

EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DE SERVICIOS PÚBLICOS: BASES QUE FUNDAMENTAN LOS INCENTIVOS INSTITUCIONALES ¹

Dirección de Presupuesto, Ministerio de Hacienda de Chile

INTRODUCCIÓN

El Proyecto de Ley que fija el pago de un incremento institucional por desempeño a servicios públicos, suscrito en el marco de las negociaciones Gobierno-ANEF es una iniciativa que se sustenta en el reconocimiento de los esfuerzos de mejoramiento de gestión que han impulsado las instituciones durante los últimos años. En efecto, desde los primeros años del gobierno de la concertación se han venido impulsando una serie de políticas y programas destinadas a modernizar la gestión pública, teniendo como objetivos centrales: lograr mejoramientos sustanciales en la calidad de servicio y atención al usuario, un uso eficiente de los recursos públicos, mayor transparencia en la gestión y el fortalecimiento de las políticas de recursos humanos posibilitando un mayor desarrollo personal y profesional de los funcionarios.

Como resultado de dichas orientaciones y políticas, son innumerables los avances que se han registrado en los resultados de la gestión de las instituciones, destacando entre otros: disminución considerable de tiempos de respuesta en la tramitación de trámites relevantes para los usuarios (INP, SII, Tesorería), logros importantes en la productividad de servicios relevantes para el desarrollo económico del país (SAG, MOP, INDAP, Registro Civil, CORFO, etc), mejoramientos sustanciales en la cobertura y la calidad de prestaciones claves para los sectores de menores ingresos (JUNAEB, FONASA, Ministerio de Educación, Salud, etc).

Sin duda que cada uno de los logros de las instituciones traducidos en la eficiencia, eficacia y calidad de los servicios prestados requiere de un mayor fortalecimiento y desarrollo, como asimismo de un reconocimiento e incentivo hacia mejores resultados. En este contexto, y considerando el importante avance de los servicios públicos y creación de condiciones para un mejoramiento sostenido de aquellas instituciones con menor avance en materias de gestión, se ha impulsado la iniciativa que posibilita el pago de un incentivo asociado al cumplimiento de metas institucionales, cuyo objetivo central es incentivar el mejoramiento de la gestión de las instituciones públicas, lograr mayor eficiencia, eficacia de sus resultados, a partir de la suscripción de compromisos de desempeño que premien cumplimiento de metas de gestión.

Esta iniciativa, por lo tanto, se genera en el marco de importantes avances en materia de mejoramiento de gestión de las instituciones públicas y de iniciativas orientadas a la generación de compromisos y responsabilización por los resultados.

¹ Documento preparado para el taller "Evaluación de la Gestión del Gasto Público", Cepal, Santiago de Chile, Enero de 1998.

El presente documento sistematiza, las principales políticas, programas y acciones como parte del proceso de modernización de la gestión pública impulsado por el gobierno y que han dado como resultado entre otros las condiciones para una mayor responsabilización y suscripción de compromisos de gestión evaluables. Asimismo se resumen las propuestas metodológicas y de procedimientos que permitirán poner en marcha esta iniciativa.

I.- ANTECEDENTES

1.1 BASES PROGRAMÁTICAS DEL SEGUNDO GOBIERNO DE LA CONCERTACIÓN.

En el programa de gobierno del Segundo de Gobierno de la Concertación, quedaron reflejados a nivel de definiciones programáticas, y como una de las ocho prioridades del gobierno, los principales temas relativos a la modernización del Estado y de la gestión pública. Dichos principios constituyen los lineamientos centrales que deberían orientar la labor del Estado en el ámbito de mejorar su desempeño y modernizar su gestión.

Las directrices planteadas en el programa de gobierno son las siguientes:

- i) Convertir al ciudadano en el foco central de la acción del Estado, poniendo especial énfasis en que cada repartición pública identifique a sus usuarios, así como los servicios que ellos requieren.
- ii) Estilo de gestión orientado hacia los resultados en lugar de centrado en las normas y procedimientos.
- iii) Mejorar la eficiencia en la recaudación y administración de los recursos públicos y mejorar la gestión de las entidades públicas.
- iv) Incorporar tecnología moderna y principios modernos de gestión y organización, específicamente, se plantea transitar desde las formas tradicionales de control hacia el control y evaluación por resultados.
- v) Incorporar sistemas que sancionen la ineficiencia y premien el buen desempeño a nivel individual.
- vi) Designación de los gerentes públicos en base a los criterios de compromiso con las orientaciones del gobierno, idoneidad técnica, experiencia, probidad y dinamismo personal.
- vii) Exigir a quienes estén a cargo de una repartición pública, al comienzo de su gestión, un Plan de Acción, que contemple los objetivos y metas que perseguirá durante el periodo determinado. Estas metas deberán expresarse de manera de poder evaluar su logro.
- viii) Crear mecanismo que posibiliten el control ciudadano de los actos del Estado y entreguen mayor transparencia a la gestión pública.

ix) Dignificación del rol del funcionario público e impulso a la capacitación como pieza clave de la política de recursos humanos en el sector público.

x) Redefinir los sistemas de evaluación y poner en práctica sistemas de incentivos monetarios y no monetarios al asociados a la excelencia.

Avanzar hacia un concepto de carrera funcionaria más flexible y autónoma, ampliando la cobertura del sistema de concursos.

xii) Creación de un Consejo Asesor del Presidente, en materias de modernización de la gestión pública, integrado por los ministros que tengan responsabilidad sobre el tema. Dicho Consejo contará con el apoyo de una Secretaría Técnica.

1.2 PRINCIPALES INICIATIVAS DE GOBIERNO PARA LA MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA

1.2.1 PLAN PILOTO DE MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN EN SERVICIOS PÚBLICOS.

A mediados de 1992, la Dirección de Presupuestos dio inicio a un Programa de Modernización de la Gestión en algunos Servicios Públicos con el objeto de desarrollar nuevos instrumentos de apoyo a la gestión y, a partir de estas experiencias, incorporar en un Plan General en forma progresiva al resto de las entidades de la Administración del Estado.

Este Programa tuvo como objetivo el promover una nueva visión sobre la gestión pública cambiando el foco de atención desde los procesos (políticas, instrumentos y procedimientos), hacia los resultados. Para estos efectos se requirió que los organismos públicos se familiarizaran con técnicas modernas de gestión tales como planificación estratégica, asignación de responsabilidades individuales y sistemas de evaluación del desempeño, y las incorporaran en su forma de administración.

La hipótesis de trabajo fue que el establecimiento de sistemas de control de gestión permitiría una mejor toma de decisiones, la evaluación del desempeño institucional, la adopción de medidas correctivas, el rediseño de prácticas de trabajo y una eficiente asignación y utilización de los recursos financieros.

Se estableció como requisito que estos sistemas debían permitir una permanente evaluación de la gestión institucional, especialmente en cuanto a la eficiencia, eficacia y calidad de los servicios proporcionados a los usuarios.

El Programa fue diseñado en base a dos etapas de trabajo:

Una primera etapa cuyo objetivo era el diseño de un sistema de control de gestión y que contemplaba el desarrollo de indicadores de gestión que permitieran una evaluación del desempeño institucional.

Una segunda etapa, de implementación del diseño realizado, con el objetivo de contar con sistemas de control de gestión operando en los servicios.

Para ejecutar el programa se conformó, en cada Servicio participante, un grupo de trabajo integrado por Directivos del Servicios, consultores externos y un profesional de la Dirección de Presupuestos.

Resultados del Plan Piloto.

El Plan Piloto de Modernización de la Gestión Pública integró a 5 servicios públicos, tres de los cuales finalizaron la segunda etapa de construcción de indicadores de desempeño (Servicio Nacional de Capacitación y Empleo, Servicio Agrícola y Ganadero y Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas). Las otras dos instituciones (Dirección de Bibliotecas Archivos y Museos, Dirección General de Deportes), lograron finalizar exitosamente procesos de planificación estratégica, para la determinación de su misión y objetivos. Esto último, en la perspectiva de determinar los requerimientos técnicos, organizacionales y económicos para la futura implementación del Sistema de Control de Gestión.

De esta manera, los resultados mirados desde el punto de vista de los objetivos iniciales del Plan Piloto fueron bastante positivos. Pero hubieron otros resultado o efectos no previstos que tal vez tuvieron tanto o más importancia que los resultados formales.

El primero de estos resultados fue la contrastación de los enfoques de la moderna teoría del management con la realidad del sector público nacional. El resultado de este "choque" fue la elaboración de una metodología, especialmente en el tema de evaluación del desempeño institucional, que partiendo de la base teórica del management moderno, rescataba y potenciaba las características propias de la administración pública chilena. Metodología que de ahí en adelante ha servido de base para otras iniciativas en esta área, tales como indicadores de gestión, balances de gestión, convenios de desempeño (CCHEN) y bonificaciones por desempeño institucional (Aduanas, Salud, MOP).

El segundo resultado, fue el gran efecto demostrativo que esta iniciativa en el sector público. Esta experiencia logro relevar y elevar el perfil del tema de la modernización de la gestión pública, llevando, la discusión de estas temáticas a importantes foros públicos y privados durante el año 1993. Lo anterior sirvió de base, junto a otras iniciativas impulsadas por instituciones líderes como el INP y el Servicio de Impuestos Internos, para la incorporación definitiva de este tema en la agenda pública y las bases metodológicas para el diseño de los Compromisos de Modernización, iniciativa desarrollada posteriormente por el Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública, .

1.2.2 INDICADORES DE GESTIÓN DE LA LEY DE PRESUPUESTOS

a) Contexto y Objetivos

La generación de un sistema de metas e indicadores de gestión se enmarca en las iniciativas prioritarias de gobierno orientadas a la modernización de la gestión de las instituciones públicas.

Tiene como objetivo la generación de un sistema de medición y evaluación de la gestión de los servicios públicos que posibilite:

- La entrega de información regular sobre el uso de los recursos públicos y la calidad de la gestión de los servicios públicos, orientado a sentar las bases para un mayor compromiso y confianza que facilite la relación entre las instituciones públicas, los ministerios y el Congreso Nacional.
- La incorporación de información relativa al desempeño de las instituciones en la discusión presupuestaria logrando una mayor eficiencia en la asignación de los recursos públicos
- La generación de bases sustentables de información para la toma de decisiones de los propios servicios, impulsando una gestión más eficiente y comprometida con los resultados
- Mejorar la coordinación con los demás niveles de decisiones del aparato público.

Surge en 1995 como iniciativa de la Dirección de Presupuestos, se introducen por primera vez durante la discusión de la Ley de Presupuestos, metas e indicadores de gestión en 26 servicios públicos de la administración central (aprox.20% del total)

b) METODOLOGÍA

Como se mencionará anteriormente, la metodología surge de la experiencia piloto de modernización de servicios públicos (SENCE, DIGEDER, SAG, DIBAM, JUNAEB) impulsada por la DIPRES entre 1992 y 1994, y que consistió en la introducción de Sistemas de Control de Gestión. Para dichos efectos se generó un desarrollo metodológico que permitió la identificación de las fases relevantes para la construcción del sistema de indicadores de gestión.

A partir del desarrollo de una guía metodológica entregada a los servicios públicos, se propone que las instituciones realicen los siguientes pasos en la construcción de sus indicadores:

i) Definiciones estratégicas: definición de objetivos que orientarán a corto, mediano y largo plazo su accionar y traducir los objetivos más relevantes en metas de gestión a través un proceso de Planificación estratégica.

II) Desarrollo del Proceso de Planificación Estratégica (Misión, Objetivos institucionales, metas de gestión), se entregan los conceptos de cada una de estas fases.

III) Elevamiento de la información para la medición de gestión: Información financiero contable, información operacional, información sobre resultados

IV) Definición de las áreas básicas de evaluación:

Los aspectos o dimensiones del desempeño de una institución que es factible y relevante medir, son los siguientes:

Economía

Este concepto se puede definir como la capacidad de una institución para generar y movilizar adecuadamente los recursos financieros en pos de su misión institucional.

Todo organismo que administre fondos, especialmente cuando estos son públicos, tiene la responsabilidad de efectuar un manejo eficiente de sus recursos de caja, de la ejecución de su presupuesto, de la administración de su patrimonio y de su capacidad de generación de ingresos cuando esta no interfiere con su misión institucional.

Indicadores típicos de economía y desempeño financiero de una institución son su capacidad de autofinanciamiento, la ejecución de su presupuesto y la recuperación de préstamos.

Eficiencia

El concepto de eficiencia describe la relación entre dos magnitudes físicas: la producción física de un bien o servicio y los insumos que se utilizaron para alcanzar ese nivel de producto.

El indicador natural de eficiencia es el costo unitario de producción o costo promedio, el cual relaciona la productividad física de los factores y su costo. En el ámbito de los Servicios Públicos existen muchas aproximaciones a este concepto. En general, se pueden obtener mediciones de productividad física, relacionando nivel de actividad, expresado como número de acciones, beneficios o prestaciones otorgadas, y nivel de recursos utilizados (gasto en bienes y servicios, dotación de personal, horas extraordinarias etc).

Otro tipo de indicadores de eficiencia son los que relacionan volúmenes de bienes y servicios o recursos involucrados en la producción de estos, con los gastos administrativos incurridos por la institución. En algunos países por ejemplo, la participación de los gastos administrativos generales en el gasto total de las instituciones del sector público se considera como una buena aproximación a las ganancias globales de eficiencia en el conjunto de dicho sector.

Eficacia

El concepto de eficacia se refiere al grado de cumplimiento de los objetivos planteados, es decir, en qué medida el área, o la institución como un todo, está cumpliendo con sus objetivos fundamentales, sin considerar necesariamente los recursos asignados para ello.

Las medidas de eficacia son más fáciles de obtener en la medidas que exista claridad respecto a los objetivos de la institución. Por esta razón, servicios que poseen un conjunto bien definido de prestaciones orientadas a una población objetivo bien acotada, pueden generar excelentes medidas de eficacia, tales como, cobertura de los programas, aceptabilidad de la prestación, grado de satisfacción de los usuarios, tiempo de tramitación de los beneficios, etc.

Calidad del Servicio

La calidad del servicio es una dimensión específica del concepto de eficacia que se refiere a la capacidad de la institución para responder en forma rápida y directa a las necesidades de sus usuarios. Son extensiones de la calidad factores tales como: oportunidad, accesibilidad, precisión y continuidad en la entrega del servicio, comodidad y cortesía en la atención.

v) Definición de criterios y requisitos que deben cumplir los indicadores de gestión

El desarrollo de indicadores de gestión debe ser abordado bajo la preeminencia de criterios técnicos. Se trata de un paso fundamental para enriquecer y modernizar la gestión de las instituciones públicas. Por esto, el proceso mediante el cual se obtengan los indicadores determinará de manera importante su legitimidad y aplicabilidad.

Los indicadores de gestión debe satisfacer los siguientes requisitos básicos:

La condición básica de los indicadores es la **pertinencia**, es decir que deben ser expresión de los procesos y productos esenciales de la institución, de modo de reflejar adecuadamente el grado de cumplimiento de sus objetivos institucionales.

La medición debe ser **homogénea**. Esto quiere decir, que las actividades o prestaciones que se escojan para ser medidas deben ser de un mismo tipo, en términos de calidad, costo y usuarios a quienes van dirigidas.

Los indicadores deben ser **independientes** y responder en lo fundamental a las acciones desarrolladas por la institución. En la medida de lo posible, se deben evitar indicadores que puedan estar condicionados en sus resultados por factores externos, tales como la situación general del país, o la actividad conexas de terceros, sean estos públicos o privados.

La información que sirva de base para la elaboración de indicadores de gestión debe ser recolectada a un **costo razonable** y con la garantía de **confiabilidad** necesaria.

Los indicadores deben ser **públicos**; esto es, deben ser conocidos y accesibles a todos los niveles y estamentos de la institución, así como al público usuario y al resto de la administración pública.

Ligado a lo anterior, se encuentra el echo de que los indicadores deben ser generados en un medio **participativo**, que involucre en el proceso de elaboración a todos los actores relevantes (funcionarios, directivos, autoridades, usuarios), lo anterior como una forma de asegurar la legitimidad y reforzar el compromiso con las metas e indicadores resultantes.

Finalmente, respecto al número de indicadores de gestión a utilizar, se debe reconocer que existe una contradicción entre los requerimientos de **simplicidad** y **comprehensividad** en un sistema de indicadores. Los indicadores deben cubrir los aspectos significativos del desempeño, privilegiando los objetivos más relevantes, pero su número no puede exceder la capacidad de análisis de quienes los usaran. Un mínimo aceptable de

indicadores de gestión, debe incluir al menos un par de indicadores por cada una de las dimensiones del desempeño señaladas anteriormente

vi) Apoyo técnico-metodológico para la construcción de indicadores

En el proceso de construcción de los indicadores existe una fase de apoyo metodológico y técnico por parte de la DIPRES, la cual se realiza en reuniones entre la unidad de gestión (un profesional) y la contraparte del servicio. Los indicadores deberían ser sancionados coordinadamente con el sector presupuestario.

c) Evaluación del proceso

Durante el proceso presupuestario de 1998, se realizó, por cuarto año consecutivo, el proceso de establecimiento de metas e indicadores de gestión para los servicios públicos.

Para 1998, 66 instituciones públicas comprometieron un total de 285 metas de gestión con sus respectivos indicadores cuantitativos para verificar su avance.

A continuación se presenta un cuadro con los principales resultados observados, en los últimos cuatro procesos.

PERÍODO PRESUPUESTARIO	1995	1996	1997	1998
Nº de servicios participantes	26	49	65	66
Nº de metas e indicadores	105	182	282	285

El cuadro anterior muestra que la cobertura de servicios con metas e indicadores de gestión, así como el número de las mismas, creció levemente entre los procesos presupuestarios de 1997 y 1998. La principal razón que explica este fenómeno, es que la cobertura del programa esta relativamente acotada a aquellos servicios en los que es posible establecer este tipo de instrumentos con la metodología utilizada.

El resto de la cobertura potencial del programa esta integrada por subsecretarías e instituciones que realizan actividades más ligadas a la función normativa o reguladora, en las cuales la medición de desempeño es relativamente más compleja y, por lo tanto, requiere de la aplicación de una metodología de trabajo más intensiva y con un mayor grado de asistencia y apoyo técnico por parte de la DIPRES.

En cuanto a la calidad técnica de las metas e indicadores comprometidos y al grado de compromiso respecto de su cumplimiento que se ha generado al interior de los servicios públicos, una primer análisis refleja que ambos aspectos presentan una mejoría en relación a versiones anteriores del proceso.

Evaluación año 1996.

Se realizó a principios de este año la evaluación del grado de cumplimiento de las metas de gestión correspondientes al período presupuestario 1996. De acuerdo a los compromisos establecidos, 49 servicios públicos presentaron información sobre cumplimiento de metas de gestión para el referido período.

El primer aspecto que resalta es que la mayoría de las metas presentadas dicen relación con los conceptos de eficacia (46% del total) y calidad de atención al usuario (24% del total), siendo minoritaria la participación de los indicadores de eficiencia y economía.

Economía: De un total de 16 metas de este tipo 12 fueron cumplidas o sobrepasadas, lo cuál implica un cumplimiento de un 75%.

Eficacia: De los 84 indicadores de eficacia considerados, 61 muestran que la meta respectiva fue alcanzada o superada, lo que corresponde a un cumplimiento del 73%.

Eficiencia: Este tipo de metas fue el que resultó relativamente menos lograda (59% de cumplimiento), con solamente 23 indicadores mostrando valores iguales o superiores a la meta establecida, de un total de 39.

Calidad de Servicio: Este tipo de metas fue la que mostró un mayor grado de cumplimiento (86%), con 38 indicadores alcanzando un resultado positivo sobre un total de 44.

El porcentaje de cumplimiento sobre el total de metas comprometidas fue de un 73%. Si además se considera que en las 49 metas no cumplidas el porcentaje promedio de avance fue de un 69%, se llega a una cifra global de un 92% de avance, lo cual refleja el importante esfuerzo desplegado por las instituciones participantes para lograr las metas del año.

Evaluación primer semestre de 1997.

Similarmente a la evaluación del año 1996, se realizó una evaluación del avance parcial de las metas, observado al 30 de junio de este año. Esta actividad fue necesaria debido a que una parte importante de las instituciones que participaron en el proceso, establecieron compromisos de carácter semestral. Las 36 instituciones que debían enviar información respecto al cumplimiento de metas al primer semestre de 1997, suman un total de 117 metas e indicadores de gestión.

En cuanto al área de la gestión institucional a la que apuntaron dichas metas, se puede señalar lo siguiente: un 9% correspondieron a metas de economía, un 48% a metas de eficacia, un 11% a metas de eficiencia y 32% a fueron metas relativas a calidad de servicio al usuario.

La evaluación del cumplimiento por cada una de estas áreas específicas, arroja el siguiente resultado:

En relación al área de la gestión institucional a la que apuntaron las metas durante el primer semestre de este año, se puede señalar que un 9% correspondieron a metas de economía, un 48% a eficacia, un 11% a eficiencia y 32% fueron metas relativas a calidad de servicio al usuario.

La evaluación del cumplimiento en cada una de estas áreas específicas, medido sobre la base de los indicadores informados, arroja el siguiente resultado:

Economía: De un total de 11 metas de este tipo, 6 fueron cumplidas o sobrepasadas y 2 tuvieron un grado de avance superior al 80% de la meta establecida, de lo que resulta un porcentaje de cumplimiento promedio de 89%.

Eficacia: De los 56 indicadores de eficacia considerados, 36 muestran que la meta respectiva fue alcanzada o superada. Además, 13 indicadores presentaron un resultado superior al 80% de la meta comprometida, con lo cual el cumplimiento promedio alcanzado fue de un 91%.

Eficiencia: Este tipo de metas resultó cumplida en un 85% promedio. De los 13 indicadores informados, 7 mostraron valores iguales o superiores a la meta establecida y 3 un porcentaje de logro superior al 80%.

Calidad de Servicio: Esta área fue la que mostró un mayor grado de cumplimiento relativo (94%), con 26 indicadores que alcanzaron un resultado igual o superior al 100% y con 6 que lograron valores entre un 80 y un 99% de la meta respectiva.

Utilizando como criterio el de meta cumplida\no-cumplida, vale decir, sin considerar en el computo los porcentajes por sobre el 100% que arrojaron algunos indicadores, el porcentaje de cumplimiento promedio, para el total de metas comprometidas, alcanzó a un 91%.

1.2.3 SISTEMAS DE INCENTIVOS INSTITUCIONALES EN MINISTERIOS Y SERVICIOS PÚBLICOS

El Plan Piloto y el proceso de fijar metas e indicadores de gestión en la Ley de Presupuestos, a dado pie para que el Ministerio de Hacienda impulse otras iniciativas orientadas a incorporar mecanismos de evaluación del desempeño institucional y a mejorar la gestión de los servicios públicos.

Estas iniciativas han tenido lugar entre los años 1994 y 1996, y en orden cronológico son las siguientes:

a) Convenio de Desempeño con la Comisión Chilena de Energía Nuclear (COCHEN).

Marco Conceptual.

El convenio de desempeño es uno de los enfoques modernos en materia de gestión pública y han alcanzado una alta difusión y aplicación en otros países, demostrando su utilidad como instrumento para mejorar la planificación y la coordinación inter-institucional.

Un convenio de desempeño es una herramienta de gestión que consiste básicamente en un acuerdo entre el gerente general o responsable ejecutivo de una empresa o institución y el dueño o algún representante autorizado del dueño de la misma. Este acuerdo toma la forma de un documento en el cual se dejan por escrito la misión y objetivos de la organización y los compromisos que asumen ambas partes para salvaguardar por el cumplimiento de esa misión. Por lo general los compromisos están referidos al logro de un conjunto específico de metas de gestión, y contemplan incentivos pecuniarios asociados al cumplimiento de las mismas.

La principal ventaja de los convenios de desempeño como instrumento de gestión, reside en el hecho de que obliga a los ejecutivos y al personal relevante a reflexionar sobre el tema de misión institucional, y por lo tanto constituye una herramienta de planificación estratégica que ayuda a orientar los recursos y esfuerzos de gestión hacia las actividades esenciales de la organización.

Además proporciona al gerente o responsable ejecutivo un respaldo formal a sus actividades, puesto que representa el mandato o la opinión del "principal", lo cual le permite enfrentar de mejor forma las demandas de grupos de presión internos y externos.

Convenio de Desempeño Ministerio de Hacienda - COCHEN

El convenio de desempeño, que fue puesto en práctica en la COCHEN, consideró los siguientes elementos:

Marco del Convenio.

Se establecieron las razones que justificaron la implementación del convenio, y los objetivos generales que se esperaba lograr. Se elaboró en conjunto con la institución la misión, los objetivos estratégicos para un periodo de cuatro años, las metas y los indicadores de gestión mediante los cuales se evaluaría el cumplimiento de dichas metas.

Sistema de Incentivos.

Con el propósito de hacer viable la ejecución del convenio de desempeño, se establecieron incentivos pecuniarios ligados al grado de cumplimiento de las metas acordadas.

Dicho incentivo, de carácter institucional, significó un incremento de entre 7 y 8% de las remuneraciones de la COCHEN, y se podía ganar o perder cada año, en función del cumplimiento de metas.

Las metas de gestión que se acordaron con la institución tenían relación con su capacidad de manejar adecuadamente sus recursos financieros (incremento de ingresos propios, por la vía de optar a fondos concursables y de una mayor eficacia en la cobranza de cuentas impagas) y la eficacia en la fiscalización de instalaciones radioactivas.

Evaluación de la experiencia

El convenio de desempeño entre la COCHEN y el Ministerio de Hacienda ha operado exitosamente desde 1995. En términos generales, las metas planteadas por la institución

se han cumplido entre un 70% y un 80%, lo cual ha dado lugar al pago proporcional del incentivo por parte de Hacienda. Además, las metas para los años 1997 y 1998 han sido incorporadas en el proceso regular de indicadores de la Ley de Presupuestos, lo que ha permitido su revisión y adaptación periódica.

b) Sistema de Incentivos en otros servicios públicos.

Paralelamente al proceso de fijar metas e indicadores en el contexto de la discusión presupuestaria, se han logrado, durante el último año, importantes avances en materia de incorporar incentivos monetarios al buen desempeño, tanto individual como institucional.

Es así como importantes instituciones del sector público, tales como el Servicio Nacional de Aduanas, el Fondo Nacional de Salud, la CENABAST y el Servicio de Salud del Ambiente (SESMA), entre otros, ya cuentan con un sistema de retribución al buen desempeño institucional en operación.

Las características centrales de estos sistemas son:

Se da un rol importante a la planificación estratégica, en el sentido de que se establece que los objetivos de gestión deben responder a un programa de gestión de mediano y largo plazo, que establezca las principales prioridades de la institución

Los objetivos de gestión se traducen en metas medibles y verificables que el servicio debe cumplir en el curso del año. Se privilegia la medición en el entendido de que solo sobre una base cuantitativa es posible evaluar objetiva y equitativamente el cumplimiento de las metas y, por consiguiente, efectuar el cálculo y pago de los incentivos monetarios.

Existe predictibilidad, respecto al monto del premio por buen desempeño, para la institución, debido a que las metas a lograr, la forma de cálculo del incentivo - porcentaje de incentivo proporcional al porcentaje de cumplimiento de las metas con un tope máximo legal - así como los plazos y los criterios de evaluación, quedan establecidos y acordados entre el Ministerio de Hacienda y el Ministerio responsable, prácticamente con un año de anticipación.

Además de los servicios ya mencionados, sistemas similares al descrito ya están por entrar en funcionamiento en el Ministerio de Obras Públicas, la Superintendencia de Servicios Sanitarios, el Consejo de Defensa del Estado.

A continuación se describe la operación que han adoptado estos sistemas en el caso de dos proyectos institucionales específicos: Aduanas y Ministerio de Salud.

Proyecto de Modernización del Servicio Nacional de Aduanas.

El Servicio Nacional de Aduanas, en estrecha colaboración con el Ministerio de Hacienda, se embarcó entre 1995 y 1996 en un proceso general de modernización que incluyó aspectos tales como la eliminación de pagos de los usuarios por concepto de horas habilitadas, establecimiento de sistemas de turno para atender la demanda de los usuarios en horas no hábiles, la actualización y agilización de la normativa aduanera, y una

reestructuración y adecuación de sus dotaciones de personal, entre otras medidas innovadoras.

Uno de los aspectos destacados del proyecto llevado por esta institución fue la incorporación de sistemas de retribución al buen desempeño, tanto a nivel institucional como individual.

En el aspecto individual, se establece un incentivo pecuniario para el 30% de los funcionarios de mejor desempeño durante el año. Para determinar ese porcentaje se utiliza el sistema de calificaciones actualmente vigente, pero se deja a la institución la flexibilidad de elaborar su propio reglamento de calificaciones, dentro del marco general que al respecto fija la normativa legal. Otra flexibilidad que se deja a la institución es la de establecer sus propios mecanismos para dirimir los "empates" que arrojen las calificaciones, lo cual le permite incorporar un serie de elementos, que en definitiva refuerzan y hacen más objetiva la evaluación del desempeño individual.

En el aspecto institucional, se establece una bonificación ligada al cumplimiento de metas institucionales. Dichas metas se responden a objetivos estratégicos definidos por la propia institución, en el marco de un programa de mejoramiento de la gestión de mediano plazo. La verificación del cumplimiento de las metas es mediante indicadores de gestión previamente establecidos.

En 1997, primer año de aplicación en régimen, estas metas estuvieron asociadas al mejoramiento de la calidad de atención a los usuarios (tiempos de respuesta, simplificación de tramites), al incremento de la eficacia en la fiscalización y a la agilización de los tribunales aduaneros.

Bonificación por desempeño instituciones del Ministerio de Salud.

Casi paralelamente al proceso que se llevaba a cabo en el Servicio Nacional de Aduanas, se estableció un mecanismo similar en las instituciones autónomas del Ministerio de Salud, entendiéndose: CENABAST, Instituto de Salud Pública, Superintendencia de ISAPRES, Subsecretaría de Salud, FONASA y Servicio de Salud Metropolitano del Medio Ambiente.

Este sistema de incentivos contempla solo el componente de gestión institucional, y premia al 90% de los funcionarios de mejor desempeño relativo (basándose en el sistema de calificaciones) siempre que el Servicio respectivo cumpla los objetivos acordados. El seguimiento de los objetivos de gestión, se realiza por medio de indicadores de gestión, que permiten medir cuantitativamente el grado de avance logrado por la institución.

1.2.4 COMPROMISOS DE MODERNIZACIÓN

Esta iniciativa impulsada por tercer año por el Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública, tiene como objetivo favorecer una acción global de cambio dirigida a modificar los métodos de gestión interna y las relaciones de los servicios con los ciudadanos.

La suscripción de compromisos de modernización por parte de las instituciones públicas ha permitido generar un instrumento para la movilización la capacidad interna de los servicios y orientarlos a lograr resultados concretos en materia de gestión, en áreas relevantes tales como: planificación estratégica, calidad de servicio, informática y tecnología de información, políticas de recursos humanos, etc.

Dichos compromisos se han suscrito públicamente con el Presidente de la República y han constituido a juicio de los propios participantes en un incentivo importante para la movilización de esfuerzos modernizadores al interior de sus instituciones y posibilita mostrar públicamente los avances de su gestión.

Para el año 1997 se suscribieron un total de 374 compromisos, que representan los esfuerzos de modernización de 128 instituciones públicas.

Una primera evaluación del grado de cumplimiento de las metas asociadas a los compromisos, señala que éstas se han logrado en un 80%.

1.2.5 PREMIO NACIONAL A LA CALIDAD DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

En el marco de las iniciativas orientadas a la modernización de la gestión pública, en 1997 se creó el Premio Nacional a la Calidad de los Servicios Públicos, que entre otros tiene los siguientes objetivos:

- Promover la cultura de la calidad en el ámbito público, para lograr un real aumento en la eficiencia y eficacia de los servicios, en el marco de la modernización del Estado
- Estimular y apoyar el autoanálisis de la institución postulante, en relación a lo que se considera una gestión de calidad moderna
- Destacar el esfuerzo de aquellas instituciones públicas que están implementando sistema de gestión de calidad con clara orientación a los usuarios
- Promover y motivar una relación permanente de intercambio de experiencias y necesidades entre los servicios del Estado y las organizaciones y agentes privados
- Elevar la valoración de la función pública y su rol en beneficio del país rescatando el concepto y vocación de servicio
- Ofrecer posibilidades de desarrollo y realización personal a los funcionarios como principales protagonistas de la calidad de servicio

Para orientar, estimular y facilitar la postulación de los servicios a este Premio el Comité Interministerial ha realizado una serie de seminarios y talleres a nivel nacional con amplia participación de autoridades y funcionarios públicos.

A la fecha han postulado un total de 25 servicios públicos, con participación de servicios de regiones.

1.2.6 SEMINARIOS INTERNACIONALES DE MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA: EXPERIENCIAS DE MODERNIZACIÓN, CALIDAD DE SERVICIO Y RECURSOS HUMANOS

A la fecha se han desarrollado tres seminarios internacionales sobre modernización de la gestión pública. Estos encuentros se han constituido en una instancia de divulgación de las mejores prácticas de modernización de la gestión a nivel internacional y nacional y han convocado en cada una de las oportunidades a más de 1000 personas entre autoridades, funcionarios públicos, académicos, consultores, etc. Los eventos se ha organizado cada año para el tratamiento de temas relevantes que centrarán los principales esfuerzos de la gestión de las instituciones.

En dichos eventos las intervenciones del Presidente y los Ministros que integran el Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública han señalado las pautas orientadoras para el trabajo de los servicios públicos en materia de modernización de gestión.

Como productos de estos seminarios la Dirección de Presupuestos ha editado dos libros y dos videos de amplia divulgación al interior de la administración pública y para el público en general.

1.2.6 GUÍAS METODOLÓGICAS

La Dirección de Presupuestos ha publicado tres guías metodológicas, las cuales están orientadas a servir de soporte técnico a los servicios en sus procesos de mejoramiento de gestión. Seda editado Guías sobre Planificación Estratégica, Construcción de Indicadores de Gestión y Capacitación.

Estas guías se encuentran disponible además en la página web del Comité Interministerial de Modernización.

1.2.7 ENCUESTAS DE CLIMA ORGANIZACIONAL Y ENCUESTA DE PERCEPCIÓN DE LOS USUARIOS SOBRE LA CALIDAD DE ATENCIÓN EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS

Durante 1996 y 1997, la Dirección de Presupuestos, desarrolló dos estudios centrales para la definición y orientación de políticas en el ámbito de la modernización de la gestión pública, en dos dimensiones: en el ámbito de los recursos humanos a través de la Encuesta de Clima Organizacional de la Administración Pública y en el área de la calidad de servicios a partir del Encuesta sobre la de Percepción de los usuarios sobre la calidad de atención en los servicios públicos.

ENCUESTA SOBRE CLIMA ORGANIZACIONAL EN LA ADMINISTRACION PÚBLICA

Objetivos del estudio.

En el marco del Acuerdo Gobierno-ANEF de 1996 el Ministerio de Hacienda a través de la Dirección de Presupuestos se comprometió a realizar un estudio que permitiera

diagnosticar el Clima Organizacional de la Administración Pública, conocer la opinión de los funcionarios públicos sobre el proceso de modernización de la gestión pública y precisar el perfil social de los funcionarios públicos, con el objeto de contar con antecedentes relevantes para la orientación de políticas en el ámbito de los recursos humanos.

Universo del estudio

El universo del estudio fueron los 36 servicios públicos con más de 100 funcionarios de la Administración Central del Estado (excluido salud y otros con funciones especiales, seguridad, científicas, etc).

Muestra

La muestra fue de 40.000 funcionarios, 30% del total de funcionarios públicos.

Encuestados.

Se encuestó a 3.154 funcionarios (margen de error de un 5%)

Fecha de aplicación.

El estudio se realizó durante el mes de Noviembre de 1996

Actividades de difusión.

Se desarrollaron las siguientes actividades de difusión de los resultados del estudio:

20 de Mayo 1997. Taller con Jefes de Recursos Humanos y contrapartes del estudio, en el cual el Equipo de la Universidad Católica expuso los resultados de éste.

12 de Junio de 1997. Conferencia de Prensa Ministro de Hacienda, con entrega de resultados del Estudio.

19 de Junio de 1997. Incorporación como panel del III Encuentro Internacional sobre Modernización del Estado.

ESTUDIO DE PERCEPCIÓN DE USUARIOS SOBRE LA CALIDAD DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

El estudio se enmarcó dentro de los esfuerzos por mejorar la atención y la calidad de los servicios públicos.

Para avanzar en esa dirección resulta fundamental conocer los puntos de vista de los usuarios, y tenerlos en consideración a la hora de tomar decisiones y formular políticas.

A través de este estudio se ha buscado obtener una visión lo más amplia y completa posible respecto a la percepción que los ciudadanos tienen de los servicios públicos.

Para ello, se buscó diferenciar las percepciones generales respecto de los servicios públicos de las experiencias directas con instituciones específicas. Esto permitió aislar las opiniones globales acerca del sector público, que contienen juicios fundados en información distinta de la experiencia, y ahondar, por otra parte, en las características concretas de la atención en algunos servicios específicos. Este mismo ejercicio se hizo respecto de los servicios privados.

Con este objeto se seleccionó por cada entrevistado una institución pública y una privada de la cual ellos fueran usuarios directos. Para ello, se les preguntó cuáles eran los servicios que más habían utilizado en los últimos dos años entre el Registro Civil, el Servicio de Impuestos Internos, FONASA, la Tesorería General de la República, el Instituto de Normalización Previsional (INP) y el Servicio de Vivienda y Urbanismo (SERVIU). Este mismo filtro se aplicó respecto de cuatro tipos de servicios privados: Servipag, Bancos y la respectiva AFP o ISAPRE.

La muestra fue aplicada a un total de 1854 personas mayores de 18 años.

Los resultados de este estudio se difundieron ampliamente en la mayor parte de los servicios públicos que se caracterizan por atender grandes cantidades de público. Con ellos se analizaron las principales conclusiones y orientaron las bases para la definición de estrategias, políticas y acciones en el ámbito del mejoramiento de la calidad de servicio.

1.2.8 POLÍTICAS DE RECURSOS HUMANOS

1.2.8.1 MODERNIZACIÓN DEL SISTEMA DE CAPACITACIÓN

Con motivo de la suscripción del Acuerdo entre el Gobierno y la ANEF para la modernización del sistema de capacitación del sector público, en Junio de 1995, se dispuso la constitución de una instancia de coordinación y seguimiento, formada por los Ministerios del Interior, Hacienda, Secretaría General de la Presidencia y Trabajo.

En este contexto, dicha instancia agrupada en un Comité Técnico, se ha encargado de impulsar un conjunto de iniciativas, con el objetivo de asegurar el cumplimiento del Acuerdo que sintéticamente persigue los siguientes objetivos:

1.1.- Ampliar las oportunidades de capacitación, aumentando el presupuesto de capacitación hasta el 1% del presupuesto de remuneraciones imponibles anuales de los servicios públicos.

1.2.- Impulsar medidas que eleven la eficacia y la pertinencia de la capacitación, lo que implica elevar la pertinencia de los programas de capacitación haciéndolos consistentes con la misión institucional y los proyectos estratégicos.

1.3.- Flexibilizar y descentralizar las decisiones de capacitación, delegando en los servicios públicos las decisiones de capacitación y el compromiso por su mejoramiento.

1.4.- Abrir las oportunidades de participación promoviendo la constitución de Comité de capacitación en los servicios públicos.

Principales iniciativas desarrolladas

Instructivo presidencial sobre lineamientos para la modernización del Sistema de Capacitación en el Sector Público, donde se establece públicamente y se compromete la voluntad de gobierno para ampliar los recursos destinados a capacitación, asimismo se entregan las orientaciones para presentar las peticiones de mayores recursos.

Realización de talleres de formación a encargados de capacitación en distintas áreas atingentes a los nuevos desafíos que enfrentan

Elaboración de una guía metodológica de capacitación

Sistematización y orientación sobre la información de Organismos Capacitadores.

Realización de un sistema de información SISPUBLI, consistente en un software especializado para recoger y sistematizar la información sobre las actividades de capacitación planificadas y ejecutadas por los servicios públicos. Dicho sistema permite contar con información relevante y actualizada de cada una de las instituciones, con el objetivo de orientar las políticas y acciones de gobierno en estas materias.

Impulsar a través del instructivo presidencial, guía metodológica, talleres con participación de dirigentes de asociaciones de funcionarios y seguimiento a través del SISPUBLI, la constitución de los Comités de capacitación en los servicios públicos.

Resultados

El presupuesto de capacitación desde el año 1995 ha aumentado en un 42% real promedio, llegando a constituir en 1998 un 0,94% del presupuesto de remuneraciones imponibles de los servicios públicos de la administración central del Estado.

A diciembre de 1997, se ha constituido un 40% de comités de capacitación del total de servicios públicos.

Se ha constituido una Red de Encargados de Capacitación que funciona en forma regular y en contacto con el Comité Técnico de Capacitación, dicha Red se constituye en una instancia de coordinación y de fortalecimiento a la tareas de los responsables del área de capacitación.

1.2.8.2 PERFECCIONAMIENTO DEL SISTEMA DE CALIFICACIONES. ELABORACIÓN DE REGLAMENTOS ESPECIALES

La propuesta de modificación de los reglamentos de calificaciones se inserta en el marco de las iniciativas para la modernización de la gestión de recursos humanos en la administración pública, que impulsa el gobierno. En este contexto, el mejoramiento de los sistemas de evaluación de desempeño de las instituciones públicas se vislumbra como una herramienta de vital importancia para estimular la búsqueda de mejores resultados tanto a nivel individual como institucional.

La elaboración de reglamentos especiales como mecanismo de perfeccionamiento de los sistemas de calificaciones permitirá:

- Mejorar la efectividad de los sistemas de evaluación y adecuarlos a las características y necesidades de cada institución
- Dar mayor objetividad y transparencia al proceso de evaluación logrando mayor compromiso y legitimidad al sistema que es la base para: el establecimiento de los escalafones de mérito, aplicar esquemas de reconocimiento al buen desempeño funcionario y destitución de funcionarios de mal desempeño
- Sentar las bases para la implementación del pago de un incremento por desempeño individual, materia del Proyecto de Ley que fue el resultado de las últimas negociaciones entre el Gobierno y la ANEF. Dicho incentivo será concedido teniendo como base los resultados de los sistemas de calificación del desempeño. Dichos sistemas deberán contemplar procedimientos que aseguren su objetividad e imparcialidad, permitan la debida participación de los trabajadores en dichos procesos y sirvan, entre otras finalidades, de respaldo técnico para el otorgamiento del incremento.

Para la puesta en marcha de esta iniciativa se ha constituido un grupo de trabajo integrado por los Ministerios de Interior, Hacienda y Secretaría General de la Presidencia que desarrollará las siguientes líneas de acción:

- Realización de un catastro por servicios respecto de los avances en la elaboración de reglamentos especiales
- Realización de un Primer Seminario programado para el 9 de Enero con las contrapartes encargadas del proceso de elaboración de reglamentos especiales de cada servicio. Los objetivos del taller son:
 - Entregar orientaciones del rol de la evaluación del desempeño individual en el proceso de mejoramiento de la calidad de gestión de los servicios públicos y las políticas de RRHH
 - Clarificar la responsabilidad que tienen los servicios en la preparación de los reglamentos especiales
 - Conocer experiencias de servicios en el proceso de elaboración de los reglamentos especiales
 - Conocer y discutir sobre los aspectos relevantes en el proceso de elaboración y aplicación de reglamentos especiales y sistemas de calificación mejorados

Este Seminario se realizó con un gran convocatoria asistiendo un total de 130 funcionarios, jefes de recursos humanos y encargados de los procesos de calificaciones, de casi la totalidad de los servicios públicos y gobiernos regionales.

- Realización de un instructivo firmado por los Ministros que conforman el equipo técnico con el objetivo de orientar a los servicios sobre los procedimientos de elaboración de reglamentos especiales, procesos de aprobación de decretos y mecanismos de apoyo para la realización de éstos por parte de la autoridad central. En dicho instructivo como parte de las orientaciones metodológicas, se dará especial énfasis al rol que deben jugar los funcionarios en la participación de los procesos de elaboración de los reglamentos especiales.
- Establecimiento de una línea directa de apoyo técnico a los servicios en el proceso de elaboración de sus reglamentos, a cargo del equipo técnico
- Realización de una guía metodológica sobre sistema de evaluación del desempeño (Fecha de entrega Febrero 1998)
- Realización de talleres de trabajo con servicios, en los cuales participarán las contrapartes encargadas de la elaboración de los reglamentos especiales y un representante de la asociación de funcionarios del servicio. Estos talleres tendrán como objetivo entregar apoyos técnicos y metodológicos para la elaboración de los reglamentos. Los talleres serán organizados por servicios según grado de avance en la materia y contarán con apoyos de expertos en el tema
- Propuestas de elaboración de reglamento de desempate que deberá ser elaborado por el Ministerio de Hacienda y suscrito por los Ministros del Interior y Secretario General de la Presidencia.
- Propuestas de modificaciones legales al actual Reglamento

II.- INCENTIVOS INSTITUCIONALES

2.1 ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY QUE FIJA EL INCREMENTO DE DESEMPEÑO INSTITUCIONAL DEFINICIÓN

El Art. 6° del proyecto de ley establece un incremento por desempeño institucional que se concederá en relación a la ejecución eficiente y eficaz por parte de los servicios, de los **programas de mejoramiento de la gestión**. Estos programas incluirán:

- **Objetivos específicos**, cuyo grado de cumplimiento será medido mediante **indicadores de gestión** u otros instrumentos de similar naturaleza.

El cumplimiento de los objetivos de gestión dará derecho a un incremento a todo el personal de los servicios que hayan alcanzado los **objetivos de gestión**:

- 3% sobre la base de cálculo, de aquellas instituciones que hayan obtenido un **grado de cumplimiento** igual o superior a 90% de los **objetivos de gestión anuales**.
- 1,5% si el grado de cumplimiento fuera igual o superior a un 75% e inferior al 90%.

INSTANCIAS E INSTRUMENTOS ADMINISTRATIVOS-LEGALES Y MATERIAS QUE CONTIENEN

- 1.- **Ministerio de Hacienda define Reglamento, aprobado por Decreto Supremo**, que será suscrito por los Ministros del Interior y Secretario General de la Presidencia.

Dicho Reglamento establecerá:

- a) Mecanismos de control y evaluación de los objetivos de gestión;
- b) Forma de medir y ponderar los distintos elementos o indicadores a considerar;
- c) Manera de determinar los distintos porcentajes de este incremento;
- d) Procedimientos y el calendario de elaboración, fijación y evaluación de los objetivos de gestión a alcanzar;
- e) Mecanismos de participación de los funcionarios y de sus asociaciones; (no se especifica en que, supuestamente debiera ser en el proceso de fijación y evaluación de los objetivos de gestión)
- f) Se dispondrá la creación, composición y forma de funcionamiento de un **Comité Técnico**.

- 2.- **Comité Técnico** compuesto por los Ministerios de Hacienda, Interior y Secretaría General de la Presidencia el que efectuará: Análisis y proposiciones necesarios para una adecuada aplicación de las normas que establezca el reglamento.

Se propone que esté integrada a nivel de Subsecretarios de cada uno de los Ministerios mencionados, y que elabore Instructivo orientador de aplicación del Reglamento, y desarrolle otras actividades que se definirán a partir de los que disponga dicho Reglamento.

- 3.- **Jefe Superior de cada Servicio**, propondrá anualmente al **Ministro del que dependa** o con el que se relacione, un **programa de mejoramiento de la gestión del servicio**, el cual incluirá los objetivos de gestión, de eficiencia institucional y de calidad de los servicios proporcionados a los usuarios.
- 4.- El **grado de cumplimiento** de los objetivos específicos, será medido mediante indicadores de gestión u otros instrumentos de similar naturaleza.
- 5.- **Ministerio respectivo, conjuntamente con los de Hacienda, Interior y Secretaría General de la Presidencia**, mediante **Decreto Supremo**, fijarán usando como antecedente el **programa de mejoramiento**, los **objetivos de gestión a alcanzar** cada año.

Plazo Decreto Supremo con objetivos de gestión: Marzo de 1998 (primer año a revisar) y en régimen se estudiará una propuesta asociada al proceso presupuestario.

- 6.- **Ministerio respectivo** dictará u n **Decreto Supremo**, suscrito por el **Ministro de Hacienda**, el cual señalará el **grado de cumplimiento** de los **objetivos de gestión alcanzado** anualmente.

2.2 PROPUESTA TÉCNICA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL PAGO POR DESEMPEÑO INSTITUCIONAL

El incremento por desempeño que contempla el proyecto de Ley actualmente en trámite legislativo, deberá pagarse, a contar de 1999, a casi 200 instituciones del Sector Público. Para estas instituciones deberán quedar establecidos, objetivos de gestión a cumplir durante 1998. Los programas de mejoramiento de gestión, deberán ser suscritos a más tardar el 30 de Mayo de este año.

Estimando como fecha de promulgación de la Ley, Enero de 1998 y considerando además que para la correcta aplicación de esta ley se deberá elaborar un reglamento e instructivo, el plazo efectivo de trabajo para formular y establecer los objetivos de gestión se reduce a 40 días hábiles.

Debido a lo anterior se propone un esquema simplificado de funcionamiento para el primer año en el cual se consideren aquellas propuestas que impliquen un **esfuerzo de mejoramiento de la gestión institucional y que reconozca las iniciativas ya en proceso** en el ámbito de la modernización de la gestión de las instituciones.

Adicionalmente se define un esquema de operación para la aplicación del incentivo en 1999, el cual deberá desarrollarse e implementarse en el curso de 1998.

I.- Primer año.

Para el primer año los Programas de Mejoramiento de Gestión que serán la base para el pago del incentivo institucional, deben apuntar a fortalecer esfuerzos de gestión y reconocer procesos ya iniciados, se encuentren éstos en elaboración o ya consolidados.

Asimismo deberán procurar la articulación y coordinación de los actuales instrumentos orientados al mejoramiento de la gestión y a la evaluación institucional tales como: Metas Ministeriales, Indicadores de Gestión y procesos de planificación estratégica.

Las propuestas que se desarrollen deben ser factibles y consensuadas entre la dirección y los funcionarios Asimismo los compromisos de gestión suscritos deben ser públicamente fiables y pertinentes desde el punto de vista de los objetivos del proceso de modernización de la gestión pública, asegurando la transparencia desde el punto de vista de la verificación de procesos y de información.

En este contexto y considerando lo señalado en el proyecto de ley, cada servicio debe elaborar un Programa de mejoramiento de gestión que tenga al menos definidos: la misión, objetivos estratégicos y de gestión, e indicadores para su medición y evaluación.

2.3 METODOLOGÍA PARA EL DESARROLLO DE LOS PROGRAMAS DE MEJORAMIENTO DE GESTIÓN

a) CONTENIDOS DEL PROGRAMA DE MEJORAMIENTO DE GESTIÓN

Con el objeto de que exista coherencia entre los programas de mejoramiento de gestión que suscriban los servicios, se propone que su elaboración esté basada en el análisis y desarrollo de los siguientes conceptos:

Misión y Objetivos Estratégicos
Objetivos de Gestión
Metas de Gestión
Indicadores.

b) METODOLOGÍA PARA ELABORACIÓN DE PROGRAMAS.

Durante el primer año de aplicación de este instrumento, período marzo - mayo de 1998, se propone enviar y trabajar en conjunto con los servicios públicos una plantilla metodológica básica para la elaboración programas de mejoramiento de la gestión. Dicha plantilla contendrá los pasos que se deben seguir para elaborar el Programa, especificando los productos que deben obtenerse en cada uno de estos pasos. La secuencia que se propone es la siguiente:

i) Misión y Objetivos Estratégicos.

La revisión de la misión, consiste en la definición del propósito fundamental o la razón de ser de la institución.

En este primer año, dicha misión debe ser revisada y consensuada por los equipos directivos de la institución, los cuales deberán generar mecanismos de participación que aseguren el compromiso de los funcionarios en el esfuerzo institucional, que sustentará la suscripción posterior de programas de mejoramiento de la gestión. Para la revisión de la misión y objetivos estratégicos se propone el análisis de los siguientes antecedentes:

- la legislación que enmarca el quehacer de la institución,
- el rol que le cabe desarrollar para el cumplimiento de las prioridades programáticas del gobierno (programa de gobierno, metas ministeriales, etc),
- El grupo objetivo o clientes que se benefician con su acción,
- Cuales son los principales productos o servicios que ofrece a sus clientes.
- Factores externos e internos que afectan la acción de la institución.

Seguidamente, se deberá segmentar la misión en un número reducido de objetivos prioritarios para la gestión institucional. Estos objetivos cumplen la función de especificar cuales son los cursos de acción relevante, en el mediano y largo plazo, para alcanzar la misión.

La misión en conjunto con los objetivos estratégicos sirven para definir lo que la institución **debe hacer**.

II) Diagnóstico de la situación actual de gestión.

Una vez revisada y acordada la misión y objetivos estratégicos, el equipo directivo del servicio debe realizar un diagnóstico de su situación de gestión, que consiste básicamente en evaluar el desempeño actual de las distintas áreas relevantes de su gestión, tanto en lo relativo a procesos, diseño organizacional y recursos humanos, productos y/o servicios, y clientes o usuarios.

Los productos que deben surgir de este análisis son:

- Detección de las áreas de la institución que contribuyen efectivamente al logro de los objetivos. Estas áreas corresponden a aquellas que están bien alineadas con los objetivos institucionales y que tienen adecuados estándares de desempeño, en dimensiones tales como eficiencia en el uso de los recursos, eficacia en el logro de objetivos, calidad de servicio y atención al usuario.
- Detección de áreas críticas. Corresponde a las áreas, programas y/o procesos, que tienen un desempeño deficitario en función de los objetivos del Servicio y que constituyen "cuellos de botella" para una gestión eficiente. También consideran aquellos aspectos de la misión y objetivos que no han sido abordados, y por tanto, requieren de la implementación de nuevas líneas de acción.

III) Proyectos de Modernización y objetivos de gestión.

A partir del análisis de cada uno de los puntos recién señalados, deberán surgir las propuestas de modernización, que en definitiva serán los compromisos concretos de mejoramiento de desempeño. Dichos compromisos deberán tener como ejes orientadores, lo siguiente:

- la calidad de servicio y la atención al usuario
- la determinación de nichos de eficiencia y de productividad, expresados en las dimensiones de economía, desempeño financiero, etc.
- la participación de los funcionarios públicos en el proceso de diseño del programa
- la desconcentración a nivel regional

A partir de los insumos que entregan las fases anteriores se tiene la base para la determinación de un conjunto de objetivos de gestión.

Dichos objetivos de gestión, son la expresión formal de lo que la institución necesita hacer en el corto plazo, para satisfacer sus objetivos estratégicos, estos cursos de acción deben ser planteados en términos operativos, y contener una unidad de medida que permita su evaluación anual.

Los objetivos de gestión deben estar ligados a las tres áreas detectadas en el diagnóstico. En el caso de los aspectos de la organización que estén funcionando bien, deben reflejar el propósito de mantener o mejorar los estándares actuales.

En el caso de las áreas deficitarias o inexistentes, los objetivos de gestión deben estar asociados a los resultados de proyectos específicos de modernización, orientados a mejorar el desempeño de éstas.

IV) Metas e Indicadores de gestión.

Finalmente, el programa de mejoramiento de gestión deberá tener su expresión en metas, que reflejen la segmentación anual de un objetivo de gestión previamente fijado. Dichas metas, en los casos que sea factible, deberán ser traducidos en indicadores medibles, sobre los cuales se evaluará el cumplimiento del programa de mejoramiento de gestión.

Para la realización del proceso de definición de proyectos de mejoramiento de gestión, deberán buscarse mecanismos que aseguren la participación de los funcionarios y sus asociaciones.

La plantilla metodológica se aplicará a cada uno de los servicios en un proceso de interlocución con las máximas autoridades y profesionales a cargo de las áreas de gestión de dichos servicios.

Este trabajo metodológico generará tres tipos de apoyos a ofrecer a las instituciones públicas:

Proceso de validación técnica en aquellos servicios que cuenten con programas de mejoramiento de gestión, lo cuales tengan un alto grado de coherencia y consistencia con el proceso de planificación institucional y que estén expresados en metas concretas e indicadores de gestión pertinentes y relevantes desde el punto de vista de la gestión del servicio y de las orientaciones de gobierno en materia de modernización.

Adecuación y/o reformulación de programas de mejoramiento de gestión para aquellos servicios que aún habiendo realizado procesos de planificación estratégica expresados en metas e indicadores de gestión, éstos pueden requerir de un proceso de ajuste con el objeto de hacerlos más pertinentes y coherentes a la propia misión y objetivos estratégicos del servicio y a las orientaciones de gobierno.

Apoyo a la formulación de programas de mejoramiento de gestión para aquellos servicios que sus niveles de avance en procesos de planificación estratégica sea menor y que cuenten con dificultades organizacionales o de recursos para la identificación e implementación de dichos programas.

Para los efectos de apoyar el proceso de validación, adecuación y formulación habrá una instancia técnica que asistirá dichos procesos con el objeto de lograr un alto grado de coherencia, consistencia y de comparabilidad entre servicios a nivel nacional para lo cual deberán fijarse estándares mínimos de exigencia que permitan dichos objetivos.

Propuesta 1999

Para el segundo año de implementación del pago de un incentivo por desempeño institucional a los servicios públicos, se requiere afinar la metodología desarrollada en el primer año en la perspectiva de avanzar en los grados de consistencia, exigencia y coherencia de los procesos de mejoramiento de gestión de las instituciones públicas.

Dicha propuesta metodológica debe tener como objetivos centrales:

- permitir a los servicios el desarrollo de un proceso de mejoramiento de gestión consistente que dé como resultado, logros efectivos en materia de productividad, de desarrollo de sus recursos humanos, de calidad de servicio, posibilitando una mayor coherencia con el cumplimiento de la misión institucional.
- la generación de un sistema sustentable de evaluación del desempeño institucional que permita la coordinación de los distintos instrumentos de evaluación de gestión que operan en la administración pública (Metas Ministeriales, Indicadores de Gestión de la Ley de Presupuestos, Compromisos de Modernización).

En este contexto, la aplicación de procesos de planificación estratégica deberá ser la base que entregará insumos para la elaboración del presupuesto anual del servicio, para lo cual deberán adecuarse los plazos entre los dos procesos.

En relación a la generación de un sistema de evaluación coordinado a nivel institucional, se distinguen dos niveles para la evaluación del desempeño en el sector público.

Un **nivel político-estratégico**, asociado a la definición de las prioridades programáticas y al diseño de políticas, que involucra como actores principales a los Ministerios (ministro más gabinete) y la Secretaría General de la Presidencia; y un **nivel operativo**, asociado al diseño e implementación de programas y a la ejecución de funciones permanentes del Estado, cuyos principales actores son los Servicios Públicos (y las Subsecretarías con responsabilidades operativas); y el Ministerio de Hacienda.

Para cada uno de estos niveles se propone utilizar instrumentos específicos para realizar el **seguimiento y evaluación del desempeño**. **Metas ministeriales** que contengan indicadores estratégicos de desempeño para el primer nivel y, **Programas de Mejoramiento de Gestión** expresados en indicadores de gestión, para el segundo nivel.

Se basa en la elaboración de programas de gestión, de naturaleza multianual, por parte de los servicios públicos, los cuales se utilizan como base para generar los compromisos anuales, en términos de objetivos de gestión, con el ministro respectivo; y para satisfacer todos los otros requerimientos del nivel central en esta materia (compromisos de modernización, indicadores de gestión para el presupuesto, balances de gestión, etc).

RESUMEN DE LOS LINEAMIENTOS BÁSICOS DE LA PROPUESTA

El diseño de la propuesta para la aplicación del pago del incentivo institucional, deberá cumplir con los siguientes requisitos:

a) generar una **solución viable técnica y políticamente para un primer año de transición** (debe ser simple, validada por las autoridades a cargo de ejecutarla y lograr la adhesión de los funcionarios). Para el primer año, desarrollar y validar un sistema que posibilite el pago del incremento por desempeño institucional, cuyos resultados sean: públicamente fiables, pertinentes desde el punto de vista de los objetivos del proceso de modernización de la gestión pública (orientada a la calidad de servicio, eficiente en la utilización de los recursos, y eficaz desde el punto de logro de resultados y participativo), transparente desde el punto de vista de su verificación de procesos y de información.

b) generar un sistema en régimen a partir de 1999. Generar y validar un sistema permanente de evaluación de la gestión institucional que permita:

- que los programas de mejoramiento de gestión de las instituciones sean producto de un proceso de planificación estratégica que contenga los elementos básicos que aseguren mejoramientos en áreas claves de su gestión

- lograr coherencia entre las prioridades de gobierno, la misión de los ministerios y los programas de mejoramiento de gestión de los servicios públicos

c) permitir el reconocimiento de los esfuerzos de gestión de aquellos servicios que se han destacado en su gestión en los últimos años. A partir de la suscripción de programas de mejoramiento de gestión que permitan reflejar compromisos de continuidad en dichos procesos. (Se espera que servicios que han sido pioneros en mostrar resultados eficientes y eficaces, recojan en un programa de mejoramiento dichos compromisos por lograr esos estándares o incluso mejorarlos)

d) permitir la suscripción de compromisos de mejoramiento en servicios que tienen un desarrollo menor en procesos de mejoramiento de gestión, pero que se comprometen a mejorar en áreas claves de su gestión (debe premiar los incrementos logrados en relación a su propia gestión)

e) permitir procedimientos simples de seguimiento y validación

- La puesta en marcha de la propuesta considerará los apoyos técnicos suficientes para que los servicios suscriban programas pertinentes a una gestión eficiente y eficaz, así como consistencia a nivel nacional.