

DIRECCION NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL



División de
Proyectos Externos

INFORME FINAL

***“DISEÑO Y SEGUIMIENTO
CONVENIOS DE DESEMPEÑO ALTOS
DIRECTIVOS PUBLICOS”***

Santiago de Chile, 14 de agosto de 2007

1. RESUMEN EJECUTIVO

El presente informe corresponde al diagnóstico de la implementación y operación del Sistema de Alta Dirección Pública en lo que compete a los Convenios de Desempeño de los Altos Directivos Públicos, el análisis de buenas prácticas comparadas en diversos países y las recomendaciones de modificaciones, de acuerdo a los términos de la licitación y el contrato suscrito entre la Dirección Nacional del Servicio Civil y la Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas de la Universidad de Chile.

Este trabajo fue desarrollado por el Ingeniero Civil Industrial Sr. Luis Zaviezo Schwartzman como Director de Proyecto, la Ingeniero Civil Industrial Sra. Isabel Undurraga Aránguiz con la colaboración del Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile. Los autores desean agradecer a la Dirección Nacional del Servicio Civil, en particular a las Sras. Patricia Ibáñez, María Pilar Vera y Dinka Villarroel y a las otras Instituciones Públicas sin cuya colaboración no hubiese sido posible realizar este trabajo.

Para desarrollar la fase de diagnóstico, se desarrolló una metodología de análisis tanto perceptual como documental y se plantearon cinco hipótesis de trabajo, basados en un marco conceptual referido a Gestión Estratégica Pública y de Desempeño, que se detallan a continuación:

1. Las deficiencias de alineamiento y coherencia no son atribuibles a los instrumentos en sí mismos, sino que a las prácticas asociadas a su implementación, a lo que se agrega en algunos casos carencias en el manejo conceptual en temas estratégicos en los directivos que deben suscribirlos.
2. Los Convenios de Desempeño pueden integrarse con los demás instrumentos de gestión actualmente existentes, delimitando roles y propósitos.
3. Los Convenios de Desempeño requieren nuevas dimensiones para dar cuenta de la gestión directiva, porque las actuales son insuficientes.
4. Es posible establecer coherencia entre desempeño y recompensa, aún en la gestión directiva.

5. La DNSC pudiese tener un rol activo como parte del proceso de la elaboración, seguimiento y evaluación de los Convenios, además de los roles de registro y asesoría a pedido, que tiene actualmente.

Las cinco hipótesis fueron validadas durante este estudio, la primera en la fase de diagnóstico y las cuatro siguientes en el análisis y posteriores recomendaciones.

Diagnóstico

La etapa de diagnóstico, tal como se enunció, fue desarrollada desde dos enfoques: por una parte un análisis de información recopilada a partir de entrevistas a Altos Directivos Públicos seleccionados en una muestra por la DNSC (perceptual) y por otra el análisis de un conjunto significativo de Convenios de Desempeño y documentos de Instrumentos de Control de Gestión utilizados en los Servicios estudiados (documental).

Adicionalmente, fueron revisados los Perfiles de Selección de los Directivos Públicos entrevistados, los que habían tenido modificaciones en cuanto a las competencias o atributos esperados durante el período. Aunque ello no los hace comparables entre sí, finalmente el análisis de los perfiles no resultó relevante por cuanto dichas competencias o atributos no estaban presentes en ninguno de los 80 Convenios de Desempeño analizados. Si bien se pudo observar una correlación entre Perfil y Convenio, ésta se refiere en todos los casos a la coherencia entre la descripción de las funciones descrita en el Perfil y algunas de las tareas incluidas en el Convenio. En tanto que se trata de tareas operativas, este aspecto no fue relevante en cuanto a determinar métricas de desempeño de Directivos, lo que además da cuenta del grado de dificultad teórica y metodológica que tiene medir este componente.

A partir del análisis documental, el estudio enfrentó dificultades importantes para obtener información pública que permitiera evaluar el grado de alineamiento de los Convenios de Desempeño con otros instrumentos de gestión. En el caso de los PMG, la información disponible al 15 de Abril de 2007, es una cuenta del grado de avance al año 2006 de cada componente y subcomponente, sin detalle de los logros. Los BGI, sin embargo, corresponden al año 2005, por lo que no es posible comparar los datos de igual período, sino constatar la existencia de avances en las etapas, de estancamientos o en algunos casos paradójales incoherencias temporales del logro de etapas. Dentro de los BGI, está la única referencia pública

respecto de los Convenios de Desempeño Colectivo, la que no permitió formarse una opinión integral respecto del grado efectivo de logro y de los desafíos enfrentados.

Una carencia en los Convenios de Desempeño, que ha sido motivo de interés de la autoridad ministerial, son los criterios y conceptos relativos al accionar gerencial de los directivos evaluados. No existe desarrollo conceptual en los documentos del sistema, por lo que es necesario recurrir a otras fuentes y a juicios expertos para fundar recomendaciones al respecto. Una línea de trabajo posible es aquella que da cuenta del perfil de competencias o atributos de cada cargo, que al ser contrastado con acciones específicas que se deriven de ellas, puede dar cuenta del desempeño gerencial de los directivos, más allá de las contingencias y de las restricciones operacionales del Servicio. Este es un tema en fase preliminar de discusión y es necesario considerar los aportes y comentarios de quienes son actores relevantes del sistema.

Las principales conclusiones del diagnóstico a la vista de las hipótesis previas, se resumen 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.

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.

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 importante destacar 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.

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.

El detalle de las conclusiones se presenta en cada capítulo y además se adjuntan como anexos en CD los datos básicos de los documentos analizados.

Experiencias Comparadas

Del análisis de experiencias similares, reconocidas como Buenas Prácticas, se analizaron aquellas que guardan relación con el sistema de gerentes públicos, aunque no todas se relacionan directamente con evaluación de desempeño pero apuntan a apoyar el sistema y motivar a dichos gerentes públicos en la realización de una mejor gestión.

En cuanto a políticas de remuneraciones se encontraron prácticas de relación entre el desempeño y las rentas de los gerentes públicos, entre el desempeño y el presupuesto de los servicios para el período siguiente, sistemas de remuneraciones flexibles, que incluso no obligan a tener uniformidad de remuneraciones entre gerentes de distintos organismos ni entre períodos diferentes para un mismo gerente. Otra Buena Práctica apuntaba al concepto de renovación del contrato tras una buena evaluación del desempeño, ya sea como una opción de renovación de manera automática o incluso por un período superior de tiempo del primero. En reclutamiento y selección se destacó la asociación de esfuerzos públicos y privados y en otros ámbitos la planificación de sucesión para cargos de Gerencia Pública y las experiencias de accountability.

La mayoría de las buenas prácticas observadas en otras experiencias no son aplicables en Chile en el contexto actual, sobre todo aquellas que implican flexibilidad presupuestaria. Sin embargo constituyen un marco de referencia obligado para el futuro de la gerencia pública y algunas de ellas serían aplicables

con la voluntad política de hacerlo, como por ejemplo, la renovación del contrato tras una buena evaluación del desempeño, ya sea como una opción de renovación de manera automática o incluso por un período superior de tiempo que el primero.

Propuestas y Recomendaciones

Las recomendaciones han considerado aspectos de la cultura del sector público, tales como la prioridad de los méritos formales sobre las competencias y rendimientos medibles de forma efectiva, las barreras a la movilidad (horizontal y vertical) y a la promoción o carrera funcionaria efectiva y la protección del empleo.

El Alto Directivo Público debe obtener resultados en un entorno con una cultura fuertemente arraigada, por lo cual sus habilidades de diagnóstico para el cambio son esenciales y apuntan a definir ¿qué pasa realmente en determinada situación?, ¿qué es probable que ocurra si no se hace ningún cambio?, ¿qué le gustaría a la gente que pasara idealmente? y ¿cuáles son los obstáculos que evitan el avance de lo actual a lo ideal?. Así entonces, la implantación debe ser el proceso de convertir los datos del diagnóstico en metas y planes, estrategias y procedimientos posibles de ser ejecutados dentro del marco de restricciones vigentes.

Las recomendaciones están centradas en el apoyo al alto directivo público en este escenario. Respecto de las mismas, **el principal considerando es la formulación de las metas estratégicas contenidas en los Convenios en un período anterior al proceso de selección de los Directivos, de manera que la Autoridad Superior, Ministro o Jefe de Servicio según corresponda, establezca claramente las directrices estratégicas para el Servicio en el marco de la Política y Programación Gubernamental, así como declare las expectativas de desarrollo gerencial y estratégico que espera de la gestión directiva de quien asumirá dicho cargo.**

A partir de ello el proceso de formulación y suscripción del convenio se produce en un marco claro, donde tanto el Directivo como su superior podrán acordar los recursos por una parte y los compromisos por otra, de manera que se logra un acuerdo legítimo, medible y recompensable, positiva o negativamente, de acuerdo a los resultados logrados por el directivo en el desempeño de su cargo.

Se incorporan ajustes en el Reglamento que regula la operación del sistema respecto de los períodos de evaluación efectiva para solucionar los inconvenientes de períodos alejados de los períodos calendarios que responden a la lógica común

y también a la presupuestaria, así como respeto de elementos conceptuales que a juicio del equipo consultor presentan algunas discrepancias con el uso correcto de los términos en la secuencia lógica de eventos en la gestión.

En los aspectos legales se sugiere corregir en la Ley N° 19.882 la inequidad en el tratamiento de la asignación de Alta Dirección Pública reconociéndola como tal en todos los casos, separándola de incentivos monetarios por el logro de los compromisos suscritos en los Convenios de Desempeño. Los cambios propuestos en el rol de la DNSC también apuntan al perfeccionamiento del sistema en apoyo del alto directivo público .

Un aspecto adicional que puede ser considerado es la renovación automática del contrato de tres años ante una evaluación positiva del desempeño del directivo. Esto supone que las evaluaciones deben ocurrir en momentos previos al término del período respectivo y es una consideración que no debiese tener mayores complicaciones administrativas.

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

- Mejorar y profundizar el desarrollo conceptual en temas de gestión estratégica para todos los involucrados en el diseño, elaboración y suscripción de CDADP.
- 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 las 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.
- 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 estrategia de implementación pasa esencialmente por la capacidad de lograr respaldo de la autoridad para emprender una tarea de perfeccionamiento de las prácticas y del fondo conceptual de los actores involucrados para desarrollar un instrumento multidimensional de medición de desempeño directivo que de cuenta de las particularidades de dichos cargos.

En síntesis, es posible afirmar que las hipótesis en base a las cuales se trabajó fueron verificadas en su totalidad. Por una parte, fue posible establecer que las deficiencias de alineamiento y coherencia definitivamente no son atribuibles a los instrumentos en si mismos, los que son genéricos y por lo tanto tienen la flexibilidad para recibir declaraciones debidamente alineadas, sino que a las prácticas asociadas a su implementación, además de la carencia de claridad conceptual en temas estratégicos, en algunos casos en los directivos que deben suscribirlos.

Destacando que los Convenios de Desempeño no están constituidos exclusivamente por aquellas variables no representadas en el resto de los instrumentos de gestión actualmente existentes, el diseño propuesto es complementario e incluso marco de referencia para los mismos en aquellos aspectos comunes, delimitando roles y propósitos y considerando todas las dimensiones gerenciales para dar cuenta de la gestión directiva.

En cuanto a establecer coherencia entre desempeño y recompensa en la gestión directiva y en el entendido que la asignación de alta dirección pública es propia del cargo, se proponen diversas buenas prácticas a modo de modelo y la reformulación de la asignación por cumplimiento del convenio de desempeño, específica e independiente de la asignación de modernización, como es actualmente en algunos casos.

En cuanto al rol de la DNSC, se propone una ampliación de sus atribuciones y participación en el sistema de elaboración de convenios de desempeño, además de los roles de registro y asesoría, en la medida en que ésta sea solicitada que tiene actualmente. Esta ampliación requiere de modificaciones a la ley 19.882, las que son factibles de implementar en breve plazo.

Finalmente, es necesario remarcar una idea que ya se ha hecho clásica respecto evaluación de desempeño:

“Lo que se puede medir se puede gestionar”

y en el Sector Público en Chile hay más por medir y gestionar que recursos y productos.