a la delegación o transferencia de responsabilidades desde el gobierno central hacia agencias o servicios. Los instrumentos de desempeño son una herramienta de diálogo que permite agregar un juicio justificado sobre la labor realizada por las personas que integran estas agencias o servicios, ya sea en forma individual o grupal. Además, con la inclusión de mecanismos de transparencias, se fortalece la capacidad de estos organismos de contrarrestar situaciones de corrupción o clientelismo.

Los instrumentos de desempeño son particularmente relevantes en el caso de los altos directivos públicos. Directivos de primer nivel deben administrar una difícil tensión en las responsabilidades que les son delegadas. Por un lado deben responder a los intereses de un gobierno de turno, pero

no al mero interés político, y por otro deben asegurar la implementación de las reformas de dicho gobierno. Directivos de segundo nivel deben responder a las necesidades críticas impuestas por sus superiores jerárquicos, continuando con una cadena de responsabilidades delegadas, dentro de los servicios.

Complementariamente, y como es señalado en capítulos anteriores, el convenio de desempeño convive con otros instrumentos de seguimiento, los que pueden ser de carácter colectivo u orientado a programas. Diversos son los autores que plantean un exceso de indicadores e instrumentos de desempeño en el Estado chileno, donde los indicadores se transforman en “commodities” que no necesariamente reflejan las responsabilidades esperadas de un funcionario público (Waissbluth & Larrain, 2008). Sin embargo, en este contexto, el convenio de desempeño es el único instrumento de carácter individual que focaliza su función en las responsabilidades delegadas en los Directivos ADP, y que al mismo tiempo transparenta el vínculo entre el interés político de los gobiernos de turno con la ejecución de las políticas públicas. Por lo anterior y a juicio del Equipo consultor, el instrumento debiese mantenerse.

5.1.2 Definición del para qué del convenio de desempeño

Al momento de rediseñar una política o instrumento, es recomendable partir desde su origen y cuestionarse el "Para qué" de dicha política. Al respecto, la literatura especializada en el tema y la experiencia chilena e internacional recomiendan dejar claro el propósito y los objetivos perseguidos al establecer un convenio de desempeño con los directivos de la administración pública. Es por esto que el Equipo Consultor, en base a las opiniones recogidas de otros actores, concluyó que los convenios de desempeño poseen dos objetivos fundamentales que deben estar representados en las propuestas de rediseño:

1) Para orientar mejor el cumplimiento de las prioridades esenciales de cada directivo público

Dentro de los distintos enfoques presentados en el *Informe 1 de este proyecto “Marco Conceptual y Diagnóstico”*, un factor unificador guarda relación con la utilidad de los convenios como herramienta guía para **facilitar la labor de los directivos**. Esto contempla la inclusión de objetivos, indicadores y metas orientadas a los aspectos críticos esperados por el cargo, pudiendo ser estos a nivel de procesos y resultados, y considerando compromisos tanto regulares como de contingencia.

Por último, dentro de la elaboración de esta herramienta, es fundamental la participación del superior jerárquico. Esto permitiría mantener una definición inicial de expectativas que facilitaría la posterior revisión de los resultados que también sería de gran ayuda para el directivo.

2) Para fortalecer un diálogo entre el directivo y su superior jerárquico

El segundo objetivo principal, proviene de un enfoque que se ha ido transformando en tendencia dentro de los países de la OCDE, y que se refiere a la función que cumplen los convenios en la relación entre el directivo y su superior jerárquico a la hora de revisar el desempeño de su trabajo.

Contrario al enfoque del control, se plantean los convenios como una herramienta de diálogo entre el directivo y su superior jerárquico, facilitando una comunicación fluida que permita detectar logros y desafíos pendientes, entendiendo el contexto al que se ven sometidos los directivos. El informe de la OCDE 2007 para los convenios de desempeño de los altos directivos públicos es más enfático (Ketelaar, 2007), asegurando que las mediciones de desempeño son productivas si facilitan un diálogo estructurado.

Lo anterior, no excluye el objetivo de evaluar el desempeño del directivo, ya que al mismo tiempo que se detectan logros y desafíos pendientes se produce una retroalimentación sobre lo ya realizado.

En la misma línea, el convenio se debe adecuar permanentemente a la realidad del Servicio, requiriendo de esta forma mayor flexibilidad en la modificación de su contenido a medida que se vayan presentando avances y/o dificultades coyunturales.

5.1.3 Fortalecimiento del Rol del Principal

Gran parte de las propuestas contenidas en los siguientes puntos requieren de un rol protagónico del principal, sobre todo en el caso del primer nivel. Ante ello, muchas de las propuestas buscan generar los incentivos para que el principal adquiera un mayor protagonismo mediante la eliminación de burocracia y la creación de un instrumento más funcional a la medición del desempeño.

5.2 Modificaciones para el instrumento de convenios de desempeño

Propuesta 1 Nuevo contenido para el convenio de desempeño de primer y segundo nivel

A. Antecedentes

En la actualidad, el contenido del convenio está definido por la ley 19.882 (Ministerio de Hacienda, 2003) y el reglamento que norma los convenios de desempeño (Ministerio de Hacienda, 2006). A esto se suman las orientaciones para la elaboración dispuestas por el Servicio Civil (Servicio Civil, 2011).

Por su lado la ley indica que "se incluirán las metas anuales estratégicas de desempeño del cargo durante el periodo y los objetivos de resultado a alcanzar en el área de responsabilidad del directivo en cada año, con los correspondientes indicadores, medios de verificación y supuestos básicos en que se basa el cumplimiento de los mismos".

Luego, el reglamento plantea dimensiones para los objetivos e indicadores de resultado, destacando las alternativas de eficacia, eficiencia, colaboración, y desarrollo y mejora de las capacidades institucionales.

Finalmente, la guía de orientaciones para la elaboración de convenios de desempeño establece en su punto 2.1 "De su contenido", que el convenio de primer nivel debe revisar los siguientes elementos:

- Considerar como elemento principal, la relación con los desafíos del cargo establecidos en el perfil de selección del alto directivo público, en tanto es en dichos desafíos donde se plasman las expectativas de la autoridad en relación al desarrollo de su gestión.
- Compromiso de disciplina financiera, que aseguren una adecuada gestión de los recursos financieros de la institución.
- Compromisos relativos al desempeño de la institución hacia el usuario final, beneficiario y/o cliente, según corresponda. En este caso se espera que el convenio contemple objetivos específicos ligados a la atención y satisfacción del usuario final.
- Compromisos vinculados a asegurar el cumplimiento de los mecanismos de incentivo de remuneraciones de tipo institucional y/o colectivo, como el Programa de Mejoramiento de Gestión y el convenio de desempeño Colectivo Institucional (u otro acuerdo al tipo de institución o servicio que se trate, por ejemplo, Metas de eficiencia Institucional).

En el caso del segundo nivel, las orientaciones plantean como requisito solo el primero de los cuatro puntos, siendo el resto opcionales.

En relación a los actores que participan en la suscripción, para el primer nivel la ley n° 19.882 indica que junto al directivo y su superior jerárquico, también deberán suscribir los Ministros de Hacienda y Secretario General de la Presidencia. Sin embargo el convenio es propuesto al directivo por el ministro del ramo. En el caso del segundo nivel, la ley estipula que el convenio deberá ser suscrito únicamente entre el directivo y su superior jerárquico.

B. Diagnóstico

De acuerdo a lo expuesto en el capítulo de Diagnóstico y Desafíos, en la actualidad el convenio es visto por diversas autoridades como un formalismo y no como una herramienta útil para el control de gestión o control estratégico. Además, no constituye necesariamente un apoyo al fortalecimiento del diálogo entre el directivo y su superior jerárquico. Dicho juicio es más fuerte en el caso de los directivos de primer nivel.

El contenido de los convenios presenta una serie de deficiencias que se repiten para ambos niveles:

- Gran parte de los indicadores definidos en un convenio de desempeño son de procesos en desmedro de indicadores de producto y resultado.
- Tienen una débil vinculación con otros instrumentos de nivel estratégico, como los son las definiciones estratégicas del formulario A1 de DIPRES.
- Los indicadores definidos en el convenio en general no tienen relación con los desafíos del cargo planteados en el perfil del correspondiente, los que pudiesen ser relevantes en la gestión del directivo. Lo anterior, a pesar que la Dirección Nacional del Servicio Civil

plantea que los Desafíos del cargo deben estar contenidos en el convenio, según las Orientaciones para la elaboración de convenios de desempeño (Servicio Civil, 2012).

- Hay una tendencia por incluir indicadores cuantitativos en desmedro de aspectos cualitativos, lo que limita la amplitud de elementos a evaluar.
- Las metas son reconocidas como poco exigentes.

Además, en el caso del primer nivel los convenios no son propuestos por el principal, dónde el liderazgo es tomado por las divisiones de planificación o control de gestión, de los respectivos servicios y ministerios. Distinta es la situación del segundo nivel, dónde el protagonismo del principal y el agente pareciera ser más importante.

C. Objetivos de esta medida

- Fortalecer el diálogo entre el directivo y su superior jerárquico, para el primer y segundo nivel, mediante una nueva estructura que incluye dos secciones de carácter más cualitativo.
- Fortalecer la inclusión de metas orientadas a producto y resultados, para el primer y segundo nivel, mediante una sección del convenio orientada a los desafíos que podrá cumplir el directivo producto de su experiencia y habilidades específicas.
- Fortalecer la definición de lineamientos estratégicos del cargo, separándolos de los objetivos que se establecerán junto al directivo producto de su experiencia y habilidades.

D. Descripción de la propuesta

La estructura de convenio propuesta busca complementar los principios hoy establecidos en las Orientaciones para la Elaboración de los convenios de desempeño. Los cambios indicados en los puntos a continuación plantean la incorporación de elementos que destaquen el valor que puede agregar un directivo. Para ello, se propone separar las funciones regulares del cargo, las cuales son independientes del directivo escogido, de las que puede acentuar el directivo producto de sus propias habilidades y experiencia.

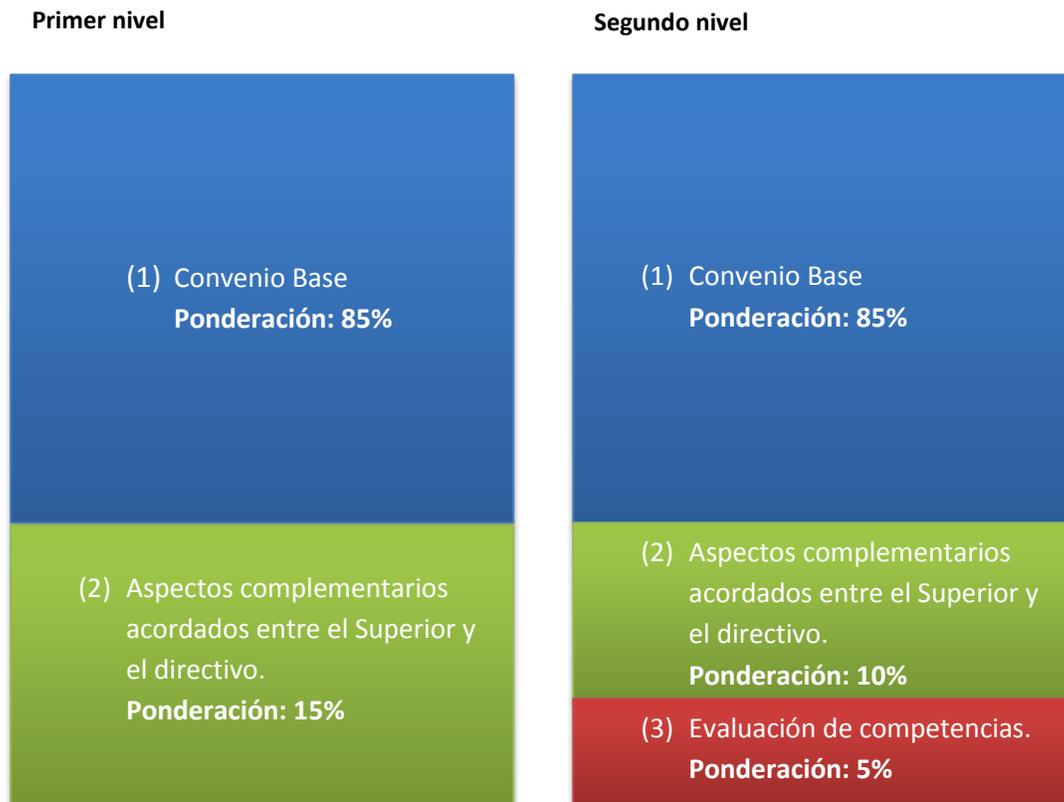
En consecuencia, se propone en primer lugar que la estructura actual del convenio se denomine Convenio Base y contenga los lineamientos estratégicos esperados del cargo, independiente del directivo que asuma finalmente en la posición. Como se plantea en propuestas posteriores, dichos lineamientos deberán ser publicados junto al perfil del cargo y no podrán ser modificados en la primera versión del convenio, suscrita entre el directivo y su superior jerárquico. En segundo lugar, se propone una sección denominada Aspectos complementarios del convenio de desempeño, que contendrá compromisos acordados entre el directivo y el superior. Estos compromisos corresponderán a logros esperados del directivo que guarden relación con el momento específico de su contratación y que tendrán como antecedente las habilidades y experiencia previa de éste último. Finalmente, se propone en forma exclusiva para los directivos de segundo nivel, una sección de evaluación de competencias que permita avanzar en una evaluación cualitativa de las aptitudes esperadas del directivo, que potencie el diálogo entre el directivo y su superior

jerárquico. Se descarta este tipo de evaluación en los cargos de primer nivel, por lo sensible que puede resultar ante el nivel de exposición pública que tienen estos directivos.

Se reconoce que los cambios propuestos en la composición del convenio pueden tener una mayor dificultad de implementación, por lo difícil que es modificar cierto tipo de prácticas en el Estado, precisamente cuando estas ya llevan instaladas varios años. Por ello, las dos secciones complementarias propuestas se presentan con porcentajes bajos dentro de las ponderaciones totales del convenio, con el objetivo que estas se incorporen sutilmente y que en el transcurso del tiempo puedan adquirir un mayor peso.

En la siguiente ilustración se muestra la propuesta de estructura para los dos niveles, con las correspondientes ponderaciones. En los puntos posteriores se detallan cada una de las secciones.

Ilustración 3 - Nueva estructura del convenio de desempeño



Fuente: Elaboración Propia

Como se analizará más adelante, muchas de las propuestas apuntan a flexibilizar el contenido del convenio de desempeño, sin embargo en esta propuesta se plantea que el Convenio Base no pueda ser modificado en primera instancia una vez que asume el directivo. Lo anterior, con el objetivo incentivar que el Convenio Base publicado junto al perfil del cargo (como se establece en las propuestas más adelante), contenga los lineamientos que efectivamente le preocupan a

superior jerárquico. Si durante el primer semestre de labores ejecutadas por el directivo, se hace evidente que los indicadores establecidos no son reflejo de las actividades que desarrolla efectivamente dicho directivo, entonces éste podrá acordar los cambios necesarios para los semestres posteriores, según lo que también se establece en propuestas posteriores.

Finalmente, como se indica en el capítulo de Marco Conceptual, existen distintas aproximaciones al uso de mecanismos de desempeño. Cada aproximación responde a preocupaciones específicas dadas por el contexto en que son creadas. En el mismo capítulo se revisó iniciativas públicas de medición del desempeño, como la Nueva Gerencia Pública y Reinventando el Gobierno, y privadas, como el Balanced Scorecard. La propuesta planteada por el Equipo Consultor, consiste en una que responde a las necesidades específicas del contexto chileno, no teniendo necesariamente un paralelo fiel a otras propuestas existentes en otros países.

A continuación, se detalla cada uno de los componentes que integran la estructura propuesta para el nuevo convenio.

(1) Convenio Base

El Convenio Base se fundamenta principalmente en el contenido actual del convenio de desempeño, cuyos principios están establecidos en las Orientaciones para la Elaboración de los convenios de desempeño (Servicio Civil, 2012). El Convenio Base debe contener objetivos e indicadores que permitan dar seguimiento a las funciones regulares del cargo, las que deben ser establecidas independiente del directivo que finalmente asuma en la posición.

Como bien se propone más adelante, el Convenio Base deberá ser aprobado únicamente por el Superior Jerárquico. Además deberá ser propuesto junto al perfil del cargo, para que de esta forma los candidatos puedan conocer las funciones regulares por las cuales serán posteriormente evaluados. Si bien el Consejo ADP podrá entregar recomendaciones sobre el convenio propuesto por el superior jerárquico, estas no serán vinculantes y será el mismo superior jerárquico el que deberá velar por la calidad técnica del convenio elaborado. Una vez que el nuevo directivo asuma el cargo, la primera propuesta de Convenio Base no podrá ser modificada. En instancias posteriores, previo acuerdo del superior jerárquico y del directivo, se podrá modificar el contenido del Convenio Base, conforme a la propuesta de Flexibilidad en la modificación planteada más adelante.

La ponderación de los objetivos del Convenio Base debe sumar al menos un 85%. Sin embargo, tal como es planteado previamente, esta ponderación pudiese ser inferior a lo largo del tiempo, fortaleciendo de esta forma las otras secciones propuestas en esta nueva estructura.

La elaboración del convenio es de responsabilidad del superior jerárquico, si bien éste puede solicitar ayuda a sus equipos de control de gestión en cualquiera de las etapas que considere necesario. También, dado que el Convenio Base se concentra en las funciones regulares del cargo, su elaboración puede ser desarrollada antes de la vacancia de un cargo.

La formulación del Convenio Base debe ser una bajada de los principales lineamientos estratégicos que marcarán las funciones del cargo. Dentro del análisis del Informe de Marco Conceptual y Diagnóstico se desprende, siguiendo a la OCDE, la necesidad de mantener una visión transversal que guíe a los directivos de los servicios públicos. Esto supone una gran coordinación entre las distintas instituciones que participan del proceso, como son las políticas del centro de gobierno, el presupuesto y el ministerio o servicio correspondiente. La formulación de un convenio de desempeño debe reflejar una base mínima que contenga las preocupaciones de las partes involucradas en el establecimiento de los lineamientos estratégicos que deberá seguir el directivo durante el desempeño de sus labores. Estos lineamientos estratégicos se deben traducir en una propuesta coherente de objetivos, metas e indicadores.

Además, estos lineamientos deben dialogar con otros instrumentos del estado. Como se menciona en el Diagnóstico, instrumentos como el PMG son incluidos íntegramente como un único indicador dentro del convenio de desempeño. El Equipo Consultor propone evitar dicha práctica, dado que incentiva el cumplimiento forzado de los instrumentos involucrados. Sin embargo, de igual forma pudiesen considerarse indicadores aislados de estos instrumentos en el convenio de desempeño, procurando que estos indicadores no comprometan la consistencia con otros instrumentos.

Los lineamientos estratégicos para el primer y segundo nivel se determinarán de distinta forma, tal como se indica a continuación:

- El Convenio Base de primer nivel deberá contener lineamientos provenientes de tres fuentes, siendo estas: (1) el centro de gobierno con las prioridades del programa de gobierno u otras prioridades establecidas por la presidencia; (2) el presupuesto con los compromisos de disciplina financiera; y (3) las prioridades del sector con prioridades propias del ministerio del cual depende el servicio. Como se planteará más adelante, se propone que el convenio sea suscrito únicamente entre el directivo y su superior jerárquico, por lo que el ministro del sector será el encargado de recoger los lineamientos propuestos por los ministerios de Hacienda y Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES), y la inclusión de dichos lineamientos en el Convenio Base quedará 100% a juicio del mismo ministro del ramo.
- El Convenio Base de segundo nivel deberá contener los lineamientos establecidos por el director del servicio y deberán constituir una bajada de los lineamientos establecidos para el primer nivel.

Además, con el fin de que esta herramienta sea de utilidad, es necesario que los convenios no sobre estructuren la labor de los directivos, sobre todo para el primer nivel, ya que esto comprometería el valor que pueden agregar dichos directivos tanto a nivel de resultados, como en los procesos del servicio. Sistemas rígidos de evaluación para los altos directivos públicos son raramente aplicados en los países de la OCDE (Ketelaar, 2007).

Dado que se propone una evaluación complementaria que introduce aspectos que hoy no están en los convenios, es importante destacar que el 85% recomendado para el Convenio Base en esta

etapa permite hacer cambios graduales al sistema vigente, otorgando seguridad a las instancias centrales sobre un período de prueba para las nuevas evaluaciones propuestas.

(2) Acuerdos complementarios acordados entre el superior y el directivo

Con posterioridad a la contratación de un directivo, se deberá convenir un porcentaje de evaluación complementaria al Convenio Base, como resultado de una negociación entre el directivo y su superior jerárquico, para el primer y segundo nivel. Los resultados de dicha negociación no pueden alterar el contenido del primer Convenio Base, acordado junto al perfil del cargo.

El contenido de este ítem deberá focalizarse principalmente en los logros esperados del directivo que guardan relación con el momento específico de su elección. Tendrán como insumo los desafíos del cargo que se incluyen en todos los perfiles de cargos. Estos desafíos representan proyectos fundamentales para el servicio o unidad, cuyo éxito esperado es en el corto y mediano plazo. Las metas anuales asociadas al cumplimiento de logros, deben tener porcentajes de cumplimiento por año, no obstante que dada las características que pueden tener los desafíos planteados, será posible que el 100% de avance se pueda llevar a cabo en el último año.

Los logros definidos en esta sección considerarán las habilidades y experiencia previa del ejecutivo escogido, a diferencia del Convenio Base, donde las funciones son independientes del directivo que asume. Esto es, si bien durante en el proceso de selección se busca un directivo con competencias preestablecidas, el directivo que finalmente asume tendrá una experiencia que no necesariamente es comparable con la de sus pares, y que pudiese ser de mayor provecho para funciones especiales que puedan ser esperadas del nuevo directivo. Es importante destacar que lo anterior no constituye una evaluación de las habilidades o experiencia del ejecutivo, dado que la evaluación será sobre los logros que sean definidos.

Pudiesen constituir ejemplos de este ítem la implementación de proyectos emblemáticos. Por ejemplo, de tratarse de un directivo escogido con experiencia previa en proyectos de atención de usuarios, se podría definir dentro de los indicadores, el cumplimiento de un proyecto de modernización para la atención de usuarios del servicio.

La evaluación de los logros en el sector público supone un desafío complejo que debe abordar tanto aspectos cuantitativos como cualitativos. A modo de ejemplo, la definición de indicadores para la puesta en marcha de proyectos emblemáticos, debe incluir criterios de evaluación cualitativos. Esto, dado que un indicador cuantitativo puede limitar la visión del directivo ante eventualidades en la puesta en marcha del correspondiente proyecto. Además de esto último, es necesario procurar que los indicadores sirvan como facilitadores para un diálogo estructurado entre directivos y sus superiores jerárquicos.

Este ítem debe contemplar una ponderación de un 15% para el caso del primer nivel y de un 10% de ponderación para el caso del segundo nivel.

(3) Evaluación de Competencias

Se recomienda también, solo para el caso del segundo nivel, la incorporación de un porcentaje de evaluación de competencias. Dicha evaluación debe tener un máximo de 5% de ponderación dentro de los elementos que componen la estructura del convenio, según competencias predefinidas por medio de una pauta, tal como que se propone a modo de ejemplo más adelante. Esta evaluación considerará como insumo la evaluación de *“acuerdos complementarios acordados entre el superior y el directivo”* definida previamente, además de un instrumento de *“antecedentes complementarios del desempeño de directivos”*, propuesto en las secciones posteriores.

Se considera que la evaluación de competencias constituye una innovación al sistema actual que puede producir dudas en cuanto a que otorga una aparente mayor discrecionalidad al principal. En tal sentido una ponderación del 5% es una señal que fortalecerá el diálogo entre el principal y el agente. Es importante destacar que una evaluación de desempeño finalmente contiene aspectos subjetivos, que han sido percibidos culturalmente como una amenaza en el sector público, por lo cual tradicionalmente se ha buscado operacionalizarlos al máximo para controlar la necesaria discrecionalidad de los directivos que evalúan a los funcionarios. Sin embargo, es necesario abrir el espacio en el sector público a la consideración de que los principales buscan formar equipos directivos de calidad, y que no van a ocupar estos instrumentos en forma inadecuada, sino por el contrario deben tener la oportunidad de fijar un sello personal en este proceso. No es menor que mientras más controles y menos sello personal tengan estas actividades, más aumentará la tendencia a cumplirlos en forma desmotivada y como trámite obligatorio.

Se recomienda que las competencias utilizadas en la evaluación sean las que hoy utiliza el Servicio Civil en la definición del Perfil del Cargo (Servicio Civil, 2013). Estas son:

- **VISIÓN ESTRATÉGICA:** Capacidad para detectar y comprender las señales sociales, económicas, tecnológicas, culturales, de política pública y políticas del entorno local y global e incorporarlas de manera coherente a la estrategia institucional.
- **GESTIÓN Y LOGRO:** Capacidad para orientarse al logro de los objetivos, seleccionando y formando personas, delegando, generando directrices, planificando, diseñando, analizando información, movilizand recursos organizacionales, controlando la gestión, sopesando riesgos e integrando las actividades de manera de lograr la eficacia, eficiencia y calidad en el cumplimiento de la misión y funciones de la organización.
- **RELACIÓN CON EL ENTORNO Y ARTICULACIÓN DE REDES:** Capacidad para identificar a los actores involucrados (stakeholders) y generar las alianzas estratégicas necesarias para agregar valor a su gestión y/o para lograr nuevos resultados interinstitucionales, así como gestionar las variables y relaciones del entorno que le proporcionan legitimidad en sus funciones. Capacidad para comunicar oportuna y efectivamente lo necesario para facilitar su gestión institucional y afrontar, de ser necesario, situaciones críticas.
- **MANEJO DE CRISIS Y CONTINGENCIAS:** Capacidad para identificar y administrar situaciones de presión, contingencia y conflictos y, al mismo tiempo, crear soluciones estratégicas, oportunas y adecuadas al marco institucional público.
- **LIDERAZGO:** Capacidad para generar compromiso de los funcionarios/as y el respaldo de las autoridades superiores para el logro de los desafíos de la Institución. Capacidad para

asegurar una adecuada conducción de personas, desarrollar el talento, lograr y mantener un clima organizacional armónico y desafiante.

- **INNOVACIÓN Y FLEXIBILIDAD:** Capacidad para transformar en oportunidades las limitaciones y complejidades del contexto e incorporar en los planes, procedimientos y metodologías, nuevas prácticas tomando riesgos calculados que permitan generar soluciones, promover procesos de cambio e incrementar resultados.
- **CONOCIMIENTOS TÉCNICOS:** Poseer los conocimientos y/o experiencias específicas, que se requieran para el ejercicio de la función.

Cada competencia debiese ser evaluada mediante una escala que considere los niveles de Mínimo, Satisfactorio, Bueno, Excelente. Los niveles de cada competencia deberán ser especificados mediante una pauta de evaluación previamente definida.

Resulta importante destacar que la evaluación de competencias requiere la modificación a la fórmula de remuneraciones asociadas al desempeño. Esta recomendación consiste en la necesidad de una remuneración variable como estímulo al desempeño, que sea continua y no discreta (100%, 50% o 0) como lo es en la actualidad, y que no se confunda con la asignación de alta dirección pública que es parte de la renta del cargo. Se deben permitir cumplimientos intermedios que reciban una parte de la remuneración asociada al desempeño, dado que de lo contrario sería muy difícil que un superior jerárquico castigara incluso solo con un 1% la evaluación de competencias, y con ello comprometer la mitad de la asignación por desempeño del directivo o incluso la totalidad de esta asignación.

E. Implementación

Para recoger las visiones de Hacienda y SEGPRES, el nuevo Convenio Base del primer nivel deberá ser definido junto al perfil del Cargo, tal como se plantea en una propuesta más adelante. Sin embargo esta última medida puede implicar el atraso del proceso de selección, al requerir también el acuerdo con los ministros de Hacienda y SEGPRES. Ante ello, también se propone más adelante fortalecer las atribuciones del ministro, en relación a las responsabilidades que le son delegadas desde el gobierno central, eliminando del convenio las firmas de los ministros de Hacienda y SEGPRES. Con ello, el ministro del ramo queda como responsable único de la selección de objetivos e indicadores, en la definición del Convenio Base.

De las modificaciones propuestas, la definición del ítem de evaluación de competencias para el segundo nivel, con un 5% de ponderación, requiere modificar el artículo 15° del reglamento, posibilitando de esta forma que un objetivo tenga una ponderación inferior al 10%.

El resto de las modificaciones propuestas no requieren un cambio legal, sin embargo pudiesen fortalecerse mediante modificaciones al reglamento. Dicha modificación consiste en establecer dentro del articulado la estructura propuesta en los puntos anteriores.

De igual forma, es necesario modificar las orientaciones metodológicas para la elaboración de convenios de desempeño. El punto 2.1 de estas orientaciones establece el contenido recomendado, el que deberá re-estructurarse en los siguientes puntos:

- Convenio Base: En el caso del primer nivel, el Convenio Base estará constituido por lineamientos estratégicos del presupuesto (consultados al Ministro de Hacienda), del centro del Gobierno (consultados al Ministro de la Secretaría General de la Presidencia) y del Ministro del ramo. En el caso del segundo nivel, estos lineamientos deberán constituir una bajada de los lineamientos establecidos para el primer nivel. Los lineamientos estratégicos del cargo deberán ser propuestos al directivo junto al perfil del cargo y el peso total que deberán tener dentro del convenio es de un 85%.
- Acuerdos complementarios acordados entre el superior jerárquico y el directivo: Serán acuerdos discutidos entre el superior jerárquico y el directivo. Estos acuerdos corresponden a logros esperados del directivo que guarden relación con el momento específico de su contratación y que tienen como antecedente sus habilidades y experiencia previa.. Además, deberán considerar como insumo los desafíos del cargo, establecidos en el perfil del cargo. El peso total de esta sección dentro del convenio es de un 15% para el caso del primer nivel y de un 10% para el caso del segundo nivel.
- Evaluación de competencias: Exclusivo para los directivos de segundo nivel, consiste en establecer criterios de evaluación de competencias de los directivos, dentro del convenio. Esta sección tendrá un peso del 5% dentro del convenio.

Además, dentro de las orientaciones para la elaboración de convenios de desempeño, sería deseable incluir la descripción detallada de las tres secciones, tal como se describen en el punto anterior.

Finalmente, tal como se plantea en los objetivo de esta propuesta, la incorporación de estas secciones buscan fortalecer la relación del directivo con su superior jerárquico. Ante ello, es necesario cuidar situaciones como las que se dan en el sector salud, dónde directivos de segundo nivel tienen como superior en la línea organizacional a otro directivo de segundo nivel, y ambos al mismo superior jerárquico. Evaluaciones de competencia pudiesen verse completamente entorpecidas frente a situaciones en que el superior jerárquico, y las labores que éste debe desempeñar, no están claramente definidos.

F. Otros aspectos relevantes del contenido del convenio de desempeño

La propuesta del nuevo contenido del convenio de desempeño no modifica otros aspectos del convenio, como lo son la identificación de las partes que suscriben el documento, la identificación del cargo y la institución, las correspondientes reglas para la definición de indicadores con sus medios de verificación y supuestos básicos. Como se verá en las propuestas más adelante, sí se proponen modificaciones relativas a las fechas de revisión del convenio.

Además, no se plantean modificaciones a los tipos de indicadores, que según lo expuesto en las orientaciones para la elaboración de convenios de desempeño, estos pueden ser de proceso, producto y resultado.

5.3 Modificaciones al proceso del convenio de desempeño

Las propuestas a continuación plantean mejoras relativas a las actividades y actores de los procesos de formulación, evaluación y modificación de los convenios de desempeño.

Propuesta 2 Convenio del primer nivel suscrito únicamente por el directivo y su superior jerárquico

A. Diagnóstico

Actualmente, si bien es el Ministro el encargado de la evaluación de los convenios de desempeño de primer nivel, la formulación de los convenios es aprobada además por los Ministros de Hacienda y Secretaría General de la Presidencia. Tal situación plantea una delegación incompleta de responsabilidades al ministro del ramo, cuando es éste el superior jerárquico del directivo del servicio correspondiente y quién evaluará finalmente su desempeño.

Un aspecto esencial a considerar en esta propuesta es el empoderamiento del rol del ministro, el cual asume la responsabilidad total por el diseño del convenio de desempeño sin revisiones por parte de otras autoridades.

Sin embargo, dada la importancia estratégica que se le da al convenio en la formulación de lineamientos estratégicos desde estos dos ministerios, el superior jerárquico debe obligatoriamente respetar los lineamientos antes establecidos para el Convenio Base.

Por otra parte los tiempos de suscripción de los convenios para ambos niveles de directivos han tenido atrasos considerables, donde el primer nivel cuenta con un atraso histórico promedio muy significativo. Durante las entrevistas de la etapa de diagnóstico, dichos atrasos fueron en gran medida atribuidos a la coordinación necesaria con los ministerios de Hacienda y SEGPRES, sin que se responsabilizara a un actor en particular como responsable, sino más bien a la suma de pasos que tiene la elaboración del convenio. Además, en entrevistas se consideró que las dificultades de coordinación también son un problema para las modificaciones, las que deben pasar por las mismas firmas.

B. Objetivos

- Empoderar al superior jerárquico en el primer nivel, el cual asume la responsabilidad total del Convenio Base, sin revisiones por parte de otras autoridades.
- Facilitar el proceso de suscripción del convenio de desempeño de primer nivel disminuyendo las etapas y por tanto los tiempos de aprobación.

C. Descripción

Esta medida consiste principalmente en modificar el proceso de suscripción de los convenios de primer nivel. Para ello, se recomienda no exigir las firmas de los ministros de Hacienda y Secretaría General de la Presidencia, durante la suscripción del convenio.

Esto implica que el Convenio Base es de exclusiva responsabilidad del superior jerárquico, si bien éste deberá velar, a su juicio, por la inclusión de objetivos relacionados con los ámbitos de SEGPRES y Hacienda. Luego, la definición de objetivos e indicadores en la sección de Aspectos complementarios queda únicamente bajo la responsabilidad del directivo y el superior jerárquico.

Al no contar con las firmas de SEGPRES y Hacienda, existe el riesgo de que disminuya la calidad de los convenios, dado que estos últimos actores realizan comentarios los convenios formulados. Ante esto, se torna fundamental el apoyo que pueda brindar el Servicio Civil a los ministerios y servicios, ante cualquier duda que estos puedan tener.

D. Implementación

En el ámbito práctico, esta recomendación requiere principalmente una modificación en el artículo n° 61 de la ley 19.882, eliminando en el primer inciso lo siguiente: “Estos convenios deberán además, ser suscritos por los Ministros de Hacienda y Secretario General de la Presidencia de la República”.

Propuesta 3 *Propuesta del Convenio Base junto al perfil del cargo*

Esta propuesta es complementaria a la del nuevo contenido para el convenio de desempeño de primer y segundo nivel.

A. Diagnóstico

En primer lugar, tal como plantea el diagnóstico de la propuesta anterior, el proceso de formulación de los convenios de ambos niveles cuenta con atrasos considerables. A esto se suma la falta claridad entre lo que debe ser negociado por el directivo y el superior, de lo que debe ser establecido como lineamiento estratégico del servicio, que en la práctica debiese ser independiente del directivo que asume. Lo anterior compromete el rol del directivo y del superior jerárquico, en la responsabilidad que tiene cada uno en el planteamiento de objetivos e indicadores para el convenio.

B. Objetivos de la propuesta

- Fortalecer el diálogo en la formulación de los convenios de desempeño del primer y segundo nivel, separando los elementos que son demandados al cargo, de los que deben ser negociados con el directivo.
- Disminuir los tiempos de formulación de los convenios de desempeño en el primer y segundo nivel.

Esta propuesta toma en consideración las iniciativas que hoy el Servicio Civil está desarrollando para el primer nivel y que apuntan a facilitar la coordinación de los distintos actores que participan en la formulación y aprobación de los convenios, mediante la creación de una propuesta de convenio antes que el directivo asuma su cargo. Por lo tanto, la presente propuesta constituye un refuerzo a dicha iniciativa.

C. Descripción de la propuesta

Dentro de las tendencias presentes en el análisis de la experiencia internacional, están el transparentar desde el comienzo las expectativas del cargo y el poder facilitar el entendimiento de los directivos en sus respectivos cargos. En función de estos dos objetivos, se sugiere que el Convenio Base deba ser presentado junto al Perfil del Cargo del alto directivo. Esta propuesta deberá incluir todos los aspectos del Convenio Base (objetivos e indicadores) que posteriormente conformarán la primera versión del convenio de desempeño.

En ambos niveles, esta propuesta inicial debe ser suscrita en forma simultánea con la aprobación del perfil del cargo, de modo que el concursante tenga a la vista el perfil y el Convenio Base cuando postula.

Con posterioridad a la contratación, el convenio de desempeño será complementado con la sección de Aspecto Complementarios, cuyos lineamientos son acordados entre el superior jerárquico y las propuestas del directivo elegido en el caso de ambos niveles, además de la sección de competencias por las cuales podrá ser evaluado el directivo (solo en el caso del segundo nivel).

Aceptando que tener formulada una propuesta de Convenio Base junto al Perfil del Cargo puede producir dificultades de gestión, se considera necesario remarcar que dicho Convenio Base pudiese ser adelantado incluso antes que se produzca una vacancia de cargo. Esto dado que los elementos considerados en el Convenio Base, son elementos estables en el mediano plazo e independientes del Directivo que finalmente asumirá el cargo. Adelantar dichas actividades es particularmente relevante en el caso del primer nivel, donde el superior jerárquico del ramo deberá recoger los lineamientos propuesto por la Secretaría General de la Presidencia y el Presupuesto.

Esta propuesta busca otorgar más autonomía al principal, de modo que el directivo oriente su desempeño a cumplir con las metas y objetivos que provienen de los lineamientos estratégicos que marcan el cargo, y también con el sello del principal en cuanto a la valoración de competencias y al logro de los desafíos coyunturales del cargo.

D. Implementación

Esta propuesta no requiere en forma estricta una modificación a la ley, pero pudiese fortalecerse agregando un artículo en el reglamento que establezca que el Convenio Base deberá ser publicado junto al perfil del cargo.

De igual forma, esta recomendación requiere de una coordinación previa a la publicación del perfil del cargo. En el caso del directivo de primer nivel, implica recoger los lineamientos que propongan los ministerios de Hacienda y SEGPRES. Esto pudiese hacerse en la misma línea de las iniciativas que actualmente está desarrollando el Servicio Civil y que buscan agilizar la formulación. También, pudiese fortalecerse mediante la creación de convenios Base estándares para cada uno de los servicios, los que se trabajarían permanentemente, independientes de la vacancia del cargo.

En el caso del segundo nivel, también sería necesario adelantar las tareas de formulación, sin embargo en estas estarían involucrados únicamente actores del servicio correspondiente.

Propuesta 4 Oportunidad en la modificación

A. Diagnóstico

Actualmente existe un bajo nivel de adecuación de los convenios de desempeño a los distintos ciclos del Estado y a las contingencias que puedan aparecer a lo largo del año. Existen tiempos excesivos en la formulación y evaluación de los convenios de primer y segundo nivel, lo que se muestra como una dificultad al momento de requerir modificaciones, cuyo proceso es igual al de la formulación. En el caso particular de los directivos de primer nivel existe una dificultad adicional, dada por el requisito de firma de los ministros de Hacienda y Secretaría General de la Presidencia.

B. Objetivos de la propuesta

Flexibilizar la modificación de los convenios de desempeño de primer y segundo nivel, simplificando su burocracia y facultando cambios semestralmente.

C. Descripción de la propuesta

Los objetivos inmediatos de una unidad o servicio están sujetos al manejo de prioridades dadas por el ejecutivo. Con el propósito de facilitar esa flexibilidad, se propone que los convenios puedan sufrir modificaciones bajo el cambio de ciertas condiciones contextuales como: (1) Discurso 21 de mayo, (2) flujo de caja, (3) ciclo presupuestario, (4) ciclo de gobierno, y (5) contingencias políticas.

Las orientaciones para la evaluación de los altos directivos públicos que publica la DNSC en su web señala: “Compartir los resultados de la evaluación final con el directivo, no sólo permite re-direccionar y alimentar la gestión de éste, también permite incorporar acciones correctivas para mejorar los resultados obtenidos. La instancia de conversación y análisis de los resultados, es la que incorpora la dimensión aprendizaje como un producto de este proceso. Un segundo producto que se genera a partir de la retroalimentación, son las modificaciones a los objetivos y metas del convenio de desempeño, éste es el momento oportuno para introducir los ajustes y/o modificaciones al instrumento. Estas modificaciones pueden surgir tanto de las reorientaciones efectuadas por la jefatura, como de la solicitud o propuesta del directivo.”

Esta recomendación se condice con la Propuesta 2, con lo cual las modificaciones al convenio deben ser aprobadas únicamente por el directivo y su superior jerárquico, lo que en la actualidad ocurría para el segundo nivel, pero no para el primer nivel. En forma adicional, ambos niveles deben estar facultados a modificar el convenio como máximo una vez por semestre y solo hasta tres meses antes de la evaluación, con tal de no comprometer la seriedad del convenio.

D. Implementación

Habiendo establecido la modificación planteada en la Propuesta 2, esta modificación requeriría agregar a los instrumentos legales actuales, la posibilidad de establecer modificaciones como máximo una vez por semestre, y solo antes de tres meses de la evaluación del convenio. Dicha modificación pudiese ser incluida en el reglamento.

Propuesta 5 Evaluación del convenio de desempeño al año calendario

A. Diagnóstico

Como se mencionaba en la propuesta de oportunidad en la modificación, los convenios de desempeño no logran adecuarse a los principales ciclos del Estado. En particular, falta una adecuación con el ciclo presupuestario, el que está marcado por el año calendario.

B. Objetivos de la propuesta

Adequar la evaluación de los convenios de desempeño y el estímulo al desempeño, al año calendario, para facilitar la interacción con otros instrumentos y prácticas de gestión del Estado.

C. Descripción de la propuesta

La evaluación de los convenios de desempeño debiese adecuarse al año calendario (entendido como un año comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre), de tal forma que el instrumento se ajuste al principal ciclo del Estado, que es el presupuesto. Sin embargo, dado que los directivos no asumen necesariamente al inicio de un año calendario, se propone la siguiente regla para definir tres periodos de evaluación, los que dependen del momento en que asume el directivo

- **Caso 1: El directivo asume durante el primer semestre de un año calendario.**
En este caso el primer periodo se define desde el día que asume sus funciones, hasta el 31 de diciembre del mismo año. El segundo periodo se define entre el 1 de enero del segundo año calendario, hasta el 31 de diciembre del mismo año. El tercer periodo se define desde el 1 de enero del tercer año calendario, hasta el vencimiento de su periodo.
- **Caso 2: El directivo asume durante el segundo semestre de un año calendario.**
En este caso el primer periodo se define desde el día que asume sus funciones, hasta el 31 de diciembre del segundo año calendario. El segundo periodo se define entre el 1 de enero del tercer año calendario, hasta el 31 de diciembre del mismo año. El tercer periodo

se define desde el 1 de enero del cuarto año calendario, hasta el vencimiento de su periodo.

Las evaluaciones deberán llevarse a cabo al final de cada año de gestión. La remuneración variable como estímulo al desempeño se efectuará una vez terminada la evaluación. También, en caso que el periodo analizado no complete los 12 meses, la remuneración máxima corresponderá a la proporción del tiempo de duración del periodo dentro de los 12 meses.

D. Implementación

Esta propuesta requiere modificaciones en el ley 19.882. Se recomienda explicitar en el artículo n°63 de la ley, que los años considerados en la evaluación son años calendario, es decir de enero a diciembre. En caso de periodos de menos o más de 12 meses, como se daría al inicio y fin de la vigencia de un convenio de desempeño, se considerarán en la evaluación solo los meses contenidos dentro de dicho periodo.

En relación a las modificaciones asociadas a remuneraciones, las propuestas 2 y 3 ya contiene los elementos necesarios para adecuarse a la presente propuesta.

Propuesta 6 Establecimiento de un formato para la evaluación de convenios de desempeño

A. Diagnóstico

Según la legislación en la actualidad existen mecanismos para la revisión de los resultados de un convenio de desempeño. Sin embargo, según lo que fue levantado en entrevistas, estos mecanismos no están necesariamente facilitando un diálogo entre el directivo y su superior jerárquico.

El reglamento rige el procedimiento de revisión de resultados según lo siguiente:

- (Artículo °18): Durante el ejercicio anual de su gestión, los altos directivos públicos deberán entregar a su evaluador los informes de avance que se estimen necesarios y que se hayan definido previamente en su convenio de desempeño.
- (Artículo °19): La evaluación definitiva del directivo se deberá realizar una vez al año, una vez concluido el periodo de gestión anual correspondiente, y previa entrega de su informe de desempeño al superior jerárquico correspondiente.

Luego, el párrafo V: “De los mecanismos de verificación y su cumplimiento”, detalla lo siguiente:

- (Artículo °19): Será el Ministro o Jefe superior del servicio, según corresponda, quien analizará los informes anuales preliminares, y dispondrá la elaboración del informe final definitivo, donde se determinará el porcentaje de cumplimiento de las metas estratégicas y objetivos de gestión.

- (Artículo °20): Le corresponderá al superior jerárquico del alto directivo público verificar el cumplimiento de las metas estratégicas y de los objetivos de resultado que se encuentran comprometidos en su convenio de desempeño, debiendo comunicar los resultados de dicha evaluación a la Dirección Nacional del Servicio Civil.
- (Artículo °7): El alto directivo público deberá informar a su superior jerárquico del grado de cumplimiento de las metas y objetivos de resultado, así como de las alteraciones o modificaciones que se hayan producido en los supuestos acordados, proponiendo los cambios y ajustes que se consideren pertinentes, a lo menos una vez al año y dentro de los dos meses siguientes al término de su año de gestión.

En la práctica el porcentaje de cumplimiento de las metas estratégicas y objetivos de gestión suele ser verificado por departamentos o unidades de auditoría, cuyo informe registra estrictamente, como corresponde a su rol, el cumplimiento de metas y objetivos. Además, al no existir un formato mínimo para la rendición del cumplimiento del convenio, cada servicio rinde de distinta forma el cumplimiento.

La tarea del principal de revisar y valorar dichos resultados, a la luz del cumplimiento o no de los supuestos planteados al firmar el convenio o de factores sobrevinientes, no se realiza prácticamente en ninguno de los casos. Es así como ha habido altos directivos públicos cuyo convenio no ha obtenido la máxima aprobación por incumplimientos ocasionados en aspectos fuera de su control, tales como el retraso de DIPRES en decretar los fondos de un proyecto, el hecho de no haber contado con el equipo de trabajo que se le comprometió o no haber dispuesto de una aplicación computacional que se le aseguró.

B. Objetivos de la propuesta

Con el objetivo de fortalecer el diálogo entre el directivo y su superior jerárquico, se busca establecer un formato mínimo para la rendición de resultados, que contemple además de la evaluación del convenio, una nueva sección de carácter más cualitativo.

C. Descripción de la propuesta

La presente propuesta plantea el establecimiento de un formato mínimo para la evaluación del convenio suscrito entre el directivo y su superior jerárquico. El formato se deberá estructurar en tres secciones.

La primera sección deberá incluir la evaluación de los indicadores que integran el convenio, los que deben ser rendidos tal como ocurre en la actualidad. Cada directivo tendrá la libertad de justificar los resultados de sus indicadores, en mayor y menor grado, mientras sea posible con dicha justificación establecer el nivel de cumplimiento.

La segunda sección se denominará antecedentes complementarios del desempeño de directivo. Estos antecedentes podrán destacar aspectos de la gestión del directivo que no están contemplados en el convenio de desempeño y podrán de cualquier ámbito que el directivo

considere relevante, ya sea sobre competencias, desafíos específicos, contingencias, entre otros. La consideración de esta información debe quedar a juicio del mismo superior y debe ser un insumo para la evaluación de competencias o para la instancia de revisión de resultados.

D. Implementación

Esta recomendación puede concretarse mediante la inclusión de un nuevo artículo en el reglamento, que establezca los mínimos para la rendición de cuentas de los directivos, al igual como ocurre con el formato establecido para los convenios de desempeño, en el artículo n° 8 del reglamento.

Propuesta 7 *Flexibilidad en la selección del principal en el caso del primer nivel*

A. Diagnóstico

Según lo levantado en entrevistas, en la mayoría de los casos de primer nivel los convenios no son propuestos a los directivos por el mismo ministro, según lo estipula la ley, sino por los equipos de control de gestión interna de los servicios. Además, el rol de supervisión en la mayor parte de los casos tampoco es liderado por el mismo ministro, sino por los mismos equipos anteriores.

B. Objetivos de la propuesta

Fortalecer el rol del principal en el primer nivel, pudiendo el ministro delegar dicha responsabilidad en el subsecretario.

C. Descripción de la propuesta

Se propone que en el caso del primer nivel, el superior jerárquico no sea obligatoriamente el ministro, sino que este último pueda derivar dicha función en el subsecretario de la cartera correspondiente. Lo anterior, dado que los Ministros cumplen un rol focalizado principalmente en el ámbito político, mientras que el subsecretario también cumple un rol administrativo. De esta forma, el subsecretario pudiese estar más cerca de las funciones de control y con ello relevar la función del principal, en la evaluación de los convenios de desempeño.

Sumado a lo anterior, el actual gobierno ha puesto en marcha iniciativas como ChileGestiona, que buscan fortalecer la coordinación y supervigilancia de los subsecretarios sobre los servicios (ChileGestiona, 2012), lo que a su vez fortalecería la función del principal en caso que el subsecretario fuese el superior jerárquico del directivo de primer nivel.

Esta propuesta no considera delegar las responsabilidades en el subsecretario las etapas de selección y contratación del directivo, ya que de igual forma se considera importante el rol político de los ministros en dichas etapas, como contraparte de las actividades realizadas por el Consejo de Alta Dirección Pública. En cambio, la evaluación es un proceso de gestión que puede ser delegado en el subsecretario, dada la función estratégica que éste último cumple en dicho ámbito.

D. Implementación

Esta propuesta requiere modificaciones en el artículo n°61 de la ley 19.882. Es necesario establecer que el rol de superior jerárquico, en el caso de primer nivel, pueda ser liderado por el ministro o el subsecretario. Para ello, se debe establecer dentro de la misma ley que las responsabilidades de seguimiento y evaluación del ministro, pueden ser transferidas por este mismo al Subsecretario. Dicha transferencias debiese quedar estipulada en el primer convenio que suscribe el directivo con el superior jerárquico y podrá ser revocada con un instrumento legal de la misma naturaleza jurídica. Además, estas transferencias de responsabilidades deberán establecerse con cada renovación del convenio del directivo.

Posteriormente, es necesario cambiar los artículos del reglamento referidos al ministro, en cuyo reemplazo se deberá estipular un superior jerárquico que puede ser tanto el ministro como el subsecretario.

5.4 Modificaciones al estímulo remuneracional

Las dos propuestas que a continuación se presentan, introducen mejoras a los incentivos monetarios asociados al desempeño.

Propuesta 8 *Remuneración como renta permanente del cargo*

A. Diagnóstico

Actualmente, la remuneración de los directivos se compone de una combinación entre la renta del cargo y el estímulo del desempeño, dónde el segundo afecta directamente al primero. En este escenario, el impacto a partir del segundo año de desempeño oscila entre dos alternativas, mantener el nivel de remuneración con la cual se contrató al directivo o disminuirlo. No hay opción de aumentarlo.

B. Objetivos de la propuesta

Establecer una renta permanente (o fija) del cargo ADP, para primer y segundo nivel, que se distinga de la renta variable asociada al desempeño del directivo.

C. Descripción de la propuesta

Existe una percepción informal recogida de las entrevistas, que plantea que la Asignación de Alta Dirección Pública fue diseñada con el fin de fijar rentas más atractivas a los cargos ejecutivos públicos y con ello atraer a potenciales candidatos provenientes del sector privado. Lo anterior a través del acuerdo social que representó la agenda legislativa de reforma del Estado, transparencia y pro crecimiento, de la cual forma parte la Ley 19.882 denominada del Nuevo Trato, a raíz del escándalo suscitado por los sobresueldos en la administración pública el año 2003.

Dicha ley estableció, en reemplazo de la asignación del artículo 1° de la ley N°19.863, una asignación de alta dirección pública para quienes desempeñen los cargos de jefes superiores de servicio de las instituciones afectas al Sistema de Alta Dirección Pública o los directivos que ejerzan cargos del segundo nivel jerárquico de esas mismas instituciones.

Si se observa, la ley 19.863 establece una Asignación de Dirección Superior con carácter de renta para todo efecto legal, que perciben quienes desempeñen los siguientes cargos de dedicación exclusiva: Presidente de la República, Ministros de Estado, Subsecretarios, Intendentes y Jefes Superiores de los servicios públicos. En estos casos la asignación es fija y no contempla el artículo de la ley del Nuevo Trato que indica “La asignación de alta dirección pública no podrá significar en cada año calendario una cantidad superior al 100% de la suma de las remuneraciones brutas de carácter permanente que corresponda percibir al funcionario”.

Este concepto finalmente determinó que esta asignación de ADP fuese variable, con un máximo definido, pero con la posibilidad de obtener una renta inferior condicionada al desempeño.

La propuesta en este caso es devolver el carácter de renta del cargo a la asignación de ADP y resolver la necesidad de un estímulo al desempeño a través de otra asignación. Por tanto se propone que la asignación del alto directivo sea considerada renta del cargo y se mantenga fija durante los tres años. Por cierto la implementación de esta propuesta es materia de ley.

D. Implementación

Esta propuesta requiere modificaciones a los instrumentos legales. En términos prácticos requeriría eliminar los incisos 6 a 15, del artículo n°65 de la ley 19.882.

En relación a las implicancias económicas de esta propuesta, estas son desarrolladas dentro del punto de implementación de la siguiente propuesta.

Propuesta 9 *Remuneraciones variables como estímulo al desempeño*

A. Diagnóstico

Como se menciona en el diagnóstico de la propuesta anterior, actualmente los directivos pueden mantener su remuneración con la cual se les contrató o disminuirla en caso de tener un desempeño evaluado como insuficiente. Ante ello, los convenios de desempeño tienen más bien un carácter de castigo que de estímulo.

Además, la actual legislación establece evaluaciones discretas del desempeño, mediante rangos con saltos muy significativos que actúan como un “todo o nada”. Lo anterior dificulta el establecimiento de metas de mayor exigencia, dado que una pequeña falta puede comprometer la mitad o la totalidad de la remuneración asociada al desempeño.

El uso de remuneraciones asociadas al desempeño es un tema particularmente complejo, según menciona la experiencia de otros países. Instrumentos mal diseñados pueden generar una declaración de metas fácilmente cumplibles o desencadenar efectos no deseados en el comportamiento del directivo.

B. Objetivos de la propuesta

- Implementar una remuneración variable como estímulo al desempeño, para primer y segundo nivel, que sea complementaria a una remuneración ADP de renta permanente del cargo.
- Incentivar el uso de metas más exigentes, mediante un incentivo que permita cumplimientos incrementales y no de un “todo o nada”.

Si bien la literatura consultada como parte de los capítulos anteriores no es tajante en plantear si la remuneración variable asociada al desempeño produce incentivos positivos o negativos, el Equipo Consultor aun así plantea la necesidad de implementar dicho mecanismo, reemplazando su actual carácter de castigo y por uno de incentivos, tal como lo utilizan otros países de la OCDE.

C. Descripción de la propuesta

Esta asignación debiese ser adicional a las rentas permanentes y variable según el cumplimiento de las metas, como estímulo al desempeño. El monto anual aproximado de este estímulo no debería ser mayor a un sueldo bruto mensual del directivo y ser pagado en una sola cuota.

Además, se sugiere una función que incentive los avances graduales una vez superado un mínimo de cumplimiento, por lo que la regla tendría como propiedades el ser continua y lineal.

$$Cu = \text{Cumplimiento del convenio anual}$$

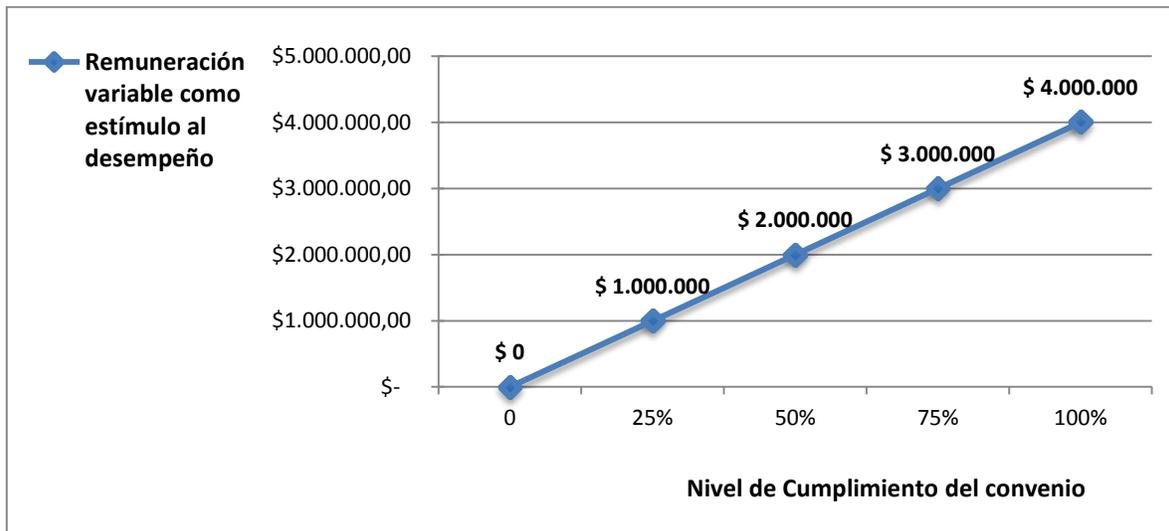
$$Rr = \text{Remuneración mensual como renta permanente del cargo}$$

$$Rv = \text{Remuneración anual variable como estímulo al desempeño}$$

$$Rv(Cu) = \begin{cases} Rr \times Cu & 0\% \leq Cu \leq 100\% \\ Rr & 100\% < Cu \end{cases}$$

A modo de ejemplo, se muestran los resultados para un directivo cuya remuneración mensual como renta permanente del cargo asciende a \$ 4.000.000. En el siguiente gráfico se muestran las distintas alternativas de remuneración variable como estímulo al desempeño, en función de su rendimiento.

Ilustración 4 - Ejemplo Remuneración variable como estímulo al desempeño



Fuente: Elaboración propia

Esta regla consideró como modelo las modificaciones introducidas al PMG para el año 2013, según plantea el Informe de Finanzas Públicas 2013 (Dirección de Presupuestos, 2012). Previo a las modificaciones el mecanismo estipulaba que niveles de cumplimiento inferiores al 95% no consideran remuneración alguna. Niveles de cumplimiento superior o igual al 95% consideran el total de la remuneración asociada al PMG. Dicha regla es modificada por una que considera una función lineal continua desde un 85% hasta un 95%, premiando de esta forma cumplimientos contenidos en dicho rango. Cumplimientos inferiores al 85% no reciben remuneraciones asociadas al PMG y cumplimientos superiores o iguales al 95%, reciben la totalidad de la remuneración. Según plantea el mismo informe, dicha modificación contempla suavizar el efecto dicotómico de todo o nada, entregando mayor flexibilidad en los niveles de cumplimiento y mejorando los incentivos que genera el instrumento PMG.

D. Implementación

Dado que esta propuesta implica la creación de una asignación de estímulo al desempeño, por tanto conlleva un financiamiento específico. Para su efecto, debiese agregarse un conjunto de incisos al artículo n°65 de la ley 19.882, que establezcan lo siguiente:

- En conjunto con la asignación de Alta Dirección Pública, se crea un estímulo al desempeño cuyo monto anual no podrá ascender a más de una 7,6% de la remuneración bruta mensualizada del alto directivo y a pagar en su totalidad en una cuota en fecha posterior a la evaluación del correspondiente convenio de desempeño.

- En el caso de periodos de evaluación inferiores a un año, el monto máximo del estímulo al desempeño se reducirá proporcionalmente a la cantidad de meses incluidos en la evaluación.
- El monto del estímulo se calculará en base a la siguiente fórmula:
 - Por cumplimientos superiores o igual al 0%, e inferiores o igual al 100%, se percibirá una remuneración continua y lineal respecto al porcentaje de cumplimiento, cuyo mínimo es 0 en el caso de 0% de cumplimiento, y el monto máximo del estímulo al desempeño en el caso de un cumplimiento del 100% del convenio de desempeño.
 - En el caso de cumplimientos superiores al 100%, el monto se mantendrá en el monto máximo del estímulo al desempeño.

Como un aspecto esencial de la viabilidad de esta propuesta en el corto plazo, el monto de Asignación de Alta Dirección Pública, que forma parte de la renta fija planteada en la propuesta anterior, deberá ajustarse para que además de la remuneración variable asociada al desempeño, ambos montos sumados no signifiquen un costo adicional al Estado. Se propone para ello la creación de un artículo transitorio que plantee que los directivos que hoy están desempeñando un cargo, deberán mantenerse con la estructura remuneracional que plantea la ley 19.882 desde su creación por todo el período en que lo desempeñen, sea este el primer nombramiento o una renovación, y los directivos que asuman un nuevo cargo deberán acogerse a las propuestas establecidas en este documento. El monto de Alta Dirección Pública que defina el Ministerio de Hacienda deberá ajustarse de tal forma que sumado a un resultado de cumplimiento estimado en el convenio de desempeño, no supere las rentas actuales⁵⁷.

Lo anterior deberá aplicarse considerando la realidad de cada cargo directivo, teniendo en consideración que algunos directivos tiene sueldos por debajo del valor de mercado, mientras que otros tienen sueldos por sobre el valor de mercado (Deloitte, 2012).

5.5 Rol del Servicio Civil

Las anteriores propuestas, requieren de un rol activo de la Dirección Nacional del Servicio Civil en proveer asesoría técnica para la elaboración, suscripción, y evaluación de los convenios de desempeño, tal como lo hace en la actualidad. Es fundamental también su interacción con las contrapartes técnicas de los ministerios (cargos de I nivel jerárquico) o representantes de servicio (cargos de II Nivel Jerárquico), en la elaboración de los convenios.

La complejidad de establecer un marco estratégico y desde este derivar metas, iniciativas y resultados es manifiesto, por lo cual, no es difícil que se produzcan errores conceptuales.

La manera más adecuada de encarar esta demanda es por la vía de cuadros especializados que comprendan los problemas de los usuarios del sistema, los canalicen y organicen adecuadamente

⁵⁷ El cumplimiento estimado del Convenio de desempeño, requiere información que brindarán los primeros años de puesta en marcha de las propuestas planteadas.

y los resuelvan con el apoyo de especialistas académicos o de gran experiencia dentro del tema. Resulta ingenuo suponer que el problema puede resolverse sólo con un entrenamiento de corto plazo para funcionarios, ya que el proceso de maduración experiencial es fundamental para formar la competencia en el tema.

La DNSC puede establecer una base de profesionales expertos, agrupar las necesidades en las categorías temáticas y convocar a seminarios colectivos, asesorías específicas e incluso programas de entrenamiento gerencial al respecto. El equipo de la DNSC, es el administrador de estos procesos y debe concurrir como apoyo, utilizando estas instancias para su propio aprendizaje.

No obstante lo anterior, se proponen otras dos propuestas en relación al Rol del Servicio Civil en materia de convenios de desempeño.

Propuesta 10 *Consultores senior para ministros y subsecretarios*

A. Diagnóstico

Como es planteado en las propuestas anteriores, en la actualidad hay una falta de protagonismo de los ministros, en la propuesta de los convenios de desempeño de primer nivel.

B. Objetivos de la propuesta

Creación de una instancia de asesoramiento a ministros o subsecretarios en materia de establecimiento de lineamientos estratégicos para directivos de primer nivel.

C. Descripción de la propuesta

Dada la complejidad y exigencias de las tareas que desempeñan los ministros y subsecretarios, no es obvio pensar que éstos poseen todos los conocimientos técnicos necesarios, por lo que podrían requerir de un interlocutor altamente especializado con quien compartir dudas o aclarar conceptos, aun cuando cuenten con el apoyo de las áreas especializadas de sus ministerios en la elaboración del convenio.

Por ello se propone que la DNSC tenga un registro de consultores senior de alta especialización y reconocido prestigio, quienes estarían dispuestos a asesorar a ministros o subsecretarios si les es solicitado. Este servicio tendría una cláusula de confidencialidad.

Estos consultores no solo podrán apoyar a los ministerios en las materias vinculadas a los convenios de desempeño, sino también otras materias relacionadas con el control de gestión.

D. Implementación

La puesta en marcha de esta iniciativa requiere de dos tareas fundamentales. La primera es la creación de un registro de consultores senior de alto prestigio, dispuestos a aportar con las labores encomendadas por el servicio. Segundo, los consultores deberán ser financiados por el Servicio Civil, lo que implica solicitar el presupuesto para tal efecto.

Propuesta 11 ***Seguimiento al proceso de evaluación de convenios***

A. Diagnóstico

Tanto las entrevistas, como de lo constatado por el Equipo Consultor, plantearon que el seguimiento de los convenios de desempeño no cuenta con mecanismos lo suficientemente estrictos, que permitan velar en forma rigurosa por la evaluación de estos convenios. Lo anterior hace muy difícil verificar el cumplimiento de los convenios a nivel de indicadores, por parte de actores ajenos a los ministerios y servicios. Según lo planteado por el Servicio Civil, esto se debe a lo frágil que es la legislación existente para el seguimiento a los convenios, la cual está especificada en el actual reglamento.

B. Objetivos de la propuesta

Contar con un sistema web centralizado que permita en primer lugar, realizar un seguimiento en línea a los convenios de desempeño, tanto para su registro, como el seguimiento de sus evaluaciones. Luego, que dicho sistema, a partir de la información recolectada, permita brindar información relevante sobre el estado de las evaluaciones y porcentajes de cumplimientos, con tal de retroalimentar en forma oportuna a los servicios y ministerios que realizan las evaluaciones.

C. Descripción de la propuesta

Resulta necesario fortalecer el rol del Servicio Civil en materia de seguimiento de los convenios de desempeño. Según lo manifestado por el Equipo Consultor, el Servicio Civil cuenta actualmente con las atribuciones legales para realizar dicho seguimiento, en particular en base a los artículos 20° y 21° de Reglamento (Ministerio de Hacienda, 2006), sin embargo dichas atribuciones en la práctica han demostrado no ser suficientes. Ante ello, se recomienda establecer una herramienta web centralizada donde los servicios puedan rendir el grado de cumplimiento de los convenios.

Esta herramienta tendrá como principales usuarios a los encargados de planificación o control de gestión de los ministerios y servicios. En ella quedarán registrados los convenios y cada uno de sus objetivos, metas, medio de verificación y supuestos. Además, en este sistema se reportará el nivel de avance de estos indicadores tras cada evaluación. Con ello, el Servicio Civil u otros actores interesados, podrán velar porque el cumplimiento del proceso de evaluación, al mismo tiempo de constatar los resultados de cada evaluación.

Complementariamente, contar con un sistema en línea para la información de convenios y sus evaluaciones, permite la generación automática de reportes, entre otras cosas, sobre el estado de las evaluaciones y el análisis histórico de éstas. Dichos reportes podrán ser utilizados para retroalimentar a los servicios y ministerios, además de complementar la discusión relativa a la evaluación de los convenios y sus porcentajes de cumplimiento.

D. Implementación

Esta recomendación requeriría en primer lugar modificar el reglamento. Es necesario agregar la obligatoriedad de registrar los convenios y sus evaluaciones en el sistema centralizado de convenios propuesto.

En segundo lugar, sería necesario desarrollar dicho sistema, el que como bien se menciona, es una plataforma WEB. Este deberá ser administrado por el Servicio Civil y su contenido será poblado progresivamente por los encargados de planificación o control de gestión de los servicios y ministerios.

5.6 Modificaciones al marco legal actual

En el siguiente punto se presenta una síntesis de las modificaciones que es necesario realizar a los actuales instrumentos legales, en vista de las mejoras propuestas. A modo de referencia, en el ANEXO 21 es posible consultar los artículos que son utilizados en las siguientes propuestas de modificación.

5.6.1 Modificaciones a la Ley 19.882

Flexibilidad en la selección de principal en el caso del primer nivel

Esta propuesta requiere modificar el artículo n°61, estableciendo que el de rol superior jerárquico, en el caso de primer nivel, lo puede desempeñar tanto el ministro como el subsecretario. En caso de ser el subsecretario, será el mismo ministro quién deberá designarlo.

Remuneración como renta permanente del Cargo

Esta propuesta requeriría eliminar los incisos 6 a 15, del artículo n°65.

Remuneración variable como estímulo al desempeño

Esta propuesta modificar el artículo n°65, agregando los siguientes incisos:

En conjunto con la asignación de Alta Dirección Pública, se crea un estímulo al desempeño cuyo monto anual no podrá ascender a más de una 7,6% de la remuneración bruta mensualizada del alto directivo y pagadera en su totalidad posterior a la evaluación del correspondiente convenio de desempeño.

En el caso de periodos de evaluación inferiores a un año, el monto máximo del estímulo al desempeño se reducirá proporcionalmente a la cantidad de meses incluidos en la evaluación.

El monto del estímulo se calculará en base a la siguiente fórmula:

- *Por cumplimientos superiores o igual al 0%, e inferiores o igual al 100%, se percibirá una remuneración continua y lineal respecto al porcentaje de cumplimiento, cuyo mínimo es 0 en el caso de 0% de cumplimiento, y el monto máximo del estímulo al desempeño en el caso de un cumplimiento del 100% del convenio de desempeño.*

- *En el caso de cumplimientos superiores al 100%, el monto se mantendrá en el monto máximo del estímulo al desempeño.*

Convenio del primer nivel suscrito únicamente por el directivo y su superior jerárquico

Esta recomendación requiere modificar el artículo n° 61, eliminando en el primer inciso lo siguiente: “Estos convenios deberán además, ser suscritos por los Ministros de Hacienda y Secretario General de la Presidencia de la República

Evaluación del convenio de desempeño al año calendario

Para esta propuesta se recomienda explicitar en el artículo n°63 de la ley, que los años considerados en la evaluación son calendario, es decir de enero a diciembre. En caso de años incompletos, como se daría al inicio y fin del periodo de un convenio de desempeño, se considerarán en la evaluación solo los meses contenidos dentro de dicho periodo.

Establecimiento de un formato para la evaluación de convenios de desempeño

Esta propuesta plantea la creación de un formato mínimo del documento de evaluación que incluya una sección evaluación de indicadores y otra de antecedentes complementarios del desempeño de directivo. Lo anterior, mediante la inclusión de un formato en el reglamento, que establezca los mínimos de dicha estructura, al igual como ocurre con el formato establecido para los convenios de desempeño, en el artículo n° 8 del reglamento.

5.6.2 Modificaciones al Reglamento

Evaluación de competencias:

La definición ítem de evaluación de competencias con un peso de un 5% requiere modificar el artículo 15° del reglamento, posibilitando de esta forma que un objetivo tenga una ponderación inferior al 10%.

Si bien no se considera estrictamente necesario, se propone además establecer en el reglamento la nueva estructura del convenio de desempeño, incluyendo las secciones de convenios Base, Acuerdos complementarios acordados entre el superior y el directivo y la Evaluación de Competencias.

Propuesta del Convenio Base junto al perfil del cargo

Esta propuesta no requiere en forma estricta una modificación a la ley, pero pudiese fortalecerse agregando un artículo en el reglamento que establezca que el Convenio Base deberá ser publicado junto al perfil del cargo.

Oportunidad en la modificación

Propuesta que requiere la creación de un artículo que establezca como máximo una modificación al convenio por semestre y solo antes de tres meses del vencimiento de este mismo.

Seguimiento al proceso de evaluación de convenios

Para esta propuesta se requiere agregar la obligatoriedad de registrar los convenios y sus evaluaciones en el sistema centralizado de convenios propuesto.

5.7 Aspectos de economía política

Las propuestas de mejoras indicadas en los puntos anteriores se centran preferentemente en los convenios de desempeño. Sin embargo, a una década desde la creación del Sistema de Alta Dirección Pública, existe un debate más amplio sobre las modificaciones que debe tener el sistema.

Sin duda la creación del sistema ha sido una de las reformas de modernización más importantes del Estado. Sin embargo, con 10 años de funcionamiento, son varios los aspectos que diversos actores han planteado fortalecer. Ya en el año 2007 se presentó un proyecto de ley que no prosperó, quedando detenido en su primer trámite constitucional dentro del congreso.

En el año 2011 el actual gobierno presentó un nuevo proyecto de ley, catalogado como ley corta. Este proyecto tenía por objetivo modificar aspectos vinculados con los procesos de selección, la creación de una indemnización por renuncia voluntaria y la incorporación del tercer nivel jerárquico, entre otros aspectos. Junto con este proyecto, el gobierno había comprometido la presentación de una ley larga, que constituiría una reforma más profunda al sistema. Sin embargo, la discusión se centró en criticar la falta de propuestas incluidas en el proyecto, además que en diversos medios algunos parlamentarios criticaron al gobierno por el alto número de desvinculaciones de directivos ADP tras el cambio de coalición. Todos estos debates terminaron con el rechazo del proyecto en la cámara de diputados.

En la misma discusión, diversos parlamentarios plantearon la importancia de una la ley larga que incluyera mejoras a los mecanismos de evaluación de desempeño. Desde entonces, ha continuado el debate sobre las modificaciones que debiese tener el Sistema de Alta Dirección Pública, dónde el gobierno ha manifestado su intención de presentar un nuevo proyecto.

La implementación de las propuestas de mejora expuestas en este documento, se suman al debate existente. Para situar las propuestas dentro de dicho debate, a continuación se presenta una tabla con la lista de propuestas, destacando si requieren cambios en materia legal, el nivel de importancia a opinión del Equipo Consultor y consideraciones que es necesario tener sobre cada propuesta.

| n° | Propuesta | Requisitos para la implementación de la propuesta | Importancia de la propuesta | Observaciones |
|----|---|---|-----------------------------|--|
| 1 | Nuevo contenido para el convenio de desempeño de primer y segundo nivel | Reforma administrativa: Reglamento | Alta | <p>Uno de los aspectos que apoya esta propuesta, fue la demanda planteada por algunas de las asociaciones de funcionarios, durante el debate de la ley corta del 2011. Estos destacaron las dificultades que tiene SADP en hacerse cargo de la diversidad de los servicios. La separación del convenio propuesta, plantea una mayor flexibilidad en dicho sentido.</p> <p>Los cambios propuestos relativos a la incorporación de criterios más cualitativos y la evaluación de competencias, pueden tener un alto costo de implementación, por lo difícil que es modificar cierto tipo de prácticas en el Estado, precisamente cuando estas ya llevan instaladas varios años. Por ello, las dos secciones propuestas, Aspectos complementarios acordados entre el Superior y el Directivo y Evaluación de Competencias, se presentan con porcentajes bajos dentro de las ponderaciones totales del convenio, con el objetivo que estas se incorporen sutilmente y que en el transcurso del tiempo puedan adquirir un mayor peso.</p> |
| 2 | Convenio del primer nivel suscrito únicamente por el directivo y su superior jerárquico | Cambio legislativo | Alta | <p>Esta propuesta es principalmente materia de discusión del gobierno, dado que no se exigirían las firmas de los ministros de Hacienda y Secretaría General de la Presidencia para los convenios de primer nivel.</p> <p>Se requiere de un alto nivel de sociabilización con</p> |

| | | | | |
|----------|--|---------------------------------------|-------|--|
| | | | | estos ministros, por si en efecto estos consideran que se comprometería la calidad y efectividad esperada de los nuevos convenios suscritos. |
| 3 | Propuesta del Convenio Base junto al perfil del cargo | Gestión | Alta | En términos políticos, esta propuesta no debiese significar oposición alguna. El desafío de esta propuesta es de gestión, lo que puede ser resuelto dentro del gobierno central. |
| 4 | Oportunidad en la modificación | Reforma administrativa: Reglamento | Media | Si bien esta propuesta es vista como necesaria para obtener un convenio que se ajuste a las contingencias de los ministerios y servicios, puede ser rechazada por quienes consideren que comprometería la existencia de objetivos de mediano/largo plazo. |
| 5 | Evaluación del convenio de desempeño al año calendario | Cambio legislativo | Media | Esta propuesta no debiese tener oposición alguna y debiese tener un alto nivel de aceptación, ya que facilitaría la adecuación de los convenios a los ciclos del estado. |
| 6 | Establecimiento de un formato para la evaluación de convenios de desempeño | Reforma administrativa: Reglamento | Baja | Se estima que esta propuesta tendrá un gran nivel de aceptación de los directivos, además que no significa cambios legales complejos de implementar. |
| 7 | Flexibilidad en la selección del principal en el caso del primer nivel | Cambio legislativo | Media | <p>Por un lado esta propuesta es apoyada por un gran número de actores que consideran que el subsecretario tiene un mayor protagonismo en las materias administrativas de cada sector.</p> <p>Sin embargo por otro lado, a esta propuesta se podrían oponer los directivos que prefieren tener mayor relación con el ministro.</p> |

| | | | | |
|-----------|---|--------------------|-------|---|
| 8 | Remuneración como renta permanente del cargo | Cambio legislativo | Alta | <p>En primero lugar, las propuestas asociadas a remuneraciones requieren ser discutidas con el Ministerio de Hacienda, ya que se plantea mantener las remuneraciones promedios que obtiene el conjunto de los directivos (componente fijo más componente variable), lo que implica ajustar sus asignaciones estipuladas en la ley 19.553, sin que ello implique cambios legales a esta última ley.</p> <p>En segundo lugar, los cambios propuestos a la ley 19.882 pudiesen estar expuestos a mayores críticas, dado que el componente variable sugerido, puede resultar en menores cumplimientos en determinados casos, y por ende en menores remuneraciones, al ser un estímulo continuo y no discreto.</p> |
| 9 | Remuneraciones variables como estímulo al desempeño | Cambio legislativo | Alta | |
| 10 | Consultores senior para ministros y subsecretarios | Gestión | Baja | El costo de esta asesoría sería absorbido el Servicio Civil, lo que implicaría una solicitud presupuestaria para tal efecto. El Servicio Civil además, deberá establecer y contactar una nómina de consultores. |
| 11 | Seguimiento al proceso de evaluación de convenios | Reglamento | Media | Se estima que esta propuesta tendrá un gran nivel de aceptación, además que no significa cambios legales complejos de implementar. |

6 Conclusiones

Los siguientes puntos, constituyen una síntesis de los capítulos desarrollados en el presente documento.

6.1 Marco Conceptual

(1) Son diversos los enfoques en la medición del desempeño.

El Marco teórico nos muestra que existen diversos enfoques en la gestión. Como es mencionado previamente, Henry Mintzberg destaca distintas aproximaciones al concepto de Gestión pública, definiendo cinco modelos de gobierno, dentro de los cuales uno es de gobierno a través del control del rendimiento o desempeño. La clave según el autor, sería encontrar los contextos en los cuáles un Gobierno debe aplicar cada uno de estos modelos y saber crear un balance que vaya en pos del bienestar común de los ciudadanos.

Además, resulta importante destacar que sobre la medición del desempeño existen distintas aproximaciones. En particular se destaca la visión pro medición de desempeño de M. Barzelay versus la visión crítica que plantea John Seddon.

(2) La experiencia internacional muestra un conjunto de tendencias y recomendaciones

Los Sistemas de Alta Dirección Pública en los países de la OCDE han adoptado dos posibles enfoques de organización. Los primeros son sistemas basados en la carrera del funcionario público y los segundos, sistemas basados en empleados públicos por vacante. Producto de los procesos de modernización de cada país, ambos enfoques han ido convergiendo.

La tendencia global de los países de la OCDE ha sido separar la función de formulación de políticas públicas con la ejecución de estas, tendencia vinculada a la delegación de responsabilidades de los gobiernos centrales a los servicios o agencias. En dicho esquema, el uso de mecanismos de desempeño facilita el control que ejerce el gobierno central sobre los servicios.

Asimismo, la OCDE plantea la necesidad de mantener una visión transversal que guíe a los directivos de los servicios. Los indicadores deben ser facilitadores de un diálogo estructurado entre los directivos y la visión del centro de gobierno. Además, para que ese diálogo funcione, plantea que la confección de los compromisos debe involucrar tanto a la autoridad política como al directivo, para que ambos tengan claridad de lo acordado.

En estos países se aprecia una creciente incidencia de los resultados de desempeño individual, en la permanencia o revalidación del directivo. Existen países que, además de la medición del desempeño individual, incorporan las estrategias de largo plazo. Sin embargo, en pocos casos las rendiciones de cuentas están totalmente basadas en evaluaciones de desempeño.

En relación a la evaluación del desempeño, existe un riesgo de manipulación consciente si las sanciones y compensaciones están asociadas al desempeño. La revisión empírica sugiere que los pagos asociados al desempeño son un débil incentivo al cambio de comportamiento en directivos. De todas formas, siendo el diálogo una herramienta muy productiva, el desempeño igual permite tomar acciones correctivas en torno a metas no cumplidas. Sin embargo, más que una regla, debe ser una excepción.

6.2 Diagnóstico

(1) Pertinencia de los convenios de desempeño en los altos directivos públicos

En vista de lo levantado en las entrevistas, cabe plantearse sobre la pertinencia de una herramienta de convenios de desempeño para altos Directivos Públicos. Hoy el convenio es visto por la mayoría de los entrevistados como un mero formalismo, lo que constituye una debilidad importante del instrumento, no logrando ser una herramienta útil de control de gestión o de control estratégico que apoye la labor de los directivos. A esto se agrega la tensión producida por cargos que son de confianza, dónde un instrumento de medición del desempeño pudiese perder todo tipo de relevancia al no producir efectos en la permanencia del directivo.

Sin embargo, como es mencionado en la sección de Experiencia Internacional ADP, crecientemente se está vinculando la permanencia o revalidación de los ejecutivos al desempeño individual. Una recomendación constante es que estos instrumentos deben ser facilitadores de un diálogo transparente entre directivos y autoridad política, siendo esta una fortaleza importante que pueden adquirir los convenios de desempeño. Debido a esto, el rol que tiene cada actor (Ministro, Directivo, CADP y DNSC) en la conformación y firma de los convenios debe ser claro, a lo que se agrega una mayor flexibilidad en el seguimiento de éstos.

La experiencia internacional también sugiere que los sistemas de gestión y su institucionalidad, debiesen estar amparados bajo una hoja de ruta global, que permita generar un sentido de trascendencia y de vocación pública. La extensión y el alcance del sistema en cada país es materia abierta de debate, pero se recomienda revisar que estos sistemas no estén enfocados a satisfacer burocracias del gobierno central, sino que en proveer de un aparato organizacional útil en términos estratégicos y operativos.

(2) Existen diferencias fundamentales entre el primer y segundo nivel

Los directivos de primer nivel deben administrar una tensión clave de los sistemas de Alta Dirección Pública: deben responder a los intereses de un gobierno de turno, pero no al mero interés político, y en ese rol deben asegurar la implementación de las reformas de dicho gobierno. Por otro lado, el directivo de segundo no confronta directamente tal tensión, por lo cual la naturaleza de sus funciones pudiese diferir considerablemente, siendo estas en general de carácter más técnico.

(3) En el primer nivel, los principales actores del proceso de convenios no tienen una participación activa

Según lo levantado en las entrevistas, en la mayoría de los casos estudiados de primer nivel, el Ministro no asumen un rol predominante en la formulación de los convenios. La práctica muestra que los convenios no son propuestos a los directivos por el mismo Ministro, según es estipulado en la ley, sino más bien por los equipos de control de gestión interna de los servicios. Además, el rol de supervisión en la mayor parte de los casos tampoco es liderado por el mismo Ministro, sino por equipos de control de gestión de dentro de los ministerios.

Si bien la ley es clara en la definición tanto del principal como del agente, dado lo anterior, es necesario cuestionar si el ministro debiese ser el superior jerárquico del directivo de primer nivel en las actividades relacionadas con el convenio de desempeño. En el actual gobierno se ha fortalecido el rol gerencial del Subsecretario, incentivando su responsabilidad en coordinar y supervigilar a sus servicios para que trabajen de la manera más eficiente posible (Ministerio de Hacienda, 2012). Ante ello resulta pertinente cuestionar si debiese ser el ministro o el subsecretario, quién debiese actuar como principal en la relación a las funciones desarrolladas por los directivos de primer nivel en los correspondientes servicios.

(4) El segundo nivel presenta mayor cercanía con su superior jerárquico

Distinto es el caso del segundo nivel, dónde los entrevistados plantearon que existen una mayor cercanía entre los directivos de primer y segundo nivel, facilitando de esta forma las actividades asociadas al convenio. Además, es importante destacar que las tareas de un directivo de segundo nivel son usualmente más técnicas que las de un directivo de primer nivel, dónde este último está mayormente expuesto a contingencias políticas. De esta forma, el convenio de un directivo de segundo nivel se presenta como un instrumento más estable en el tiempo, además de ser funcional a una relación más cercana.

(5) El proceso de convenios de desempeño muestra falencias importantes

De acuerdo a lo reportado por las entrevistas, principalmente para los directivos de primer nivel, el proceso de formulación y evaluación como es descrito en los instrumentos legales, no se cumple en la práctica. Tal como se menciona en la conclusión anterior, no existe un protagonismo de los actores principal y agente, lo cual modifica las actividades relacionadas con la formulación y evaluación, siendo estas desarrolladas por otros actores, como lo son los departamentos de control de gestión del servicio y ministerio respectivamente.

Por otro lado, los tiempos en los procesos de formulación y aprobación actualmente son considerados excesivos, dificultando a su vez la fluidez del proceso general. Si bien por un lado hay quienes consideraron que el tiempo de negociación entre el directivo y el superior es muy bajo, en general se consideró que el proceso administrativo de firmas para la aprobación de los convenios de primer nivel es excesivo. Con ello se le resta oportunidad a lo establecido en el convenio, junto con marcar un mal precedente para futuras modificaciones. Las cifras recopiladas en este informe dan un promedio histórico de 249 días continuos de atraso para el primer nivel. En el caso del segundo nivel, el atraso alcanza un promedio histórico de 124 días, lo que también es un tiempo considerable.

Hoy hay iniciativas del Servicio Civil para el primer nivel que apuntan a facilitar la coordinación de los distintos actores que participan en la formulación y aprobación de los convenios. Para ello, el Servicio Civil ha propuesto a los distintos actores involucrados en la formulación del convenio (SEGPRES, Hacienda por medio de DIPRES y los ministerios correspondientes) crear una propuesta de convenio antes que el directivo asuma su cargo. La coordinación de las etapas involucradas en la creación de dicha propuesta es liderada por el mismo Servicio Civil. Esta iniciativa aún se encuentra en una etapa temprana de implementación, por lo cual resulta difícil saber su real impacto.

(6) El contenido de los convenios no se ajusta a lo propuesto por el Servicio Civil, además que dicha propuesta podría ser complementada con otros criterios

Siendo el convenio un instrumento cuya función es fortalecer el diálogo entre el principal y el agente, existe un conjunto de factores relacionados con su definición que hoy están comprometiendo el uso de este instrumento. Como plantea la experiencia internacional, existe en general una dificultad para definir indicadores de desempeño (tanto para la definición de metas cuantitativas como cualitativas) a la que además se suma la dificultad de crear indicadores consistentes con otros instrumentos del aparato público, situación que se repite en los países de la OCDE. A continuación se indican diversos desafíos relacionados con el contenido de los convenios, los que corresponden al primer y segundo nivel, salvo que se indique lo contrario:

- **Consistencia con otros instrumentos:** como es visto en el análisis en profundidad a 10 convenios, estos se relacionan escasamente con las Definiciones Estratégicas de los mismos servicios, restando de esta forma un importante vínculo con el nivel estratégico. Por otro lado, según lo planteado en las Orientaciones metodológicas (Servicio Civil, 2012), los convenios debiesen relacionarse con otros instrumentos tales como los PMG y los Indicadores H. Sin embargo, si bien estos usualmente son incluidos, su incorporación consiste en definir un único indicador que da cuenta de la completitud del respectivo instrumento. El problema de lo anterior, es que muchos de estos instrumentos son cuestionados bajo críticas similares a las planteadas para los convenios en este informe, por lo que la inclusión de este tipo de indicadores no hace más que agravar la calidad del convenio.
- **Tipo de indicadores:** Como es posible ver en el análisis de los capítulos anteriores, en los convenios existe un alto número de indicadores de procesos en desmedro de los indicadores de resultados. Además, como se mencionó previamente, son escasos los indicadores relacionados con la estrategia de los servicios y con otras prioridades estratégicas que pudiesen ser relevantes en la gestión del directivo. Estando definido el convenio mayormente por indicadores de procesos, el horizonte de tiempo del instrumento se limita mayormente a indicadores de corto plazo o de menor trascendencia en el tiempo.
- **Nivel de adecuación de los convenios a las prioridades de diversos periodos:** Como es planteado en las entrevistas, estos instrumentos no se adecuan a los ciclos del Estado. Esto está en gran medida fundamentado por los tiempos excesivos en la formulación y evaluación de los convenios. Existen diversos hitos en el Estado que el convenio no está considerando en la elaboración de sus indicadores y tampoco en las futuras modificaciones. Dentro de estos

hitos se encuentran (1) el ciclo de cada nueva administración que establece prioridades con el programa de gobierno, (2) los discursos del 21 de mayo, que fijan prioridades programáticas, (3) el ajuste presupuestario anual, y (4) las definiciones políticas, ya sea por el programa de gobierno o por contingencias específicas. Este punto es mayormente crítico para el directivo del primer nivel.

- **Indicadores cuantitativos versus cualitativos:** Existe una tendencia por incorporar en los convenios solo indicadores que tiene una expresión numérica. Esto pudiese ser complementado por medio de criterios cualitativos, los que hoy no están presente en los convenios, salvo particulares excepciones, y tampoco son recomendados en las Orientaciones para la elaboración de este instrumento. Como es mencionado en las tendencias de los países de la OCDE, varios estados están usando en sus sistemas de evaluación instrumentos que incluyen competencias individuales, con el fin de complementar un diálogo entre los objetivos y los resultados.
- **Escasa relación de los indicadores con los Desafíos del cargo:** Actualmente la definición del perfil de un directivo contiene los Desafíos del cargo, que incluye aspectos importantes que deberá resolver el directivo al asumir su posición. Estos desafíos, que si bien constituyen aspectos relevantes de la gestión del futuro directivo, no son usualmente considerados en la formulación de los convenios.
- **Difícil entendimiento de indicadores:** Además de lo mencionado anteriormente, por medio del análisis en profundidad a los convenios se puede apreciar que estos no siempre presentan metas claras y en muchos casos los indicadores están definidos en base a instrumentos que no son descritos en el mismo convenio.
- **Frágil alineamiento entre los convenios de primer y segundo nivel:** Existe un gran número de indicadores de segundo nivel que no tienen correspondencia con el nivel superior. Asimismo, en otros casos, si bien existe cierto grado de coherencia a nivel de los indicadores, puede no ocurrir lo mismo a nivel de objetivos. Es decir, iguales indicadores pueden estar en apoyo a distintos objetivos para cada nivel. Sin embargo lo anterior, no se encontraron inconsistencias, dónde los objetivos o indicadores de un convenio de segundo nivel, contradiga lo establecido en el convenio de primer nivel.
- **Metas pocos exigentes:** En general se planteó que los indicadores establecidos en los convenios y sus respectivas metas, están diseñados para ser fácilmente cumplidos.

(7) Existen opiniones divididas respecto al incentivo monetario

Si bien algunos directivos consideraron que las remuneraciones eran el único incentivo para tomar en cuenta un convenio de desempeño, la mayor parte criticó el efecto que producen, en particular en la definición de metas que fácilmente pueden ser cumplidas. Tal como plantea la experiencia internacional, existe un riesgo de manipulación consciente si las sanciones y compensaciones están asociadas al desempeño.

(8) Varias de las recomendaciones planteadas por el diagnóstico del 2007 no fueron consideradas, o no pudieron ser implementadas.

El diagnóstico realizado el año 2007 (Zaviezo & Undurraga, 2007) propuso un conjunto de recomendaciones, de las cuales algunas fueron implementadas, mientras que otras siguen vigentes. Según lo expuesto por el equipo del Servicio Civil durante el año 2009 se trabajó en conjunto con el Ministerio de Hacienda en un reglamento que incluía recomendaciones, tales como la inclusión de las metas estratégicas en el Perfil de Selección de los cargos ADP. Este reglamento no prosperó dado que, según manifiesta el mismo Servicio Civil, tuvo objeciones por parte de la contraloría en relación al rol del servicio Civil. Sin embargo, sí fueron considerados de dicho estudio elementos como el rol del Servicio Civil en el de monitoreo activo del cumplimiento del convenio. Es un rol que el servicio ha reorientado en reiteradas ocasiones, sin modificar la reglamentación al respecto, según las distintas estrategias que ha tomado para el seguimiento de los convenios.

(9) Existencia de un área recientemente reconstituida dentro del Servicio Civil, para las labores vinculadas a los convenios de desempeño

Dentro de la subdirección de Desarrollo de Personas se encuentra la Unidad de Seguimiento y Desarrollo de Alto Directivos Públicos, la cual dentro de sus funciones desarrolla parte de las atribuciones del Servicio Civil en materia de los convenios de desempeño. Sus funciones específicas son entre otras: coordinar el proceso de formulación de los convenios; asesorar técnico y legalmente tanto a autoridades como equipos técnicos en ministerios y servicios; y apoyar la entrega de lineamientos e instrucciones que imparte el Servicio Civil según las atribuciones dadas por la ley y el reglamento. Según lo manifestado por el mismo Servicio Civil, el área ha sido modificada en más de una ocasión, en función de los distintos enfoques que ha adoptado el servicio respecto del apoyo a los procesos vinculados a los convenios. En la actualidad el área ha sido nuevamente reformulada, con el objetivo de fortalecer dicho apoyo, según las obligaciones encomendadas por la ley 19.882 y el mismo reglamento.

6.3 Propuestas de mejora

La experiencia de la OCDE ha mostrado una creciente tendencia en la medición del desempeño individual para altos directivos públicos. Los instrumentos de desempeño son destacados por la función que cumplen para el fortalecimiento del diálogo entre el directivo y su superior, además permiten realizar acciones correctivas en determinadas situaciones.

En las propuestas contenidas en este informe se ha sugerido un conjunto de modificaciones que buscan posicionar a los convenios de desempeño como un instrumento para (1) orientar mejor el cumplimiento de las prioridades esenciales de cada directivo público y (2) para fortalecer el diálogo entre el directivo y su superior jerárquico. Dichas recomendaciones fueron elaboradas en base a un informe anterior, que consistió en un diagnóstico de la situación actual de los convenios de desempeño.

Las propuestas se resumen a continuación:

(1) Modificaciones al instrumento de convenios de desempeño

En esta sección se propuso una nueva estructura para los convenios de primer y segundo nivel, con el objetivo que esta pueda reflejar los principales lineamientos estratégicos de cada directivo, además de crear nuevos incentivos para el fortalecimiento del diálogo. Estas secciones consisten en:

- a) Convenio Base: Con un peso de un 85%, contiene los lineamientos estratégicos esperados del cargo, independiente del directivo que asuma finalmente en la posición. Estos lineamientos deben ser publicados junto al Perfil del Cargo y no pueden ser modificados en la primera versión del convenio, suscrita entre el directivo y su superior jerárquico.
- b) Aspectos complementarios acordados entre el directivo y su superior jerárquico: Con un peso de un 15% para el primer nivel y de un 10% para el segundo nivel establece compromisos acordados entre el directivo y el superior, los que corresponden a logros esperados del directivo que guarden relación con el momento específico de su contratación y que tienen como antecedente sus habilidades y experiencia previa.
- c) Evaluación de competencias: Únicamente para los directivos de segundo nivel y con un peso de un 5%, consiste en una sección que permita avanzar en una evaluación cualitativa de las aptitudes esperadas del directivo, que potencie el diálogo entre el directivo y su superior jerárquico. Se descarta este tipo de evaluación en los cargos de primer nivel, por lo sensible que puede resultar ante el nivel de exposición pública que tienen estos directivos.

(2)

(3) Modificaciones al proceso del convenio de desempeño

Con el objetivo de hacer que el convenio sea una herramienta útil, son diversos los aspectos que es necesario mejorar en relación a los actores y el mismo proceso de formulación y seguimiento a los convenios.

En primer lugar, a modo de acelerar el proceso de formulación del convenio de ambos niveles, el Convenio Base debiese estar formulado junto al perfil del cargo. Lo anterior sirve además para transparentar desde un comienzo los principales lineamientos que guiarán al directivo.

Luego, ante la necesidad de fortalecer las atribuciones del Ministro en la formulación del convenio, además de que el convenio de desempeño de los directivos de primer nivel está tomando tiempos significativos, se propone que el convenio de primer nivel sea suscrito únicamente por el directivo y su superior jerárquico, como ocurre en el segundo nivel.

En conjunto con las dos propuestas anteriores, ante la necesidad de flexibilizar las modificaciones a los indicadores del convenio, se proponen modificaciones una vez al semestre, si fuera necesario, bajo acuerdo del directivo y su superior jerárquico

En relación a la etapa de evaluación de los convenios de primer y segundo nivel, se propone el establecimiento de un formato mínimo de evaluación, que contempla la evaluación de los indicadores además la creación de una sección de *antecedentes complementarios del desempeño de directivos*, que permita destacar a los directivos evaluados aspectos de su gestión que no están contenidos en su convenio y que contribuyan a la revisión realizada por su superior jerárquico.

Finalmente, ante la falta de protagonismo de los superiores jerárquicos del primer nivel en las distintas etapas del proceso de convenios de desempeño, se propone que las atribuciones de evaluación y seguimiento del convenio puedan ser delegadas en el subsecretario, al momento de suscribir la primera versión del convenio.

(4) Modificaciones al estímulo remuneracional

Según menciona la experiencia internacional, el incentivo remuneracional asociado al desempeño puede enfrentar diversos problemas si es mal utilizado. En particular puede apoyar la creación de metas de fácil cumplimiento o también puede desviar la atención de los directivos de sus prioridades esenciales. En el caso chileno, la figura actual de remuneraciones asociadas al desempeño de altos directivos, actúa únicamente como castigo y no como un premio al desempeño. Esto dado que los directivos solo pueden mantener o disminuir la remuneración que reciben en el primer año. El Equipo Consultor aun así plantea la necesidad de implementar dicho mecanismo, sin embargo reemplazando su actual carácter de castigo por uno de incentivos. Se propone por un lado establecer la remuneración actual como renta fija o permanente del cargo. Luego se propone la creación de una nueva remuneración variable como estímulo al desempeño, cuyo mínimo se establece en un 0% del cumplimiento del convenio de desempeño y su máximo en el 100% del cumplimiento, siendo lineal y continúa entre dichos extremos.

(5) Rol del Servicio Civil

El Equipo Consultor plantea la importancia de un rol activo de la Dirección Nacional del Servicio Civil en proveer asesoría técnica para la elaboración, suscripción, y evaluación de los convenios de desempeño, tal como lo desarrolla en la actualidad. Además de dicha ratificación, se propone la creación de una asesoría experta dada por consultores senior de alta experiencia, que pueda complementar las necesidades de los ministros o subsecretarios en materia de convenios de desempeño.

Además, se propuso un fortalecimiento del rol de seguimiento del Servicio Civil, que permita velar por un buen cumplimiento de los proceso de evaluación. Lo anterior, mediante la creación de una herramienta WEB para el seguimiento de las evaluaciones realizadas a convenios de desempeño. Además se establecen las obligaciones de los servicios y ministerios en el registro de información

dentro de esta herramienta. Complementariamente, se propone que la información de esta herramienta sirva para retroalimentar a los servicios y ministerios, además de complementar la discusión relativa a la evaluación de los convenios y sus porcentajes de cumplimiento.

7 Bibliografía

- Arenas, A., & Berner, H. (2010). *Presupuesto por Resultados y la Consolidación del Sistema de Evaluación y Control de Gestión del Gobierno Central*. Minsiterio de Hacienda - Dirección de Presupuestos.
- Barzelay, M. (2001). *The New Public Management. Improving research and Policy Dialogue*. University of California Press and Russel Sage Foundation.
- Brewer, G., & Walker, R. (s.f.). *Personnel Constraint in the Public Organizacions: The impact of reward and Punishment on Organizational Performance*.
- Carey, M. P. (2012). "The Senior Executive Service: Background and Options for Reform". <http://www.fas.org/sgp/crs/misc/R41801.pdf>.
- ChileGestiona. (2012). *Plan ChileGestiona*. Recuperado el 2012, de ChileGestiona: <http://www.chilegestion.cl/plan-chilegestion.html>
- Costa, R., & Waissbluth, M. (2007). *Tres años del Sistema de Alta Dirección Pública en Chile: Balance y Perspectivas*.
- Deloitte. (2012). *Determinación de Brechas de Compensaciones*. Santiago.
- DIPRES. (2009). Circular n°25. *Formulación Programa Mejoramiento de la Gestión año 2010*.
- DIPRES. (2010). Circular n° 52. *Formulación Programa Mejoramiento de la Gestión año 2011*.
- DIPRES. (2011). Circular n°36. *Formulación Programa Mejoramiento de la Gestión año 2012*.
- DIPRES. (2011). *Instrucciones para la Formulación - Formulario A1 Definiciones Estratégicas Año 2011*.
- DIPRES. (2011). *Instrucciones para la Formulación Presupuestaria Formulario H Indicadores de Desempeño*.
- Dirección de Presupuestos. (2012). *Informe de Finanzas Públicas 2013*. Santiago: Dirección de Presupuestos.
- Dirección de presupuestos. (2013). *Balance de Gestión Integral (BGI)*. Recuperado el 2013, de Dirección de Presupuestos: <http://www.dipres.gob.cl/572/article-36293.html>
- Eduardo Acuña; César Avendaño; José Inostroza; René Lagos; Mario Waissbluth. (2012). *Análisis organizacional de entidades públicas en Chile: Lecciones para la gestión y el diseño de políticas*. Centro de Sistemas Públicos - Universidad de Chile.
- Holopainen, A. (2003). *Towards profesional management in Central Government in Finland*. PUMA/OECD.

- Kaplan, R., & Norton, D. (1992). *The Balanced Scorecard - Measures that drive performance*. Harvard Business Review.
- Ketelaar, A. N. (2007). "Performance-based Arrangements for Senior Civil Servants OECD and other Country Experiences". OECD Working Papers on Public Governance, No. 5.
- Ketelaar, A., Manning, N., & Turkisch, E. (2007). *Performance-based Arrangements for Senior Civil Servants OECD and other Country Experiences*. OECD.
- Lafuente, M. (2011). *Presentación Seminario ADP*. Santiago, Chile.
- Lafuente, M., Manning, N., & Watkins, J. (2012). *International experiences with Senior Executive Service cadres*. World Bank.
- Lambertini, G., & Silva, E. (2009). *Hacia un perfeccionamiento del Sistema de Alta Dirección Pública*. Consorcio para la Reforma del Estado.
- Ministerio de Hacienda. (1998). *Ley 19.553 - Concede Asignación de Modernización y otros beneficios que indica*.
- Ministerio de Hacienda. (2003). *Ley 19.882 - Regula nueva política de personal a los funcionarios públicos que indica*. Santiago.
- Ministerio de Hacienda. (2003). *Reglamento para la aplicación del incremento por desempeño colectivo*.
- Ministerio de Hacienda. (2006). *Reglamento que Regula la formulación y funcionamiento de los Convenios de Desempeño para los Altos Directivos Públicos*. Santiago: Ministerio de Hacienda.
- Ministerio de Hacienda. (Noviembre de 2012). *Plan ChileGestiona*. Recuperado el Noviembre, de ChileGestiona: <http://www.chilegestiona.cl/plan-chilegestiona.html>
- Mintzberg, H. (1996). *Gestionar el gobierno, gobernar la gestión*.
- OCDE. (2003). *Managing Senior Management: Senior Civil Service Reform in OECD countries*. Public Management Comitee.
- OCDE. (2003). *Managing Senior Management: Senior Civil Service Reform in OECD Countries*. Background Note, Public Management Comitee.
- OCDE. (2008). *The State of the Public Service*. OCDE.
- OCDE. (2011). *Government at a Glance*. OECD publishing.
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. . Addison-Wesley Publ.

- Raven, J. (2011). Comments on John Seddon's book.
- Schwandt, T. (2003). Back to the rough round! Beyond theory and practice in evaluation.
- Seddon, J. (2008). *System thinking in the public sector. The failure of the reform regime... and a Manifesto for a better way.*
- Servicio Civil. (2011). *Orientaciones para la elaboración de Convenios de Desempeño de Alto Directivos Públicos.* Santiago: Servicio Civil.
- Servicio Civil. (2012). *Orientaciones para la elaboración de Convenios de Desempeño.*
- Servicio Civil. (Abril de 2012). *Reporte Estadístico Mensual.* Obtenido de Servicio Civil:
http://www.serviciocivil.gob.cl/sites/default/files/reporte_mensual_abril2012.pdf
- Servicio Civil. (2013). *Atributos y Perfil del ADP.* Obtenido de Servicio Civil:
<http://www.serviciocivil.gob.cl/atributos-y-perfil-del-adp>
- Servicio Civil. (s.f.). *Dirección Nacional de Servicio Civil.* Recuperado el 09 de 2012, de Consejo de Alta Dirección Pública: <http://www.serviciocivil.gob.cl/node/7>
- Servicio Civil. (2012). *Bases Técnicas Licitación Pública - Diagnóstico, Re-diseño y difusión de los Convenios de Desempeño de los Altos Directivos Públicos.*
- Shapiro, A. (1976). What MANAGEMENT says and what managers do. *Fortune.*
- Waissbluth, M., & Larrain, F. (2008). *Modelos de gestión pública y sus implicancias para la planificación, evaluación y control de gestión del Estado.* Consorcio para la Reforma del Estado.
- World Bank. (2010). *The Practice of Policy-Making in the OECD: Ideas for Latin America.*
- Zaviezo, L., & Undurraga, I. (2007). *Diseño y seguimiento Convenios de Desempeño Altos Directivos Públicos.* Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile.

ANEXOS

Anexo 1 Internal and external mobility according to senior civil service system.

Table 10: Internal and external mobility according to senior civil service system

| | <i>"Career-based" system</i> | <i>"Position-based" system</i> |
|--------------------------|--|---|
| <i>Internal mobility</i> | <i>Generally high (e.g. France and Italy)</i> | <i>Variable (Can be high due to mobility-related incentives like in the United Kingdom, or marginal in countries with more department-based system like Finland.)</i> |
| <i>External mobility</i> | <i>Generally marginal (but Italy and Korea are trying to open up for external recruitment)</i> | <i>Generally low (All these countries have no restrictions on external recruitment, but mobility still seems to be marginal especially in more department-based systems.)</i> |

Source: Appendix 1

Fuente: (OCDE, Managing Senior Management: Senior Civil Service Reform in OECD countries, 2003)

Anexo 2 Scope of the senior civil service

Table 5: Scope of the senior civil service

| Countries | Scope of senior civil service | | |
|----------------|---|---|---|
| | Defining senior civil service by | Levels within senior civil service | Size of senior civil service |
| Belgium | Management responsibilities | 4 | 450 |
| Canada | Management responsibilities | 9 (according to Public Service of Canada's own executive classification system) | 3600 |
| Finland | Not defined | * | 200 |
| France | Educational background or salary | * | 5360 (salary: 25.000) |
| Italy | Management responsibilities | 2 | 4800 |
| Korea | No precise definition, but hierarchical level used as indicator | 2 | 1325 |
| Mexico | Management responsibilities by government decree 1999, but not yet in use. | 2-3 | 381 (1533 including level 3) |
| Netherlands | Management responsibilities | 3 | 739 |
| New Zealand | First level by management responsibilities, second to fourth levels by management responsibilities or based on expertise. | 2-4 | 250-300 |
| Spain | Management responsibilities | 5 | 276 (excluding politically oriented posts of 36) |
| United Kingdom | Management responsibilities | 3 | 3500 |
| United States | Management responsibilities | * | 5940 (excluding 660 top government positions with same pay scale, but not belonging to Senior Executive Service). |

Source: Appendix 1.

* Additional information required

Fuente: (OCDE, Managing Senior Management: Senior Civil Service Reform in OECD countries, 2003)

Anexo 3 Permanent and fixed mandates as well as use of contracts

Table 8: Permanent and fixed mandates as well as use of contracts

| <i>Countries</i> | <i>Mandates</i> | <i>Contracts</i> |
|-----------------------|---|---|
| <i>Belgium</i> | <i>6 years – renewable</i> | <i>Yes</i> |
| <i>Canada</i> | <i>Permanent, but performance assessment might result in dismissal.</i> | <i>No</i> |
| <i>Finland</i> | <i>Some permanent, some appointed for 5 years. Proposal to separate fixed term duties and permanent employment contract</i> | <i>Yes</i> |
| <i>France</i> | <i>3 years – renewable one term.*</i> | <i>No</i> |
| <i>Italy</i> | <i>Maximum 3 years.*</i> | <i>Yes*</i> |
| <i>Korea</i> | <i>Permanent, apart from Open Position System: 2-5 years – renewable.</i> | <i>Yes for Open Position System (20%)</i> |
| <i>Netherlands</i> | <i>Top Management Group: maximum 7 years. Senior Public Service: 3-7 years – renewable*.</i> | <i>No</i> |
| <i>New Zealand</i> | <i>5 years – renewable for Chief Executives tenure or fixed term contract for other senior managers</i> | <i>Yes</i> |
| <i>United Kingdom</i> | <i>5 years renewable for certain senior appointments.</i> | <i>Yes</i> |
| <i>United States</i> | <i>Permanent, but performance assessment might result in dismissal.</i> | <i>Permanent, but performance assessment might result in dismissal.</i> |

Source: Appendix 1.

*Temporary appointments/contracts only for specific positions; permanent appointment to senior civil service

Fuente: (OCDE, Managing Senior Management: Senior Civil Service Reform in OECD countries, 2003)

Anexo 4 Strategic foresight and leadership

18.1 Turn-over of civil servants with a change in government (2010)

| | Advisors to the Ministry's leadership | (Highest) Level 1 | Level 2 | Level 3 | Level 4 | Level 5 | (Lowest) Level 6 |
|---------------------|---------------------------------------|-------------------|---------|---------|---------|---------|------------------|
| Australia | ■ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ |
| Austria | ■ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ |
| Belgium | ● | ● | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ |
| Canada | n.a. | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ |
| Chile | n.a. | ■ | ■ | ● | ● | ● | ○ |
| Czech Republic | n.a. | ● | ● | ■ | ○ | ○ | n.a. |
| Denmark | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ |
| Estonia | ● | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ |
| Finland | ● | ● | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ |
| France | ■ | ● | ● | ○ | ○ | ○ | ○ |
| Germany | n.a. | ■ | ■ | ○ | ○ | ○ | ○ |
| Greece | ● | ■ | ■ | ○ | ○ | ○ | ○ |
| Hungary | ■ | ● | ● | ■ | ● | ● | n.a. |
| Iceland | ● | ● | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ |
| Ireland | ● | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ |
| Israel | ● | ■ | ● | ○ | ○ | ○ | n.a. |
| Italy | ● | ■ | ● | ○ | ○ | ○ | ○ |
| Japan | n.a. | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ |
| Korea | ● | ● | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ |
| Mexico | ■ | ■ | ■ | ● | ○ | ○ | ○ |
| Netherlands | ○ | ● | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ |
| New Zealand | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ |
| Norway | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ |
| Poland | ● | ● | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ |
| Portugal | ● | ■ | ■ | ○ | ○ | n.a. | n.a. |
| Slovak Republic | ■ | ● | ■ | ● | ● | ○ | ○ |
| Slovenia | ■ | ● | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ |
| Spain | n.a. | ■ | ● | ○ | ○ | ○ | n.a. |
| Sweden | ● | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ |
| Switzerland | ● | ● | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ |
| Turkey | n.a. | ● | ● | ■ | ■ | ■ | ● |
| United Kingdom | ● | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ |
| United States | ● | ● | ● | ● | ● | n.a. | n.a. |
| Russian Federation | ○ | ● | ■ | ● | ○ | ○ | ○ |
| Ukraine | ■ | ● | ■ | ■ | ● | ● | ● |
| Total OECD33 | | | | | | | |
| ● Yes, all | 14 | 5 | 3 | 1 | 0 | 0 | 0 |
| ■ Yes, many | 7 | 8 | 6 | 3 | 1 | 1 | 0 |
| ● Yes, few | 1 | 9 | 5 | 3 | 4 | 2 | 1 |
| ○ None | 4 | 11 | 19 | 26 | 28 | 28 | 26 |

n.a.: Not applicable.

Source: 2010 OECD Survey on Strategic Human Resources Management in Central/Federal Governments.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932391963>

Fuente: (OCDE, Government at a Glance, 2011)

Anexo 5 Who appoints senior servants in the OCDE

Table 2. Who appoints senior civil servants in the OECD?

| | Country | Five most senior levels directly below the politically appointed minister ¹⁰ | | | | | Special political advisers outside normal hierarchy |
|--|----------------------|---|-----------|-----------|------------------|------------------|---|
| | | Level 1 | Level 2 | Level 3 | Level 4 | Level 5 | |
| <p>More political</p>  <p>More administrative</p> | United States | Political | Political | Political | Political-hybrid | Political-hybrid | Political |
| | Sweden ¹¹ | Political | Political | Political | Political | Adm. | Political |
| | Italy ¹² | - | - | Political | Political | Adm. | Political |
| | Mexico | Political | Political | Adm. | Adm. | Adm. | Hybrid |
| | France | Political | Hybrid | Hybrid | Hybrid | Adm. | -- |
| | Belgium | Hybrid | Hybrid | Hybrid | Hybrid | Hybrid | Political |
| | Poland | Political | Hybrid | Adm. | Adm. | Adm. | -- |
| | Korea | Political | Adm. | Adm. | Adm. | Adm. | -- |
| | New Zealand | Hybrid ¹³ | Adm. | Adm. | Adm. | Adm. | Hybrid |
| | Denmark | Hybrid | Adm. | Adm. | Adm. | Adm. | -- |
| United Kingdom | Adm. | Adm. | Adm. | Adm. | Adm. | Political | |

Notes:

Adm. = administrative.

Hybrid refers to a procedure in which administrative selection criteria are combined with political considerations.¹⁴ The situation in the United States is referred to as political-hybrid as purely politically driven appointments coexist with administratively determined Senior Executive Service appointments at some levels – and in some agencies most if not all senior managers are political appointees.

For Poland, valid until the end of 2006. Since the end of 2006, new regulations regarding the civil service entered into force together with a new law on state staffing pool and high-ranking posts.

Source: OECD (2007).

Fuente: (Ketelaar, Manning, & Turkisch, 2007)

Anexo 6 Overview of political involvement in staffing decisions on senior civil servants across the OCDE

Table 3. Overview of political involvement in staffing decisions on senior civil servants across the OECD

| | Country | Appointment | Dismissal | Promotion |
|---|----------------|-------------|-----------|-----------|
| <p>More political involvement</p>  <p>Less political involvement</p> | United States | High | High | High |
| | Italy | High | High | High |
| | Mexico | Medium | Medium | High |
| | France | Medium | Medium | Medium |
| | Poland | Medium | Medium | Medium |
| | Belgium | Medium | Medium | Medium |
| | Sweden | Medium | -- | -- |
| | New Zealand | Low | Medium | Low |
| | Korea | Low | Low | Low |
| | Denmark | Low | Low | Low |
| | United Kingdom | None | None | -- |

Note: For Poland, valid until the end of 2006. Since the end of 2006, new regulations regarding the civil service entered into force together with a new law on state staffing pool and high-ranking posts.

Source: OECD (2007).

Fuente: (Ketelaar, Manning, & Turkisch, 2007)

Anexo 7 Overview of restrictions

Table 4. Overview of restrictions

| | Country | Restrictions on political activities of public servants | Restrictions on administrative activities by politicians |
|---|----------------|---|--|
| <p>More restricted</p>  <p>Less restricted</p> | Korea | High | High |
| | United States | High | Medium |
| | Poland | High | Low |
| | United Kingdom | Medium – High | -- |
| | Italy | Medium | Medium to High |
| | Mexico | Medium – High | Medium |
| | New Zealand | Medium | Medium |
| | Belgium | Low | Low |
| | France | Low | Low |
| | Denmark | Low | Low |
| | Sweden | Low | Low |

Note: For Poland, valid until the end of 2006. Since the end of 2006, new regulations regarding the civil service entered into force together with a new law on state staffing pool and high-ranking posts.

Source: OECD (2007).

Fuente: (Ketelaar, Manning, & Turkisch, 2007)

Anexo 8 Components of overall pay

Table 5. Components of overall pay

| | Basic salary (including seniority premium): | “Guaranteed” supplements/benefits: | Performance-related pay: |
|-----------------------------|---|------------------------------------|---|
| Australia ¹⁵ | 77% | 20% | 3% |
| Germany | Currently:99%; planned 92% | - | Currently: 1%; planned to rise to 8% |
| Ireland ¹⁶ | 98% | 1% | 1% |
| Italy | Basic pay is the most important part of total remuneration, also if in some administrations the "administration allowance", that is different among ministries, can reach 35% of the basic pay. | | |
| Japan ¹⁷ | 86.6% | 13.4% | 0% |
| Korea | 48% | 51% | 1% |
| Mexico ¹⁸ | 20% | 80% | 0% |
| Netherlands | 90% | 7% | 3% |
| Spain | <p>The present pay structure for civil servants is as follows:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Basic salary: the same within each administrative group. - Post remuneration: according to the general level of the post. - Specific remuneration: aimed at paying the special difficulty of a determined post. - Performance appraisal system: Nowadays there is only remuneration based on productivity of the employee. In the future, when the Basic Statute of Public Employees is approved, there will be a wider appraisal system. | | |
| Sweden ¹⁹ | 99.3% | 0.7% | 0% |
| Switzerland ²⁰ | 94% | 0% | increase of 0-6%; on reaching salary class maximum a performance-related bonus of up to 12% may be paid |
| United Kingdom | Pay systems and settlements are now so diverse that any averages are meaningless or not applicable | | |
| United States ²¹ | 77% | 22% | 1% |

Source: OECD Strategic Human Resources Management survey – 2006.

Fuente: (Ketelaar, Manning, & Turkisch, 2007)

Anexo 9 Key components in civil servants compensation and rewards

Table 6. Key components in civil servants' compensation and rewards

| | | Contractually-provided | | Non-contractual/ intangible |
|---------------------|--------------|---|--|--|
| | | Monetary | In-kind | |
| Current rewards | Base rewards | Base wage/salary | Health insurance | Job security, prestige, social privileges |
| | Allowances | Transportation, housing, meals, telephone, travel, cost-of-living | Transportation, housing, meals, travel | Trips abroad, training |
| Future expectations | | Pension | Housing, land, etc. | Reputation, re-employment after retirement |

Source: Developed from ("The World Bank's Administrative and Civil Service Reform Website": 2007).

Fuente: (Ketelaar, Manning, & Turkisch, 2007)

Anexo 10 The use of performance agreements, contracts or quasi-contracts in three countries

Table 7. The use of performance agreements, contracts or quasi-contracts in three countries

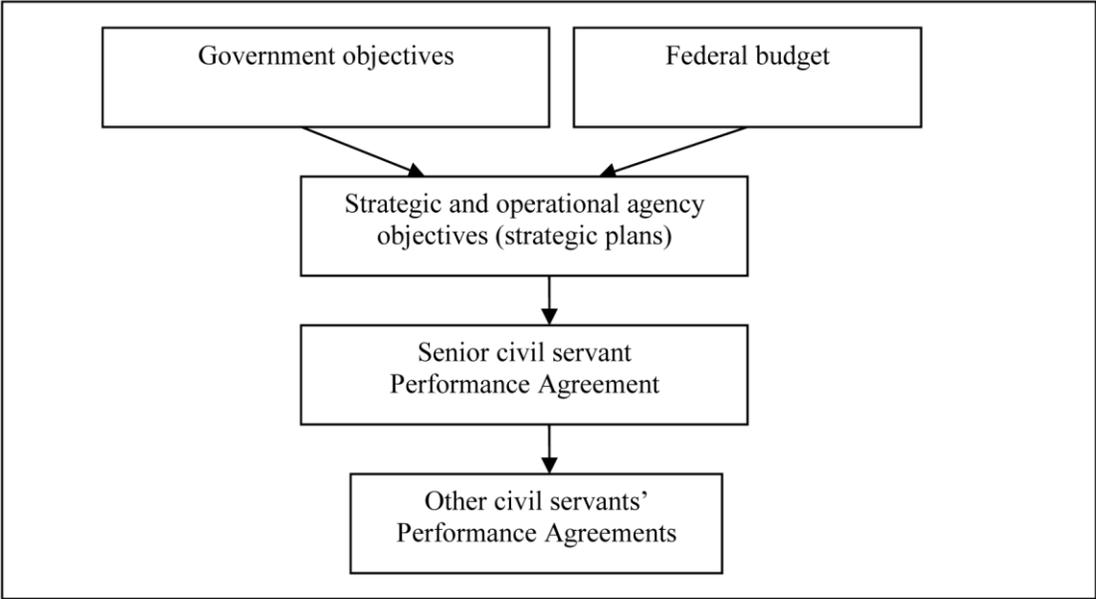
| | Belgium | Netherlands | United Kingdom |
|---|---|---|---|
| Is a position specific agreement/contract obligatory? | Yes | Yes | Yes |
| Who is the contract/agreement between? | Between Minister and most senior official ("president"), between the "president" and immediate subordinates ("level N-1"), and similarly for some levels down | Between Minister and most senior official (Secretary General/SG), between the SG and immediate subordinates (Director Generals/DGs) | Between the member of the Senior Civil Service and their line manager |
| Duration of the contract/agreement | Duration of the "mandate" ²⁴ | 1 year | 1 year |
| Content of the contract/agreement | Strategic and operational management objectives | Policy and management objectives; collaboration; and personal contribution | Organisational objectives; objectives with regard to competency development |
| Reporting on performance | Approximately yearly | Approximately twice a year | Yearly |
| Timing of performance appraisal | Every two/three years | Yearly | Yearly |
| Evaluator | External and internal evaluation | Minister and SG; SG and DG | Performance appraisal by hierarchy |
| Link with other performance-based arrangements | Link with policy letter of minister and budget | Possible link with organisational plans and budget | Link with organisational plans such as Public Service Agreements and/or business and unit plans |

Source: Annie Honddeghem – presentation at the OECD Expert Meeting on Performance-based Arrangements hosted by the Government of the Netherlands on 15-16 September 2006 in The Hague.

Fuente: (Ketelaar, Manning, & Turkisch, 2007)

Anexo 11 Cascading performance agreements in the United States

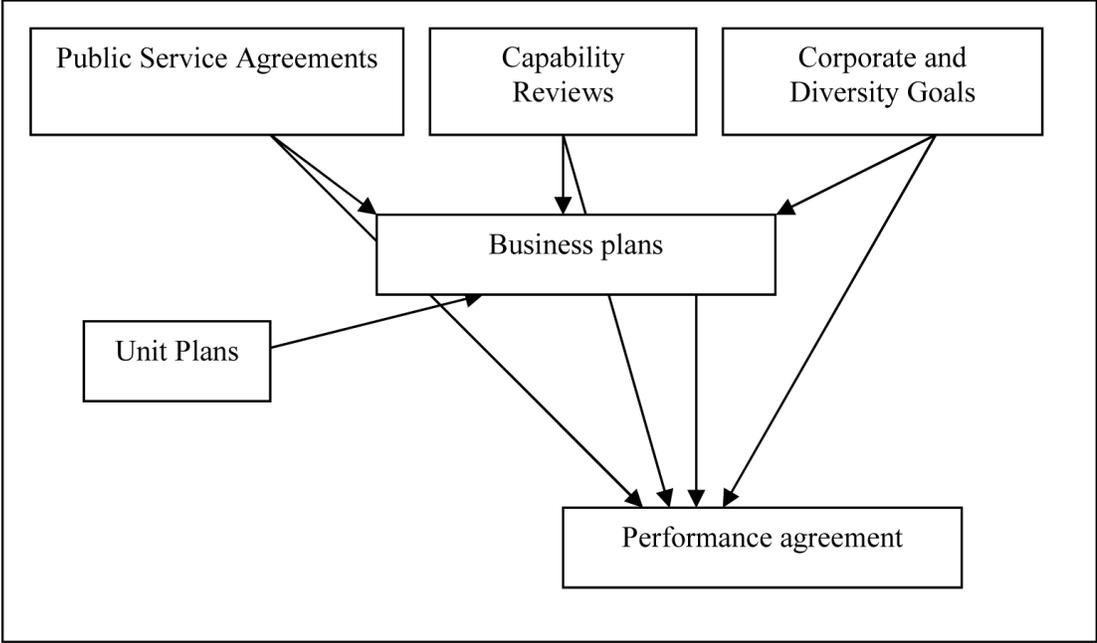
Figure 12. Cascading performance agreements in the United States



Fuente: (Ketelaar, Manning, & Turkisch, 2007)

Anexo 12 Cascading performance agreements in the United Kingdom

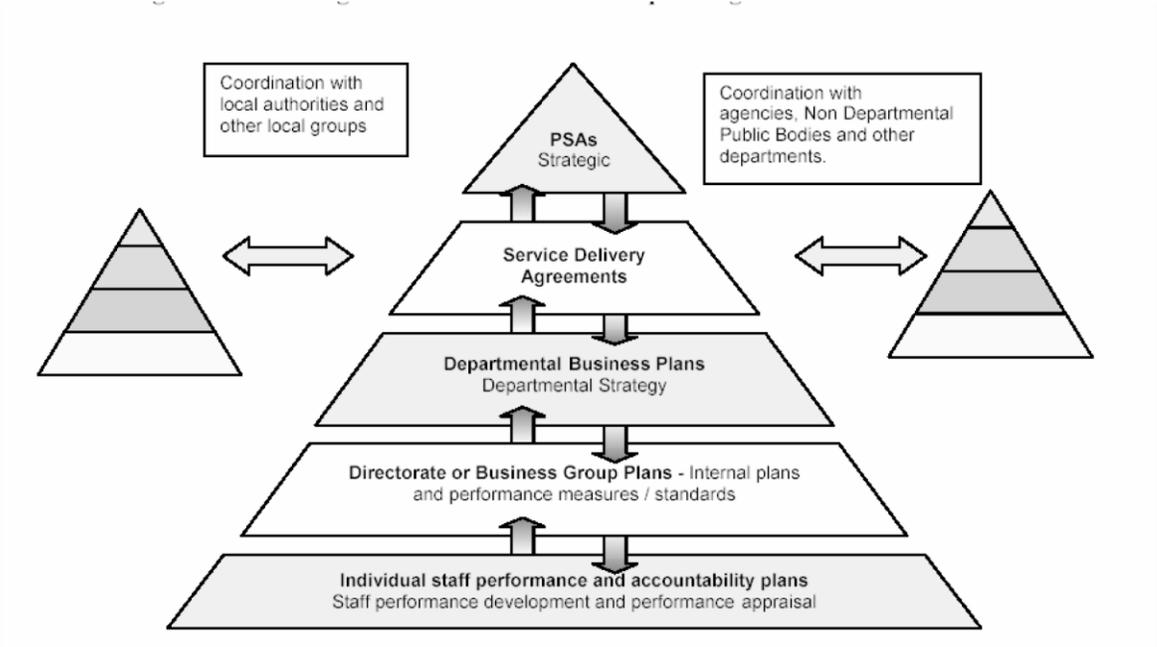
Figure 10. Cascading performance agreements in the United Kingdom



Fuente: (Ketelaar, Manning, & Turkisch, 2007)

Anexo 13 Agency performance measurement in the UK

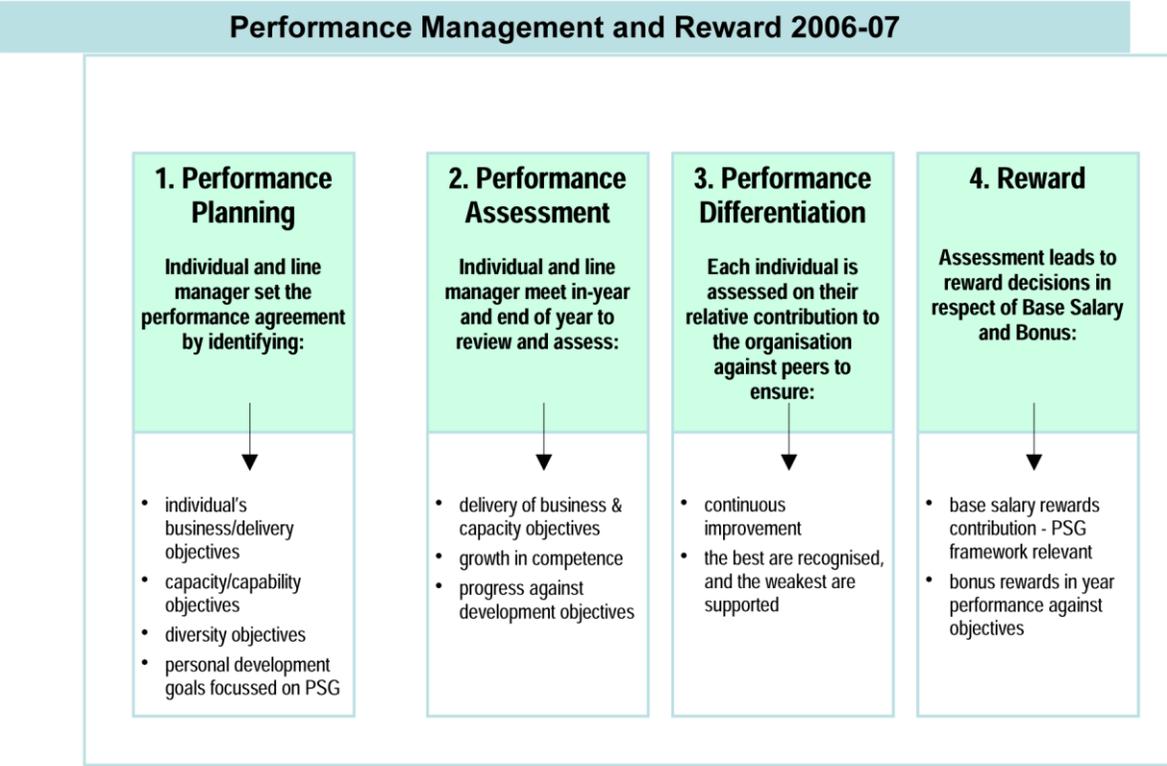
Figure 11. Agency performance measurement in the UK



Examples of PSA and SDA targets for the Department of Culture, Media and Sport include:

Fuente: (Ketelaar, Manning, & Turkisch, 2007)

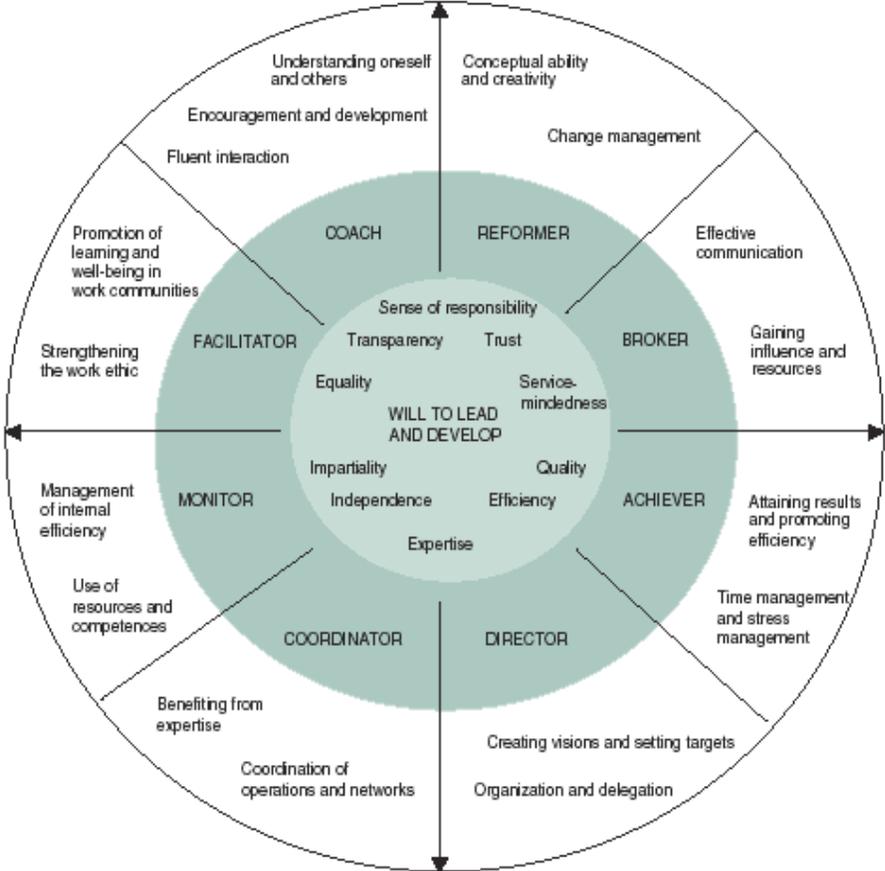
Anexo 14 Performance Management and Reward 2006-07



Source: Senior Civil Service: Performance Management and Reward Principles, Cabinet Office, March 2006.

Fuente: (Ketelaar, Manning, & Turkisch, 2007)

Anexo 15 Basis Roles in Key Competencies of Senior Civil Servants



Fuente: (Holopainen, 2003)

Anexo 16 *Number and median age in French senior civil service*

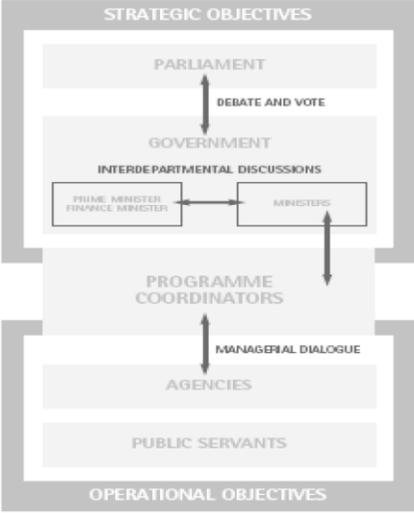
Number and median age in french senior civil service

| Professional bodies | Number (01.01.02) | Median age |
|---------------------------------|------------------------------|-------------------|
| Professional bodies ENA | | |
| Administrative civil executives | 2861 | 47.5 |
| Administrative judges | 971 | 46.6 |
| Diplomats | 757 | 45.9 |
| Local administration | 522 | 48 |
| Regional financial court | 427 | 50 |
| Financial Court | 364 | 50 |
| Council of State | 300 | 49.3 |
| Financial Inspection | 196 | 46.6 |
| Foreign trade | 187 | 46 |
| Paris municipal administration | 179 | 46.8 |
| Social affairs inspection | 144 | 47.5 |
| Administrative inspection | 62 | 45 |
| Total ENA | 6759 | |
| Professional bodies X | | |
| Agriculture and Forest | 2244 | 46.4 |
| Transport infrastructures | 1281 | 47.3 |
| Weapons | 1277 | 39.6 |
| Telecommunication | 742 | 41.9 |
| Statistics | 627 | 43 |
| Mines | 426 | 39.1 |
| Insurance control | 71 | 41 |
| Total X | 6668 | |
| Total ENA + X | 13427 | |

Source : commission for reforming ENA

Anexo 17 Cascading performance agreements in France

Figure 7. Cascading performance agreements in France

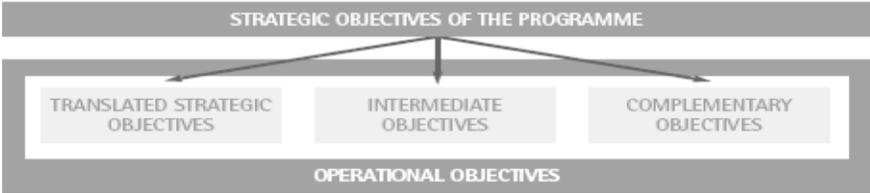


Source: *The Performance-Based Approach: Strategy, Objectives, Indicators, A Methodological Guide for Applying the Constitutional Bylaw of 1 August 2001 on Budget Acts*, 2004.

Fuente: (Ketelaar, Manning, & Turkisch, 2007)

Anexo 18 Program performance arrangements in France

Program performance arrangements



Source: Matthew Woods – presentation at the OECD Expert Meeting on Performance-based Arrangements hosted by the Government of the Russian Federation on 20 February 2007 in Moscow.

Fuente: (Ketelaar, Manning, & Turkisch, 2007)

Anexo 19 Perfil ADP versus convenio

SAG

Perfil ADP

Desafíos del Cargo

El/la directora/a Nacional, deberá asumir los siguientes desafíos:

- Deberá incrementar la eficacia tanto en la fiscalización como en la agilización de los trámites considerados por el sector tanto privado como público.
- Simplificar por la vía de un mayor uso de tecnología el tiempo y costo requeridos para la fiscalización, trámites y certificaciones.
- Liderar el proceso de modernización de la institución, acorde a las necesidades y demandas sanitarias, medio ambientales de los mercados nacionales e internacionales y la conservación de los recursos hidrobiológicos.

Convenio de desempeño

Objetivos

1. Incrementar el estándar fito y zoonosanitario del país, generando una adecuada priorización de los principales riesgos de plagas y enfermedades.
2. Fortalecer la gestión institucional y satisfacción a los requerimientos de los clientes a través de la mantención y mejora continua de las funciones del servicio son énfasis en la gestión eficiente y eficaz, en el marco de la promoción y mejora del clima laboral en la Institución.
3. Apoyar el aumento de la competitividad de los actores relevantes del sector Silvoagropecuario a través de la disminución de tiempos de respuesta, simplificación de procesos u otras acciones que permitan mejorar su capacidad competitiva en el período, en un contexto de modernización del Ministerio de Agricultura.

FOSIS

Perfil ADP

Desafíos del Cargo

El/La Directora/a Ejecutivo/a deberá asumir los siguientes desafíos:

1. Colaborar, desde su ámbito de competencias, en la construcción del sistema de protección social que contribuya a aminorar las desigualdades y aportar a la disminución de la marginación de los grupos más desprotegidos, incrementando los ingresos y mejorando la empleabilidad.
2. Articularse con el resto de las entidades sociales involucradas de modo de concretar esfuerzos eficientes que permitan a los grupos vulnerables incrementar sus ingresos.

Convenio de desempeño

Objetivos

1. Evaluar los resultados de la gestión programática, de acuerdo a los compromisos de la Ley de Presupuesto, en forma anual.
2. Contribuir en la disminución de la extrema pobreza y las desigualdades sociales, incrementando la capacidad de generar ingresos de personas en situación de extrema pobreza, fortaleciendo programas sociales focalizados a los grupos vulnerables, en el marco del Sistema de Protección Social
3. Articular al FOSIS con organismos públicos y privados, con el fin de concretar esfuerzos de manera eficiente, que permitan a los grupos vulnerables incrementar sus ingresos o disminuir su vulnerabilidad.

MOP – Vialidad

Perfil ADP

Desafíos del Cargo

1. Proyectar planes y programas estratégicos que aseguren un servicio de construcción y conectividad de la infraestructura vial con estándares de alta calidad, asegurando el cumplimiento de la inversión en los plazos estipulados
2. Ampliar y mejorar la conectividad entre diferentes zonas del país y construir conectividad en aquellos lugares que carecen de ella y/o en zonas que se pueden ver comprometidas en situaciones de emergencia.
3. Resguardar y promover el rol de rector técnico de la Subdirección de obras, garantizando la entrega de servicios de infraestructura vial a la comunidad en forma oportuna y con la calidad requerida.
4. Mantener el Laboratorio Nacional de Vialidad con estándares superiores de calidad en la investigación, equipamiento, control y difusión.
5. Responder a los requerimientos y desafíos de la ciudadanía procurando mantener la conectividad en situaciones de emergencia o catástrofes.

Convenio de desempeño

Objetivos

1. Impulsar el desarrollo económico sustentable del país y sus regiones, mediante la provisión de servicios de infraestructura vial con visión territorial integrada de largo plazo que fortalezcan la competitividad, la inserción en un mundo globalizado, la innovación, la integración interna y externa y el desarrollo equilibrado del territorio nacional.
2. Contribuir al desarrollo humano para mejorar la calidad de vida de las personas en comunidades y ciudades a través de la provisión de servicios de infraestructura vial que garanticen la conectividad.
3. Contribuir a la sustentabilidad ambiental del país, mediante la provisión de servicios de infraestructura vial que cumplan con las políticas, normativas y estándares en materia medioambiental y la incorporación continua de Innovación Tecnológica.
4. Alcanzar estándares de eficiencia en el uso de recursos para la provisión de los servicios de infraestructura vial a través del mejoramiento de los procesos claves de la organización y la disciplina fiscal.

SERNAPESCA

Perfil ADP

Desafíos del Cargo

1. Deberá incrementar la eficacia tanto en la fiscalización como en la agilización de los trámites considerados por el sector tanto privado como público.
2. Simplificar por la vía de un mayor uso de tecnología el tiempo y costo requeridos para la fiscalización, trámites y certificaciones.
3. Liderar el proceso de modernización de la institución, acorde a las necesidades y demandas sanitarias, medio ambientales de los mercados nacionales e internacionales y la conservación de los recursos hidrobiológicos.

Convenio de desempeño

Objetivos

1. Perfeccionar y difundir las normativas que regulan la actividad acuícola y pesquera del país para contribuir al desarrollo sustentable del sector.
2. Incrementar la cobertura de la fiscalización mediante la incorporación de nuevas metodologías de trabajo o del mejoramiento de las actualmente vigentes en el servicio.
3. Simplificación y agilización de los trámites y certificaciones que presta el Servicio, en base a las necesidades de nuestros clientes.
4. Diseñar e implementar un modelo de gestión presupuestaria institucional que le permita a SERNAPESCA disponer de una herramienta de gestión que facilite el cumplimiento de los objetivos estratégicos del Servicio.
5. Promover el mejoramiento continuo de la gestión institucional, a través del logro de las metas establecidas para los equipos de trabajo del Servicio.

Servicio de Salud Metropolitano Oriente

Perfil ADP

Desafíos del Cargo

1. Impulsar una mayor integración de los componentes de la Red Asistencial, constituyéndose en un gestor entre los distintos actores que la conforman.
2. Liderar al Servicio de Salud hacia un modelo de gestión cuyo centro de atención sea el usuario en su integralidad y su entorno familiar, estableciendo modelos de atención más amable con la comunidad, acogedora y oportuna.
3. Potenciar el recurso humano del Servicio de Salud a fin de lograr competencias en la instalación del modelo de atención, la gestión en red, calidad de la atención y cumplimiento de las garantías.
4. Favorecer la actualización tecnológica de la red.

Convenio de desempeño

Objetivos

1. Cumplimiento de líneas y productos estratégicos del sector
2. desempeño global eficiente y efectivo del servicio de salud
3. Gestión y desarrollo de la Red Institucional

CONICYT

Perfil ADP

Desafíos del Cargo

1. Implementar las políticas y planes institucionales establecidos por el/ la Presidente/a de CONICYT para fortalecer la gestión institucional, con una dotación adecuada de colaboradores e instalaciones necesarias para una provisión de servicios acordes con los nuevos desafíos asumidos.
2. Apoyar la gestión de los distintos programas de CONICYT que permitan proporcionar un mejor servicio a sus beneficiarios, mejorando al mismo tiempo la eficiencia en su gestión administrativa.
3. Contribuir a establecer sistemas en línea completos e integrados para todos los programas de CONICYT.
4. Establecer redes de colaboración internas entre los diferentes programas de la institución, como también entre éstos y los departamentos de soporte.
5. Fortalecer el programa de Becas, proponiendo criterios y métodos de gestión que permitan mejorar el servicio a los beneficiarios de excelencia del programa y la eficiencia en su gestión administrativa.

Convenio de desempeño

Objetivos

1. Asegurar una adecuada gestión de los atributos para el ejercicio del cargo, mediante una evaluación por parte del jefe directo de los aspectos cualitativos e integrales del desempeño del Director Ejecutivo.
2. Apoyar la gestión de los distintos programas de CONICYT que permitan proporcionar un mejor servicio a sus beneficiarios, mejorando al mismo tiempo la eficiencia en su gestión administrativa.
3. Implementar las políticas y planes institucionales establecidos por el Presidente de CONICYT para fortalecer la gestión institucional, con una dotación adecuada de colaboradores e instalaciones necesarias para una provisión de servicios acordes con los nuevos desafíos asumidos.
4. Contribuir a establecer sistemas en línea completos e integrados para todos los programas de CONICYT.
5. Fortalecer el programa de becas, proponiendo criterios y métodos de gestión que permitan mejorar el servicio a los beneficiarios de excelencia del programa y la eficiencia en su gestión administrativa.
6. Mejorar la calidad del servicio para mejorar la satisfacción del usuario final.
7. Asegurar una adecuada gestión de los recursos financieros de la institución.
8. Asegurar el cumplimiento de los mecanismos de incentivo de remuneraciones de tipo institucional.

Anexo 20 Programa de Mejoramiento de la Gestión

El Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG) es creado en el año 1998, dentro del Ministerio de Hacienda, como un mecanismo de incentivo institucional de remuneraciones. Vincula el cumplimiento de objetivos de gestión a un bono de remuneraciones para todos los funcionarios de una institución. Los objetivos deben ser aprobados anualmente por los ministros de Interior, Hacienda y Secretaría general de la Presidencia. La evaluación de dichos objetivos recae en los mismos ministerios.

Desde su creación los PMG han sufrido una serie de modificaciones que se han caracterizado inicialmente en fijar cuales son las áreas de mejoramiento incluidos en los compromisos, para luego ir modificando dichas áreas lo largo de los años. En el periodo del último gobierno, se incluyó un criterio de egreso de las áreas contenidas en los convenios, además de privilegiar el área de Monitoreo del desempeño.

En un principio, se establecieron objetivos de gestión basados en indicadores y metas propuestos por cada servicio público. Junto con ello, el cumplimiento era evaluado por las mismas instituciones. Este formato, si bien fue el punto de partida, no implicó mejoras sustanciales a la gestión de las instituciones. También ocurrió que no permitía exigencias y mediciones comparables entre los distintos organismos.

Al inicio del periodo 2000 - 2005, el PMG cubre un total de 186 instituciones, con más de 68.000 funcionarios. El incentivo de cumplimiento está definido en 2 tramos. El primero es para las instituciones que cumplen con el 90% de los compromisos o más. El segundo para las instituciones que cumplen entre el 75% y el 90% de los compromisos.

Ya habiendo pasado el periodo de instalación de los PMG, en el año 2001 se creó un Programa Marco Básico que establece las áreas que serían evaluadas por el PMG. Está basado mayormente en el ámbito de la modernización de la gestión pública del estado, cuyas definiciones anteriores presentaban un nivel de desarrollo insuficiente. El programa quedó compuesto en 10 sistemas, distribuidos en 4 áreas de gestión. Estos son:

Tabla 0-1 - Programa Marco Básico

| Áreas | Sistemas |
|--|--|
| Recursos Humanos | Capacitación |
| | Higiene-seguridad y Mejoramiento de Ambientes de Trabajo |
| | Evaluación de desempeño |
| Calidad de Atención a Usuarios | Oficinas de Información, Reclamos y Sugerencias (OIRS) |
| | Gobierno Electrónico |
| Planificación / Control / Gestión Territorial | Planificación / Control de Gestión |
| | Auditoría Interna |
| | Gestión Territorial |

| | |
|----------------------------------|--|
| Administración Financiera | Sistema de Compras y Contrataciones del Sector Público Administración Financiero-Contable |
| Enfoque de Género | Enfoque de género |

Fuente: Presupuesto por Resultados y la Consolidación del Sistema de Evaluación y Control de Gestión del Gobierno Central (Arenas & Berner, 2010)

Los sistemas se desarrollan en 4 a 6 etapas de avance. Cada etapa es definida con exigencias específicas, según características y requisitos técnicos, propios para cada sistema. Las etapas se organizan en un diagnóstico, diseño, implementación y evaluación. Las últimas etapas son definidas para una lógica de mejoramiento continuo.

Se establecen prioridades sobre las etapas, además de ponderaciones que en total deben sumar 100%. Las instituciones se pueden eximir de uno de los sistemas, si se consideran no pertinentes. En dicho caso es necesario justificar la eximición.

La validación técnica del cumplimiento se lleva a cabo por instituciones públicas (subsecretaría de Economía, Dirección de presupuesto, Servicio Civil, entre otras), cada una encargada de uno de un sistema en particular. Se denominan Red de expertos.

En el 2005 se inicia el proceso de certificación bajo la norma ISO 9001 de los sistemas de gestión del PMG. Con esto actores externos al Ejecutivo podrían acreditar el cumplimiento de los requisitos técnicos establecidos en los sistemas del PMG. El proceso de certificación se ha desarrollado gradualmente en la administración pública. A las actividades para el proceso de certificación se les denominó Programa Marco Avanzado.

Cuando se completan las etapas finales de los sistemas del Programa Marco Básico, los servicios públicos, deben empezar a comprometer objetivos para la certificación, dentro del Programa Marco Avanzado. Son 2 sistemas al año por certificar, solo si estos llegan a su etapa final.

Durante el periodo 2006-2010 se realizó una evaluación de impacto del PMG desarrollada por el Banco Mundial (PM). Dentro de las principales conclusiones de esta evaluación se encuentra adecuar el PMG a las necesidades de gestión de entidades como intendencias y Gobernaciones, continuar fortaleciendo la interacción entre los sistemas del PMG, impulsar un mayor involucramiento del nivel gerencial en la implementación del PMG, desarrollar estrategias de difusión de los objetivos y resultados del PMG.

En particular, a partir de esta evaluación del BM se plantea la necesidad de avanzar en relacionar con mayor fuerza los avances en la calidad de la gestión de los sistemas PMG con una mejor calidad de los bienes y servicios públicos. Con ello se crea el Marco de la Calidad, que incorpora la certificación ISO 9001 de los procesos relacionados con la provisión de bienes y servicios. El marco de la Calidad se agrupa en 4 áreas (Estratégicas, soporte institucional, Atención ciudadana, Calidad de la gestión), cuyos sistemas se definen de la misma forma que los contenidos en el Marco

Básico, pero no para todos los sistemas. A los anteriores sistemas, se agrega uno de Procesos de Provisión de Bienes y Servicios.

Al final del periodo, los sistemas y áreas son:

| Área | Sistema | Marco Básico | Marco Avanzado | Marco de la Calidad |
|---|--|--------------|----------------|---------------------|
| Recursos Humanos | Capacitación | 4 | 4 | 3 |
| | Higiene-Seguridad y Mejoramiento de Ambientes de Trabajo | 4 | 4 | 3 |
| | Evaluación de desempeño | 4 | 4 | 3 |
| Calidad Atención Usuarios | Sistema Integral de Información y Atención ciudadana | 4 | 4 | 3 |
| | Gobierno Electrónico - Tecnologías de la Información | 7 | * | * |
| | Sistema de Acceso a la Información Pública | 4 | * | * |
| | Sistema de Seguridad de la Información | 4 | * | * |
| Planificación / Control de Gestión | Planificación / Control de Gestión | 4 | 4 | 3 |
| | Auditoría Interna | 4 | 4 | 3 |
| | Gestión Territorial | 4 | 4 | 4 |
| Administración Financiera | Sistema de Compras y Contrataciones del Sector Público | 4 | 4 | 3 |
| | Administración Financiero Contable | 4 | * | * |
| Enfoque de género | Enfoque de Género | 4 | * | 4 |
| Gestión de la Calidad | Sistema de Gestión de la Calidad | * | * | 4 |

Fuente: Presupuesto por Resultados y la Consolidación del Sistema de Evaluación y Control de Gestión del Gobierno Central (Arenas & Berner, 2010)

A fines del año 2010, por medio de un oficio enviado por los ministros de Interior, Hacienda y SEGRES, se contemplaron una serie de modificaciones para el proceso PMG 2011. Se consideró un criterio de egreso del Marco Básico para los sistemas del ámbito de la gestión. Estos sistemas son:

- Capacitación
- Higiene-Seguridad y Mejoramiento de Ambientes de Trabajo
- Evaluación de desempeño
- Auditoría Interna
- Gestión Territorial
- Compras y Contrataciones del Sector Público
- Administración Financiero Contable
- Enfoque de Genero

Además, el PMG 2011 contempla solo el Programa Marco Básico y el Programa Marco de la Calidad. Al marco básico se le agregan los sistemas de (1) Sistema de Monitoreo del desempeño Institucional, (2) Descentralización y (3) Equidad de género. Además el Programa Marco Avanzado se considera dentro del Programa Marco de la Calidad.

Se establece también que las instituciones que no hayan cumplido con los sistemas del ámbito de la gestión, deben hacerlo para el año 2011. Para el proceso del año 2012 ocurre lo mismo. Todos los sistemas quedan definidos con un máximo de 4 etapas.

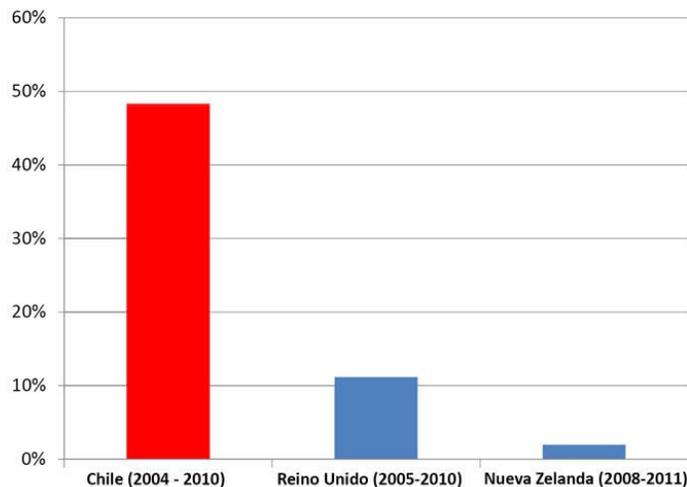
El sistema Monitoreo del desempeño Institucional debió comprometerse el año 2011 con una ponderación del 50% y con alta prioridad. Para el año 2012, dicha ponderación aumentó al 60%.

El marco de calidad quedó establecido en los sistemas de:

- Sistema de Gestión calidad: Creado en el año 2011 y es de carácter opcional.
- Sistema de Gestión de la Excelencia: Creado en el año 2012 y es de carácter opcional.
- Sistema de Acreditación de calidad: Creado en el año 2011 y es únicamente para los Gobiernos regionales.

Anexo 21 Tasa de Rotación Anual-Promedio

ADP: Tasa de Rotación Anual - Promedio



Fuentes: DNSC (Chile), Cabinet Office (Reino Unido), State Services Commission (Nueva Zelanda)

Fuente: (Lafuente, Presentación Seminario ADP, 2011)

Anexo 22 Marco Legal actual de los convenios de desempeño

Las recomendaciones propuestas por el Equipo Consultor requieren tener en cuenta el marco legal que rige al actual sistema, para identificar cuando estas recomendaciones se enmarcan dentro de la legislación actual o cuándo requieren modificaciones de los instrumentos legales. Por esto, a continuación se recogen los principales aspectos, tanto de la ley como del reglamento, que son considerados en el capítulo de Propuesta de Rediseño.

Ley 19.882

Tal como se indicó en el informe anterior, la ley 19.882 -promulgada en junio del 2003- es producto de la agenda de modernización del Estado y tiene por elemento central, la separación de las funciones administrativas de las políticas dentro de los ministerios. A continuación se rescatan los principales aspectos destacados para la discusión posterior de recomendaciones.

- **Personerías**

(Artículo 61°): “Dentro del plazo máximo de tres meses contado desde su nombramiento de definitivo o de su prórroga, los jefes superiores de servicio suscribirán un convenio de desempeño con el ministro del ramos respectivo. El convenio será propuesto por dicho ministro, Estos convenios deberán, además, ser suscritos por los Ministros de Hacienda y Secretario General de la Presidencia de la República.

En el caso de los directivos de segundo nivel de jerarquía, el convenio será suscrito con el jefe superior respectivo y a propuesta de éste.”

- **Modelo del convenio de desempeño**

(Artículo 61°): “Los convenios de desempeño tendrán una duración de tres años y deberá sujetarse al modelo e instrucciones que imparta la Dirección Nacional del Servicio Civil.”

- **Contenido del convenio de desempeño**

(Artículo 61°): “En la proposición de convenio se incluirán las metas anuales estratégicas de desempeño del cargo durante el periodo y los objetivos de resultado a alcanzar en el área de responsabilidad del directivo en cada año, con los correspondientes indicadores, medios de verificación y supuestos básicos en que se basa el cumplimiento de los mismos.”

- **Coherencia del convenio de desempeño**

(Artículo 61°): “Dichas metas y objetivos (del convenio) deberán ser coherentes con los determinados para el servicio de conformidad con sus sistemas de planificación, presupuestos y programas de mejoramiento de la gestión.”

- **Evaluación del convenio del desempeño**

(Artículo 63°): “El alto directivo deberá informar a su superior jerárquico, a lo menos una vez al año, dentro de los dos meses siguientes al termino del mismo, del grado de cumplimiento de

las metas y los objetivos. Asimismo, le informará de las alteraciones que se produzcan en los supuestos acordados, proponiendo los cambios y ajustes pertinentes a los objetivos iniciales, todo lo anterior de acuerdo a los que establezca el reglamento.

Corresponderá al mismo ministro del ramo o al jefe superior de servicio, según corresponda, determinar el grado de cumplimiento de los objetivos acordados”

- **Reglamento**

(Artículo 64°): “Un reglamento que será aprobado por decreto supremo del Ministerio de Hacienda, establecerá los mecanismos de control y evaluación de los convenios, la forma de medir y ponderar los elementos e indicadores a evaluar, lo procedimiento y calendarios de elaboración de los convenios, los procedimientos para modificarlos y toda otra norma necesaria para la adecuada operación de los mismos.”

- **Remuneraciones**

(Artículo 65°): “Establécese, en reemplazo de la asignación del artículo 1° de la ley N°19.863, una asignación de alta dirección pública que percibirán quienes desempeñen los cargos de jefes superiores de servicio de las instituciones afectas al Sistema de Alta Dirección Pública. A esta misma asignación tendrán derecho los directivos que ejerzan cargos del segundo nivel jerárquico de esas mismas instituciones.

La asignación de alta dirección pública no podrá significar en cada año calendario una cantidad superior al 100% de la suma de las remuneraciones brutas de carácter permanente que corresponda percibir al funcionario, según el régimen de remuneraciones a que se encuentre afecto, incluidas la asignación del artículo 12 de la ley N° 19.041, las bonificaciones de estímulo por desempeño funcionario de los artículos 11 y 3° de las leyes N° 19.479 y N° 19.490, respectivamente, y el incremento del artículo 2° del decreto ley N° 3.501, de 1980. Con todo, la concesión de esta asignación, sumadas las remuneraciones de carácter permanente, no podrá significar en cada año calendario, una cantidad promedio superior a las que correspondan al subsecretario del ramo.

El porcentaje a que tendrá derecho el jefe superior del servicio por concepto de la asignación de alta dirección pública se fijará por decreto supremo del Ministerio de Hacienda, con anterioridad a la resolución del proceso de selección correspondiente, considerando la proposición efectuada por el Consejo de Alta Dirección Pública.

El porcentaje a que tendrán derecho los directivos del segundo nivel jerárquico, se fijará por decreto supremo del Ministerio de Hacienda, con anterioridad a la resolución del proceso de selección correspondiente, considerando la proposición efectuada por el ministro del ramo respecto de todos los directivos del segundo nivel jerárquico de las instituciones dependientes o relacionadas con su cartera. El porcentaje que se fije tendrá carácter indefinido y se consignará en el acto administrativo que efectúe el nombramiento correspondiente. No

obstante, mediante los mismos procedimientos señalados por los dos incisos anteriores, podrá ser aumentado o disminuido cada vez que se cumpla el periodo de nombramiento o se produzca la vacancia de los cargos correspondientes.

En los servicios públicos cuyos sistemas de remuneraciones consulten el incremento por desempeño institucional de la asignación de modernización a que se refiere el artículo 6° de la ley N° 19.553 o en su reemplazo, otro similar al que forme parte de la asignación de modernización, el componente antes citado se determinará de la manera siguiente:

- a) El monto correspondiente en su porcentaje máximo lo percibirán aquellos jefes superiores de servicio y directivos del segundo nivel jerárquico que hubiesen cumplido el 100% o más de las metas fijadas para el año anterior en el correspondiente convenio de desempeño.*
- b) El 50% del porcentaje máximo para aquellos jefes superiores de servicio o directivos del segundo nivel jerárquico que hubiesen cumplido más de 80% y menos de 100% de las metas fijadas para el año anterior en el correspondiente convenio de desempeño.*

En los servicios públicos cuyos sistemas de remuneraciones no consulten componentes asociados al desempeño institucional, similar al que forma parte de la asignación de modernización, la asignación de alta dirección pública se calculará sobre la base de las remuneraciones permanentes. Aquellos jefes superiores de servicio y directivos del segundo nivel jerárquico que hubiesen cumplido el 100% o más de las metas fijadas para el año anterior en el correspondiente convenio de desempeño recibirán el 100% de la asignación de alta dirección pública. Si dicho grado de cumplimiento fuere igual o superior a un 80% e inferior al 100%, el porcentaje será de un 90%. Si el grado de cumplimiento fuere inferior al 80%, la asignación ascenderá a un 80%.

En los servicios públicos a los cuales les son aplicables los artículos 11 y 14 de la ley N° 19.479 y los artículos 3° y 4° de la ley N° 19.490, los componentes antes citados se determinarán de la manera siguiente:

- a) El monto correspondiente a cada uno de ellos en su porcentaje máximo lo percibirán aquellos jefes superiores de servicio y directivos del segundo nivel jerárquico, que hubiesen cumplido el 100% o más de las metas fijadas para el año anterior en el correspondiente convenio de desempeño.*
- b) El 50% del porcentaje máximo para aquellos jefes superiores de servicio o directivos del segundo nivel jerárquico que hubiesen cumplido entre el 80% y menos del 100% de las metas fijadas para el año anterior en el correspondiente convenio de desempeño.*

Durante el periodo que no se haya efectuado evaluación alguna del convenio de desempeño, el componente variable de la asignación de alta dirección pública se pagará en su monto máximo.

En los servicios cuyos altos directivos públicos perciban una remuneración total que de acuerdo a sus sistemas propios excedan las remuneraciones brutas de carácter permanente del subsecretario del ramo, el grado de cumplimiento del convenio de desempeño producirá el siguiente efecto: a) el 100% o más de cumplimiento del convenio da derecho al 100% de la remuneración del sistema a que estén afectos; b) el cumplimiento de más del 80% y menos del 100%, da derecho al 95% de dichas remuneraciones; y c) el cumplimiento del 80% o menos, da derecho al 93% de dichas remuneraciones.

La asignación de alta dirección pública tendrá el carácter de remuneración permanente para todos los efectos legales, se percibirá mientras se ejerza el cargo afecto al Sistema de Alta Dirección Pública y no será considerada base de cálculo de ninguna otra remuneración.

Sin perjuicio de las incompatibilidades establecidas en la presente ley, la asignación de alta dirección pública, también será incompatible con la asignación por el desempeño de funciones críticas establecida en este mismo cuerpo legal.”

Reglamento

El actual reglamento que regula la formulación y funcionamiento de los convenios de desempeño fue publicado en el Diario Oficial en el año 2006. A continuación se indican los principales elementos que este contiene y que se relacionan con las propuestas de re-diseño.

- **Asistencia del Servicio Civil**

(Artículo 8°): “La Dirección Nacional del Servicio civil proporcionará la asistencia técnica necesaria para la formulación de los convenios, la definición de los indicadores y medios de verificación a través de los cuales se determinará el grado de cumplimiento de las metas estratégicas y los objetivos de resultado.”

(Artículo 13°): “El ministro o el jefe superior de servicio, en su caso, definirá con el directivo público correspondiente la metas estratégicas y los objetivos de resultados. De ser necesario, la Dirección Nacional del Servicio Civil proveerá la asistencia técnica pertinente.”

- **Modificaciones al convenio de desempeño**

(Artículo 7°): “A lo menos una vez al año, y dentro de los dos meses siguientes al término del mismo, el alto directivo deberá informar a su superior de jerárquico respecto del grado de cumplimiento de las metas y los objetivos de resultado. Asimismo le informará de las alteraciones o modificaciones que se produzcan en los supuestos acodados, proponiendo los cambios y ajustes pertinentes a los objetivos iniciales.

En virtud de la información a que hace referencia este artículo, el ministro o el jefe de servicio respectivo definirán los ajustes a las metas anuales y objetivos de resultado del periodo siguiente o su evaluación definitiva en el caso de cumplirse el trienio correspondiente, lo que, de ser pertinente, se incluirá en un anexo del mismo convenio y que deberá aprobarse e

informarse al Servicio Civil por Ministro de Hacienda y Secretario general de la Presidencia de la república, en su caso.”

(Artículo 10): “Los cambios en las circunstancias y en los supuestos básicos, de ser pertinentes, serán considerados al momento de evaluar a un directivo público de primer o segundo nivel jerárquico, según sea el caso.

Cuando los cambios alteren el normal cumplimiento del convenio pactado y limiten su logro se podrá solicitar, en cualquier tiempo, y por alguna de las partes, su revisión y adecuación, los que figurarán a modo de anexos de los respectivos convenios conforme al artículo 7° de este reglamento.

La calificación de las causas, su posterior revisión y modificación de objetivos, será aprobada mediante resolución fundada del ministro del ramo o jefe superior de servicio respectivo, quien lo deberá comunicar a la Dirección nacional del Servicio Civil.”

- **Contenido del convenio de desempeño**

(Artículo 14°): “Tanto les metas estratégicas como los objetivos de resultado y los indicadores que los sirven deberá apuntar a algunas de las siguientes dimensiones:

- a) Eficacia: se refiere al grado de cumplimiento de los objetivos planteados por el ministro o jefe de servicio.*
- b) Eficiencia: Relaciona la obtención de un producto, meta u objetivo y los insumos que se utilizaron para alcanzar ese nivel de resultado.*
- c) Colaboración: Se refiere a la relación de logro entre determinados problemas y la capacidad de resolverlos a través de redes de colaboración transversal e intersectorial.*
- d) Desarrollo y mejora de las capacidades institucionales: Se refiere a la capacidad de generar capacidades organizacionales nuevas en la institución, ya sea en materias tecnológicas, de recursos humanos, flexibilidad financiera u otras.”*

- **Ponderación de objetivos**

(Artículo 15°): “Se definirán ponderaciones para cada uno de los objetivos definidos. La sumatoria de todos los ponderadores debe totalizar 100%, no pudiendo cada ponderador tener una valoración inferior a 10% ni superior a 30%.”

- **Evaluación de los convenios de desempeño**

(Artículo 17°): “La evaluación del cumplimiento de las metas y los objetivos de resultados corresponderá al ministro o jefe de servicio, según sea el caso.”

(Artículo 18°): “Durante el ejercicio anual de gestión, los directivos públicos deberán entregar a su evaluador los informes de avance que se estimen necesario y se definan previamente en los respectivos convenios de desempeño.”

(Artículo 19°): *“La evaluación definitiva del cumplimiento de las metas y objetivos deberá realizarse una vez concluido el periodo anual correspondiente y entregado el informe a que hace referencia el artículo 7° de este reglamento.”*

- **Seguimiento a los convenios de desempeño**

(Artículo 20°): *“El cumplimiento de las metas estratégicas y de los objetivos de resultados de gestión directiva, comprometidos en el convenio de desempeño, es verificado por la autoridad respectiva, quien comunicará dicha evaluación a la Dirección del Servicio Civil.*

Los ministerios y los servicios públicos, a través de sus autoridades y jefaturas, deberán proporcionar la información suficiente para que la Dirección Nacional del Servicio Civil pueda velar por la observancia de las normas legales y reglamentarias vigentes para la suscripción y funcionamiento de los convenios de desempeño para altos directivos públicos.”

(Artículo 21°): *“A efectos de ejecutar la verificación correspondiente, el ministerio del ramo dispondrá la creación de los mecanismos necesarios para controlar y evaluar el cumplimiento de las metas y objetivos comprometidos.*

Con tal propósito, los ministerios podrán encargar la realización de exámenes selectivos de los sistemas de información de los servicios de su sector, los cuales podrán realizarse antes, durante o después del proceso de evaluación respectivo.”