

Gestión del desempeño de altos directivos públicos ¿una realidad posible?: avances y desafíos a 6 años de la implementación del Sistema de Alta Dirección Pública en Chile

Patricia Ibañez Crino

PRESENTACIÓN

El Sistema de la Alta Dirección Pública (SADP) implementado por la Dirección Nacional del Servicio Civil (DNSC) desde el año 2004, surge como una forma de perfeccionar la selección de equipos directivos profesionales, estableciendo el mecanismo de los concursos públicos basados en el mérito, todo ello, con el objetivo de dotar al gobierno central de altos directivos públicos competentes e idóneos, que optimicen la gestión de las instituciones públicas y encabecen los procesos de modernización en actual desarrollo.

En este contexto, la gestión y evaluación del desempeño de los altos directivos públicos se constituye en un elemento fundamental en los esfuerzos por consolidar y fortalecer dicho Sistema, como sustento clave que permita monitorear el cumplimiento de los compromisos asumidos y servir de carta de navegación respecto a las expectativas e impacto institucional que se espera del ejercicio de dicho rol en los diversos organismos y servicios públicos en los que opera el Sistema de la Alta Dirección Pública.

El convenio de desempeño tiene el propósito de ser un instrumento de gestión que oriente al alto directivo público en el cumplimiento de los desafíos que le exige su cargo, promueva un uso eficiente y eficaz de los recursos públicos, cautele el impacto en la ciudadanía de las acciones del Servicio, promueva el desarrollo de las personas a su cargo y permita una rendición de cuentas efectiva y transparente a la ciudadanía; cuya expresión condensada es **la capacidad efectiva de generar valor público** con los recursos asignados bajo su tutela y las potestades entregadas para ejercer su rol.

Entendiendo la complejidad que tienen los sistemas de gestión del desempeño, la Dirección Nacional del Servicio Civil realizó en el año 2007 un estudio evaluativo sobre los convenios de desempeño de los altos directivos públicos.

A partir de estos resultados ha implementado estrategias complementarias que permitan hacer frente a las deficiencias encontradas, así como también permitan posicionar a los convenios de desempeño, como una herramienta que efectivamente oriente y circunscriba la acción del directivo en las áreas consideradas claves de su gestión.

Todo lo anterior es relevante para el fortalecimiento de una cultura del desempeño inspirada en el mejoramiento continuo y la excelencia institucional. Es en este marco que la ponencia incluye aspectos centrales del diagnóstico desarrollado, las iniciativas desarrolladas para enfrentarlas (conceptuales, metodológicas y de fortalecimiento institucional), los principales aprendizajes que se han obtenido a casi 6 años de la instalación de este Sistema en el país y los desafíos aún pendientes que se deben resolver.

I. EL SISTEMA DE ALTA DIRECCIÓN PÚBLICA: A 5 AÑOS DE SU INSTALACIÓN: NIVELES DE DESARROLLO DESIGUAL DE SUS COMPONENTES

El Sistema de Alta Dirección Pública como su nombre lo indica ES UN SISTEMA, no obstante lo anterior, a casi 5 años de su instalación, aún no ha sido posible su consolidación como tal. (Costa, Waissbluth 2007) Creo que aunque se pudiera tener hoy mejores resultados en su consolidación, hay elementos suficientes para entender el actual nivel de desarrollo del Sistema.

En primer lugar no hay que olvidar que este Sistema es parte de una de las reformas modernizadoras del Estado más osadas, en la medida que introdujo prácticas que contradijeron profundamente la forma en que a través de toda la historia republicana se tomaban ciertas decisiones. Es, dicho de otra manera, una reforma “contra cultura” que en consecuencia obligó a que en sus primeros años se hicieran todos los esfuerzos en lograr la confianza de todos los actores directa e indirectamente involucrados y por cierto, de toda la ciudadanía. Para un país que durante toda su historia estuvo acostumbrado a que los nombramientos de los principales cargos de la administración pública fueran materia de decisión exclusiva de la autoridad política sin que mediara proceso de selección alguno; el desafío de obtener la confianza en este nuevo Sistema era crucial para su posterior desarrollo y consolidación.

Confianza tiene que ver a lo menos con tres elementos: sinceridad, competencia y credibilidad (Echeverría 2007). En este caso, la sinceridad tiene que ver con el hecho que la ciudadanía perciba que lo que se promete y propone como Sistema, opere efectivamente de la forma que se señala. La competencia tiene que ver con el hecho que se perciba que quienes están haciendo tal promesa efectivamente tengan las habilidades y conocimientos necesarios para hacerlo y, finalmente, la credibilidad tiene que ver con la historia del proceso, es decir con el hecho que se puedan ir mostrando resultados que prueben que lo que se prometió como reforma, se materializa.

La promesa que estaba detrás de la promulgación de la ley que instaura el Sistema de Alta Dirección Pública en el país tiene que ver entonces con que el ingreso de los directivos se realice de acuerdo a los principios propios de esta reforma: mérito como variable central del proceso de selección, confidencialidad, participación igualitaria y no discriminación.

Es así como la mayor parte de las acciones se enfocaron en desarrollar estrategias y procedimientos para el reclutamiento y selección de directivos públicos; componente de entrada del Sistema de Alta Dirección Pública, exhibiendo hoy importantes avances luego del esfuerzo mancomunado tanto del Consejo de Alta Dirección Pública, de la Dirección Nacional del Servicio Civil y de los demás actores que participan directamente de este componente.

Los principales avances tienen que ver con los siguientes aspectos:

- Un proceso de reclutamiento y selección basado en un perfil de competencias.
- Un modelo de gestión que incorpora la participación de empresas privadas expertas en búsqueda y evaluación de directivos públicos.
- Comités de selección que han podido instaurar prácticas homogéneas de selección de directivos en los casos de cargos de II nivel jerárquico.

Provisión exitosa de los cargos: A la fecha han finalizado 767 concursos y están en desarrollo 176 más, para proveer 621 cargos, logrando un avance de 70% del Sistema (Total del sistema 891 cargos).

Las evaluaciones que a este componente se han realizado por parte de la Dirección Nacional del Servicio Civil¹ han demostrado que efectivamente se trata de un componente de ingreso confiable y efectivo, en la medida que garantiza la aplicación de los principios sobre los cuales se construyó; identificando las principales áreas de mejora en lo que tiene que ver con la duración de los procesos de selección.

Ahora bien, en la medida que se iba consolidando el componente de entrada al Sistema, se comenzaron a realizar acciones incipientes que apuntaron a desarrollar el Sistema propiamente tal, más allá de los aspectos que están incluidos en la actual normativa. Esto, puesto que tal normativa restringió la definición del Sistema principalmente a los aspectos de ingreso y gestión del desempeño; restando importancia a aspectos centrales como son la inducción, la formación y desarrollo y la desvinculación o egreso del Sistema.

Sin ánimo de perder el foco de esta ponencia – que pretende abordar el componente de gestión del desempeño del Sistema – se señalan a continuación los avances incipientes que se han desarrollado en los demás componentes del Sistema, los que a su vez son complemento de lo que cada política sectorial desarrolla, puesto que en Chile existe una gestión descentralizada de recursos humanos, limitándose el Servicio Civil a un rol asesor en estas materias.

Inducción: los directivos nombrados dentro de los primeros meses de su nombramiento son convocados por la Dirección Nacional del Servicio Civil para transmitirles el contexto en el cual se inserta su nombramiento, las condiciones de desempeño específicas a las cuales están sujetos y presentarles los principales dispositivos de apoyo que en materia de gestión de personas y de alta dirección pública están disponibles.

Desarrollo: en esta materia se realizan diversos seminarios de perfeccionamiento relacionados con los atributos o competencias directivas incluidos en el perfil genérico de los altos directivos públicos. Es así como se han desarrollado seminarios en materia de liderazgo, innovación, manejo de crisis y articulación de redes, entre los principales.

Por otra parte, en la perspectiva de desarrollar actividades formativas de mayor profundidad y sostenibilidad, el año 2009 se está desarrollando un programa de diplomado en competencias genéricas para la alta dirección pública, con un fuerte componente de coaching directivo, el cual de acuerdo a la evaluación de sus resultados- pudiera convertirse en una oferta permanente de desarrollo.

¹ Evaluación realizada el año 2008 a Ministros cuyos servicios públicos dependientes habían tenido directivos de I nivel seleccionados por el Sistema y Encuesta anual de evaluación (2007-2008) realizada a jefes de servicios públicos que han recibido nóminas de cargos de II nivel jerárquico.

Asimismo, en la perspectiva de propiciar la generación de una identidad y membrecía entre los altos directivos públicos que contribuya a la generación de redes de colaboración, gestión del conocimiento e intercambio de aprendizajes, se ha creado la “comunidad de altos directivos públicos” que combina actividades presenciales con una serie de dispositivos de información e interacción a través de la web.

☑ Egreso/ Desvinculación del Sistema: este es quizás el aspecto menos desarrollado aún, pero que en la medida que avance el Sistema y cada vez sean más los directivos/as nombrados/as que están cumpliendo los períodos de nombramiento respectivo (3, 6 y 9 años); se plantea el desafío de pensar alternativas de reingreso o de colaboración al Sistema. Esto, puesto que si se piensa tanto en la tremenda experiencia y aprendizaje que han adquirido tales directivos, como en la inversión que el Estado ha hecho en ellos, no cabe duda que sería una pérdida el no tener mecanismos que les permitieran seguir colaborando con el desarrollo del país. Si bien el diseño del Sistema permite que puedan concursar para otros cargos, es razonable también pensar en modalidades alternativas, como por ejemplo, el mentoring que les permita contribuir de otra manera en el desarrollo de la alta dirección pública.

II.- PRIMER DIAGNÓSTICO SOBRE EL COMPONENTE GESTIÓN DEL DESEMPEÑO DEL SISTEMA DE ALTA DIRECCIÓN PÚBLICA: nudos críticos que resolver

Durante el año 2007 la Dirección Nacional del Servicio Civil con el apoyo del programa de fortalecimiento institucional del Banco Interamericano de Desarrollo, llevó a cabo un estudio diagnóstico cuyo objetivo general fue evaluar el proceso de elaboración, suscripción, monitoreo y evaluación de los convenios de desempeño de los altos directivos públicos; con el fin de disponer de una propuesta de mejoramiento que garantizara la eficacia, pertinencia y calidad de dicho proceso.

Si bien las funciones específicas que debe desarrollar el Servicio Civil en esta materia, se limitan a la definición de los procedimientos para la elaboración de los convenios y posterior registro de ellos; era necesario conocer cómo estaba funcionando el proceso mediante el cual las autoridades y los altos directivos públicos estaban suscribiendo los convenios y cómo éstos estaban siendo evaluados por su desempeño.

Los principales resultados fueron los siguientes²:

- i) Existencia de deficiencias conceptuales y metodológicas en la formulación de los convenios. Por ejemplo dificultades para incluir indicadores directamente vinculados a la labor gerencial, confusión entre objetivos, metas e indicadores y primacía de aspectos de proceso, por sobre resultados.
- ii. Ausencia de compromiso por parte de las autoridades en participar activamente en el proceso de elaboración del convenio, trasladando la responsabilidad sólo en el directivo o en unidades asesoras.
- iii) Pobre alineación con los objetivos y metas incluidos en otros instrumentos de control

² Universidad de Chile. División de Proyectos Externos. Informe Final: Diseño y seguimiento convenios de desempeño altos directivos públicos”. Santiago de Chile, septiembre 2007

de gestión. Concluyéndose la dificultad por parte de los involucrados en concebir el convenio como un instrumento articulador de la gestión, ordenador de los compromisos o fuente de medición, evaluación y retroalimentación de compromisos programáticos.

iv) Tal cual como establece la normativa vigente, la relación existente entre cumplimiento de los convenios y remuneraciones, no constituye un incentivo al cumplimiento de resultados pues en el mejor de los escenarios – cumplimiento del 100% o más de las metas comprometidas – los directivos sólo mantienen el nivel de remuneraciones.

v. El reglamento vigente que regula la formulación y el funcionamiento de los convenios de desempeño, no abarca todos los aspectos necesarios de considerar para la óptima elaboración de los convenios, carece de precisiones técnicas, no especifica obligaciones y tampoco responsabilidades, no le asigna un rol relevante a la evaluación del directivo, entre otros.

Los resultados de dicho diagnóstico confirmaron varias de las hipótesis que la Dirección Nacional del Servicio Civil tenía en función del análisis preliminar del registro de los convenios y llevaron a que se desarrollaran acciones encaminadas a subsanar las dificultades encontradas.

Los primeros esfuerzos estuvieron en desarrollar un marco de referencia conceptual de los convenios de desempeño que permitiera transmitir con claridad a los directamente involucrados la importancia estratégica de dicho instrumento. A continuación se presentan tales elementos.

III.- REPOSICIONANDO LOS CONVENIOS DE DESEMPEÑO COMO INSTRUMENTO ORIENTADOR DE LA GESTIÓN DE LOS DIRECTIVOS PÚBLICOS: elaboración, suscripción y evaluación

A partir del diagnóstico anterior se identificaron aquellos aspectos cruciales que eran necesarios de abordar para que pudiera comenzar a desarrollarse una gestión del desempeño de los altos directivos públicos incluidos en el Sistema, y no limitar ésta a una mera elaboración de un convenio y posterior evaluación “ritual” del mismo.

Tales aspectos pueden sintetizarse en lo siguiente:

- 1) Dar cuenta de la importancia de los convenios de desempeño en el contexto de una reforma modernizadora del Estado que profesionaliza la gestión directiva y que debe, por tanto, impactar en mejores servicios a la ciudadanía.
- 2) Lograr una relación coherente entre los distintos componentes del Sistema, principalmente entre la selección de los directivos y su posterior desempeño.
- 3) Situar a los convenios de desempeño como un instrumento estratégico de la gestión del directivo, en tanto contiene las prioridades que la autoridad ha definido para su gestión.
- 4) Establecer procedimientos que permitan focalizar los convenios como un instrumento que apunta a la obtención de resultados que agregan valor a la gestión pública.
- 5) Obtener un compromiso más activo de las autoridades en la elaboración y evaluación de los convenios de desempeño.

Todos estos aspectos han ido abordándose a partir de la elaboración de documentos orientadores – conceptuales y metodológicos- dirigidos a los actores directamente involucrados, como asimismo, en la elaboración de un nuevo reglamento que permita abordar con efectividad los vacíos identificados.

Veamos a continuación las principales definiciones que se han hecho en esta materia, tanto en definir con mayor claridad los aspectos conceptuales y metodológicos relativos a los convenios, como a establecer el rol que le cabe a la autoridad y al directivo en cada una de las etapas del proceso de gestión del desempeño.³

A.- FORMULACIÓN DE LOS CONVENIOS DE DESEMPEÑO

De la definición de los convenios de desempeño

El convenio de desempeño tiene el propósito de ser un instrumento de gestión que oriente al alto directivo público en el cumplimiento de los desafíos que le exige su cargo, promueva un uso eficiente y eficaz de los recursos públicos, cautele el impacto en la ciudadanía de las acciones del Servicio, promueva el desarrollo de las personas a su cargo y permita una rendición de cuentas efectiva y transparente a la ciudadanía, cuya expresión condensada es la capacidad efectiva de generar valor público con los recursos asignados bajo su tutela y las potestades entregadas para ejercer su rol.

En efecto, la ley N° 19.882 señala que los Altos Directivos Públicos deben responder por la gestión eficaz y eficiente de sus funciones en el marco de las políticas públicas y planes definidos por la autoridad; las instrucciones impartidas por sus superiores jerárquicos; y, los términos que se establezcan en el convenio de desempeño, definido reglamentariamente como una herramienta de gestión -que tiene una vigencia de tres años-, a través de la cual la autoridad respectiva y el alto directivo público acuerdan compromisos de gestión, los que deben traducirse en metas anuales estratégicas a objeto de evaluar el desempeño de la gestión directiva en un período determinado.

El establecimiento de metas para el alto directivo público y el respectivo monitoreo y control de su cumplimiento son relevantes para el fortalecimiento de una cultura del desempeño inspirada en el mejoramiento continuo y la excelencia institucional.

Estamos hablando en definitiva de la necesidad de entender los convenios de desempeño en una doble dimensión: **como un proceso** que articula diversas perspectivas relevantes para el quehacer directivo y sus implicancias, y **como un producto**, en el que se plasman los compromisos de gestión asumidos para el periodo de nombramiento entre la autoridad y el alto directivo público. Ambas dimensiones son fundamentales y relevantes para darle consistencia a esta herramienta de trabajo gerencial y va más allá de una mirada centrada solamente en aspectos de desarrollo y gestión institucional que, aunque importantes, no son necesariamente el reflejo del aporte que cada directivo público puede plasmar en los

³ Los contenidos incluidos en los puntos A y B son parte de documentos internos elaborados por la Subdirección de Alta Dirección Pública de la Dirección Nacional del Servicio Civil.

espacios de gestión de sus organismos y servicios públicos.

1) De la relación coherente entre los distintos componentes del Sistema, principalmente entre la selección de los directivos y su posterior desempeño

En el marco del proceso de modernización de la gestión pública y reforma del Estado en actual desarrollo en Chile, el fortalecimiento de la alta dirección pública es un imperativo fundamental para mejorar la calidad de los servicios públicos. Las crecientes demandas de la comunidad, en un mundo en constante cambio, requieren y exige de los directivos públicos, competencias específicas que posibiliten una moderna gestión orientada a resultados efectivos.

El desafío planteado por el Sistema de Alta Dirección Pública, en cuanto a proveer al Estado de los mejores candidatos para ejercer cargos de dirección, es un reto que obliga a preguntarse por la función directiva y las capacidades requeridas para desempeñar de manera exitosa un cargo de Alta Dirección Pública.

En efecto, el proceso de selección de los altos directivos se realiza sobre la base de un perfil que es el instrumento que guía la búsqueda, evaluación y posterior selección de los candidatos para el cargo que se busca proveer, en tanto especifica los atributos que se requieren para que una determinada persona se desempeñe con éxito en un cargo directivo.

De acuerdo a la última definición del Consejo de Alta Dirección Pública⁴, los atributos incluidos en el perfil de selección son visión estratégica, gestión y logro, relación con el entorno y redes, manejo de crisis y contingencias, liderazgo, innovación y flexibilidad, y conocimientos técnicos.

Por otra parte, el perfil de selección incluye los desafíos estratégicos que la autoridad superior define para el período específico en el cual la persona seleccionada se va a desempeñar. Los requerimientos y desafíos que desde allí se plantean a los directivos, constituyen un marco obligado para el ejercicio de esta función y en consecuencia, para la evaluación de su desempeño.

De lo que se trata en definitiva, es que la autoridad superior, Ministro/a o Jefe de Servicio según corresponda⁵, 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.

⁴ El Consejo de Alta Dirección Pública es un organismo autónomo inserto en la estructura de la Dirección Nacional del Servicio Civil, instancia creada por la ley N° 19.882 cuyas funciones principales tienen que ver con la conducción y regulación de la selección de candidatos/as a cargos de jefes superiores de servicio del Sistema de Alta Dirección Pública.

⁵ En el caso del primer nivel jerárquico, el convenio de desempeño suscrito entre el directivo nombrado y el Ministro no sólo es firmado por ambos, sino también por el Ministro de Hacienda y el Ministro Secretario General de la Presidencia. Para el caso del segundo nivel jerárquico, el convenio de desempeño es suscrito y firmado entre el directivo nombrado y el jefe superior del Servicio.

En este contexto, el convenio de desempeño para los altos directivos públicos es un instrumento central, tanto por la influencia decisiva que ejerce el directivo en el mejoramiento de la gestión institucional como por la generación de una nueva cultura orientada a los resultados.

Por tanto, el convenio de desempeño es un *instrumento de gestión directiva*, que debe orientar permanentemente la tarea estratégica del alto directivo público al interior de su servicio, cumpliendo las siguientes funciones:

- **Ser una carta de navegación** en la medida que describe en forma precisa qué resultados se compromete a lograr el directivo en cada año de su gestión.
- **Ser un elemento facilitador de la comunicación** en la medida que contiene los acuerdos que el directivo y su superior directo han establecido relativos a los logros esperados de la gestión directiva para cada año del ejercicio de su cargo. En consecuencia, durante el período de desempeño del cargo del directivo se espera que sobre la base de lo establecido en el convenio, se generen instancias permanentes de análisis y retroalimentación que permitan oportunamente identificar las modificaciones o reorientaciones necesarias de realizar en el convenio, de forma tal que efectivamente de cuenta de los logros fundamentales que se espera que el directivo realice durante su gestión.
- **Ser una base para la toma de decisiones** en la medida que su revisión permanente, entrega señales de alerta que debieran obligar a tomar decisiones oportunas que permitan lograr las metas propuestas.
- **Ser una guía para la evaluación** en la medida que contiene indicadores que definen la forma en que se miden las metas comprometidas.

2) De los convenios de desempeño como un instrumento estratégico de la gestión del directivo en tanto contiene las prioridades que la autoridad ha definido para su gestión

La estrategia de implementación del convenio de desempeño es definida como un proceso que -a través de sus distintas fases - permite a la jefatura del directivo nombrado por el Sistema de Alta Dirección Pública, y al directivo seleccionado, generar un **diálogo estratégico** con el propósito de convenir, monitorear y evaluar los resultados del desempeño.

En esta fase el directivo y su superior jerárquico analizan y acuerdan en términos generales, las metas estratégicas a incluir en el convenio identificando los supuestos y/o apoyos necesarios para el cumplimiento de éstas.

De lo que se trata es que la autoridad superior pueda comunicarle directamente las expectativas que tiene respecto a los desafíos que debe abordar el directivo durante el período en que va a ocupar el cargo (a partir de la propuesta de convenio de desempeño desarrollada en la fase de preparación) y cómo éstos deben plasmarse en las metas bajo las cuales será evaluado su desempeño.

A partir de ello, el proceso de elaboración y suscripción del convenio se produce en un marco claro, donde tanto el directivo como su superior jerárquico podrán acordar los recursos por una parte y los compromisos por otra, de manera de lograr un acuerdo legítimo, medible y recompensable en relación a los resultados a alcanzar por el directivo en el desempeño de su cargo.

En este sentido, el convenio de desempeño es entendido como una herramienta de gestión a través de la cual la autoridad respectiva y el directivo acuerdan compromisos de gestión, lo que permite mejorar la calidad de los convenios, en cuanto a su alineamiento y coherencia.

Al mismo tiempo posibilita un mayor compromiso entre las autoridades políticas y los niveles directivos fortaleciendo el Sistema de Alta Dirección Pública.

Por lo anteriormente señalado, los convenios deben ser elaborados teniendo en consideración el perfil de selección, los mandatos de su superior jerárquico y, el conjunto de lineamientos estratégicos institucionales que posee cada servicio; de manera tal que el trabajo del directivo público refleje efectivamente un conjunto organizado de objetivos, capaces de orientar y promover:

- el cumplimiento de los desafíos que le exige su cargo,
- los compromisos que ha asumido para gestionar su servicio,
- el uso eficiente y eficaz de los recursos públicos y,
- la rendición de cuentas efectiva y transparente ante la ciudadanía.

Es así como el proceso de implementación del convenio de desempeño del directivo tiene como objetivo lograr un entendimiento compartido entre quienes lo suscriben de lo que significa el éxito en la gestión del alto directivo público y cómo puede ser éste alcanzado; además de promover una comunicación permanente entre el directivo/a y su jefatura, de quien se espera refuerce avances y vaya corrigiendo aspectos deficitarios de su gestión.

B.- EVALUACIÓN DE LOS CONVENIOS DE DESEMPEÑO

Tal como se ha señalado anteriormente, el convenio de desempeño tiene el propósito de ser un instrumento de gestión que oriente y ayude al alto directivo público en el cumplimiento de los desafíos que le exige su cargo, promueva un uso eficiente y eficaz de los recursos públicos, cautele el impacto en la ciudadanía de las acciones del Servicio, promueva el desarrollo de las personas a su cargo y permita una rendición de cuentas efectiva y transparente a la ciudadanía, cuya expresión condensada es la capacidad efectiva de generar valor público con los recursos asignados bajo su tutela y las potestades entregadas para ejercer su rol.

Lo anterior es un elemento clave dado que además de la formulación y suscripción del convenio de desempeño, la actual normativa contempla mecanismos de monitoreo y evaluación de cumplimiento de las metas estratégicas consignadas en vías de proyectar el diálogo estratégico entre los involucrados, favorecer las posibilidades de modificación y cambios en dicho instrumento (dado su carácter flexible), generar espacios de aprendizaje para el mejoramiento del desempeño directivo y, en última instancia, servir de base y sustento para confirmar o remover a un alto directivo público en su cargo en acuerdo a un dispositivo de medición objetivo, conocido, consensuado y estratégico⁶.

Todo lo anterior es relevante para el fortalecimiento de una cultura del desempeño inspirada en el mejoramiento continuo y la excelencia institucional. Adicionalmente, el cumplimiento de las metas estratégicas anuales suscritas por el alto directivo público tiene implicancias concretas en los niveles de remuneración que percibe.

La evaluación del convenio de desempeño es un proceso formal de retroalimentación en el marco de los compromisos establecidos originalmente entre el directivo y el Ministro/a, en el caso del primer nivel jerárquico, o el directivo y la Jefatura de Servicio, para el caso del segundo nivel jerárquico.

En esta fase se verifica el grado de cumplimiento de las metas estratégicas incluidas en el convenio de desempeño por parte de la autoridad superior a través del informe de cumplimiento enviado por el alto directivo público. A partir de lo anterior, la autoridad superior comunicará al directivo el grado de satisfacción y cumplimiento respecto de los compromisos asumidos.

La evaluación debe realizarse al finalizar cada gestión anual, la cual debe darse en un marco de conversación entre el superior respectivo y el alto directivo público, dando cuenta del grado de cumplimiento de los compromisos asumidos.

Como resultado de este proceso, se pretende obtener una valoración de los logros alcanzados, como también del déficit encontrado. La consecuencia directa de la evaluación es la creación de un mecanismo de retroalimentación del sistema de convenios de desempeño. El cual opera al momento de reiniciar el ciclo correspondiente al compromiso de desempeño del periodo siguiente.

Durante el ejercicio anual de su gestión, el alto directivo público debe entregar a su superior jerárquico los informes de avance que estime necesarios, y que se definan previamente en el convenio de desempeño suscrito. Ello supone un acuerdo entre las partes respecto al formato de base para reportar avances en correspondencia a las instancias que defina la autoridad superior para el adecuado monitoreo del convenio de desempeño.

⁶ De acuerdo al Artículo Sexagésimo Tercero de la Ley N° 19.882, “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” [...] “Corresponderá al ministro del ramo o jefe superior de servicio, según corresponda, determinar el grado de cumplimiento de los objetivos acordados”.

La evaluación definitiva del grado de cumplimiento de las metas y los objetivos, le corresponde a la autoridad respectiva y debe realizarse dentro de los dos meses siguientes de concluido el periodo anual del nombramiento.

Asimismo, el alto directivo público debe informar a su jefatura de las alteraciones que se produzcan en los supuestos acordados -debiendo revisar permanentemente y de manera crítica su propia gestión-, proponiendo los cambios y ajustes pertinentes a las metas estratégicas iniciales. Además, debe enviar copia de esos cambios y/o ajustes a la Dirección Nacional del Servicio Civil, para su conocimiento y registro.

IV.- RESULTADOS EN MATERIA DE FORMULACIÓN Y EVALUACIÓN DE CONVENIOS

El proceso de suscripción y evaluación de los convenios de desempeño de los directivos del Sistema ha enfrentado importantes demoras en sus inicios.

Efectivamente, tal como se señalaba anteriormente en este documento, el diagnóstico realizado el año 2007 da cuenta de algunas variables relacionadas con estos resultados; las que tienen que ver básicamente con una falta de compromiso/conocimiento de las autoridades quienes deben cumplir un rol fundamental en el proceso y, por otra parte, falta de competencias por parte de los equipos asesores en el diseño de instrumentos de evaluación y control de gestión, entre las principales.

Se suma a lo anterior, las limitadas funciones legales por parte de la Dirección Nacional del Servicio Civil respecto a la elaboración y evaluación de los convenios, las que se circunscriben básicamente a su registro.

No obstante lo anterior, frente a este escenario la Dirección Nacional del Servicio Civil a través de la Subdirección de Alta Dirección Pública, ha implementado una estrategia que permita mejorar los resultados observados en el diagnóstico que combina las siguientes dimensiones o variables:

- Conformación de un equipo técnico con expertise en metodologías de evaluación de desempeño y control de gestión, lo que ha permitido prestar asesoría directa a los distintos ministerios y servicios incluidos en el Sistema de Alta Dirección Pública.
- Establecimiento de una instancia de coordinación con la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda – en particular con las Divisiones que tienen funciones relacionadas con los distintos instrumentos de control de gestión del Estado- de forma tal de establecer directrices claras respecto a las características centrales que deben tener los convenios de desempeño de los altos directivos públicos, para cumplir con la condición de la complementariedad y coherencia entre éstos y los demás instrumentos existentes en la administración central del Estado.
- Elaboración y difusión de material metodológico para la elaboración, suscripción, modificación y evaluación de los convenios de desempeño. Además se establecieron una serie de comunicaciones formales hacia las instituciones adscritas al Sistema de Alta Dirección Pública relacionadas con: cumplimiento de plazos, contenidos, solicitud y formalización de contrapartes institucionales, y difusión de la normativa vigente.

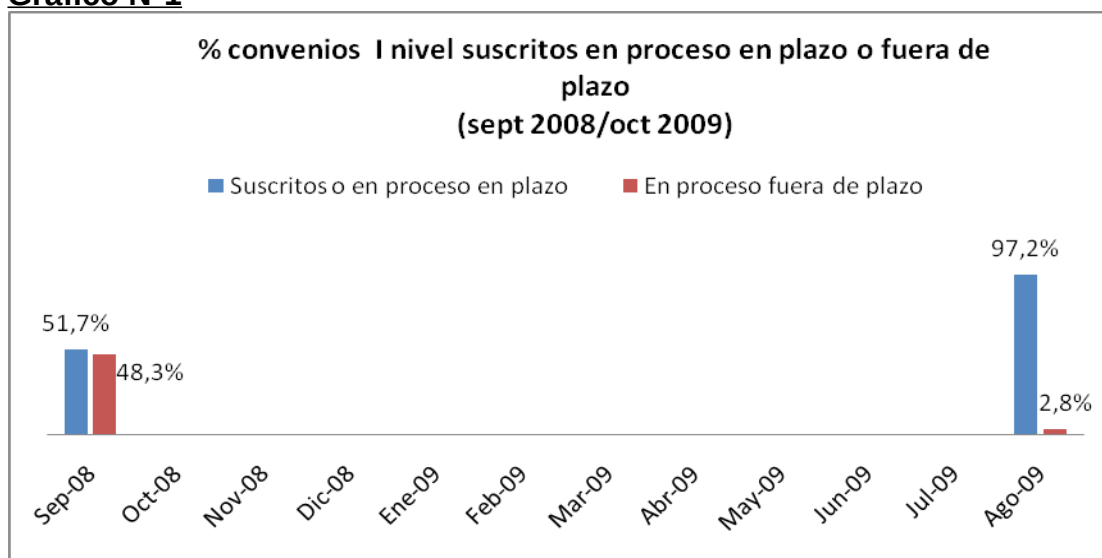
- Elaboración de un nuevo reglamento para la elaboración y evaluación de convenios de desempeño - en conjunto con la instancia de coordinación señalada en el punto anterior – el cual no sólo entrega mayores atribuciones a la Dirección Nacional del Servicio Civil en estas materias, sino que establece instancias de mayor participación por parte de las autoridades involucradas.

Si bien aún se está en proceso de dictación de tal reglamento, es posible observar avances en materia de suscripción y evaluación de los convenios de desempeño, los que pueden observarse a partir de la información siguiente:

Resultados en materia de suscripción de convenios de desempeño de altos directivos públicos

Tal como lo muestra el gráfico N°1, se aprecia un aumento significativo en la suscripción de los convenios de desempeño de I nivel jerárquico entre los resultados de septiembre 2008 y agosto del 2009, que permite señalar que prácticamente el 100% de los convenios de I nivel están suscritos o en vías de completar el proceso. De hecho, la suscripción de los convenios de I nivel es más compleja, en tanto se requiere que no sólo sea firmado por el Ministro del área respectiva, sino también, por los Ministros de Hacienda y Secretaría General de la Presidencia.

Gráfico N°1



Fuente: Unidad de Fortalecimiento. Subdirección de Alta Dirección Pública. Dirección Nacional del Servicio Civil. Agosto 2009

En el caso de la suscripción de los convenios de desempeño de directivos de II nivel jerárquico – los que se elaboran y firman entre el jefe de servicio y el directivo respectivo- el gráfico N°2 si bien muestra avances en el período 2008-2009, éstos no han sido tan significativos como en el caso del I nivel.

Gráfico N°2



Fuente: Unidad de Fortalecimiento. Subdirección de Alta Dirección Pública. Dirección Nacional del Servicio Civil. Agosto 2009

No obstante lo anterior, es necesario señalar que el universo de convenios a elaborar varía mes a mes, pues permanentemente va aumentando el número de directivos nombrados (en promedio 14 directivos de II nivel se suman al Sistema cada mes), lo que significa que un aumento de casi 7 puntos porcentuales es indicativo de los esfuerzos que se están haciendo en esta materia.

Resultados en materia de evaluación de convenios de desempeño de altos directivos públicos

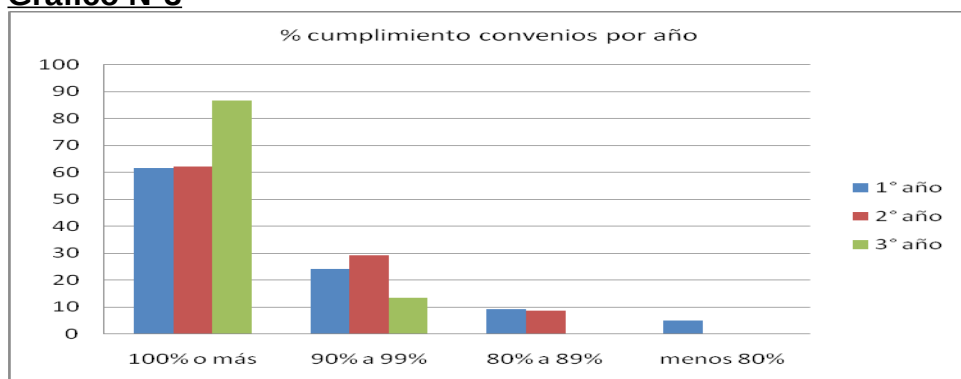
La normativa existente señala que los compromisos adquiridos por los directivos públicos incluidos en sus convenios de desempeño deben ser evaluados por las respectivas jefaturas una vez al año. Para ello, cada directivo debe elaborar un informe de cumplimiento durante los dos meses siguientes al año de suscrito, el cual se constituye en el principal insumo que tiene la autoridad para establecer el nivel de logro de las metas comprometidas. Una vez definida la evaluación, la autoridad debe informar a la Dirección Nacional del Servicio Civil para su correspondiente registro.

Respecto de esto último, es posible señalar que se presentan las mismas dificultades que en el caso del proceso de elaboración y suscripción, relativas al involucramiento activo de los actores directamente relacionados con los convenios. De hecho el registro de las evaluaciones bordea en promedio el 56% para el caso del primer año, un 50 % para el caso del segundo año y un 52 % para el tercero. No obstante lo anterior, el que no se cuente con el registro de ellas no significa necesariamente que tal evaluación no se desarrolle, ni menos que no se apliquen los cambios que en materia de remuneraciones implican los distintos porcentajes de cumplimiento de metas.

Ahora bien, respecto de las evaluaciones registradas por la Dirección Nacional del Servicio Civil, los resultados son los siguientes:

Tal como lo muestra el gráfico N°3, la mayoría de las evaluaciones registradas muestran porcentajes de cumplimiento en su mayoría mayores al 90% de cumplimiento, mostrándose un mejoramiento significativo en el tercer año. No obstante no es posible elaborar conclusiones al respecto pues por una parte, no se cuenta con la totalidad de las evaluaciones, y por otra, el número de evaluaciones correspondientes al tercer año son significativamente menores que las de los demás años.

Gráfico N°3



Fuente: Unidad de Fortalecimiento. Subdirección de Alta Dirección Pública. Dirección Nacional del Servicio Civil. Agosto 2009

Es interesante señalar que en el caso de los altos directivos públicos, el cumplimiento de los compromisos incluidos en sus convenios no opera como un instrumento de incentivo en tanto el mayor "incentivo" es mantener su nivel de remuneración en caso de cumplir en un 100% las metas.

V. - DESAFÍOS PENDIENTES

Si bien se observan logros en materia de suscripción y evaluación de convenios de desempeño de los altos directivos públicos, es necesario avanzar en las siguientes áreas:

- **Mayor involucramiento de las autoridades en el proceso de suscripción y evaluación de los convenios.** De lo que se trata en definitiva es que los compromisos que se incluyan sean fruto de un diálogo estratégico entre la autoridad y el directivo, en el cual se identifique con claridad el "mandato" que la autoridad define para el período de gestión del directivo y , a la vez, éste pueda señalar los apoyos necesarios para lograrlos. En este sentido el nuevo reglamento que está en proceso de dictación establece instancias de diálogo que obligarán a ambos actores a definir los contenidos centrales del convenio, evitando así que este proceso sea más bien una tarea delegada a los equipos técnicos de los ministerios o servicios.
- Respecto de los **contenidos de los convenios de desempeño**, éstos deben dar cuenta de las prioridades que la autoridad ha identificado para el cargo, constituyéndose en la carta de navegación del directivo en su período de gestión. Para ello es necesario avanzar que los convenios cumplan las siguientes condiciones:

- **Síntesis (Foco):** de lo que se trata es que el convenio no sea una lista innumerable de metas e indicadores, sino más bien, apunte a aquellos aspectos que han sido definidos claves y que efectivamente agreguen valor a su gestión.
- **Especificidad:** de lo que se trata es que los compromisos incluidos en el convenio se circunscriban a aquellos aspectos que son parte del área de responsabilidad directiva, diferenciándolos de los que son materia de responsabilidad institucional.
- **Coherencia:** no sólo con los demás instrumentos de control de gestión existentes, sino también – en el caso de los directivos de I nivel- con los convenios de los directivos de II nivel que son parte de su equipo. Esto permite que todos los directivos de una institución estén alineados en base a los énfasis que la autoridad ha definido para el período; estableciendo a través de la gestión complementaria de los directivos, las sinergias necesarias para alcanzar los resultados esperados.
- Los convenios de desempeño de los directivos públicos pueden ser clasificados dentro de los distintos instrumentos de control de gestión del Estado chileno que se insertan en la lógica de “gestión por resultados”. No obstante lo anterior, no son un instrumento que establezca una relación coherente entre resultados e incentivos para su logro. En efecto, tal cual se ha señalado anteriormente, en el mejor de los casos – es decir cumpliendo el 100% de los compromisos incluidos en los convenios- los directivos mantienen su nivel de remuneraciones, lo que sin lugar a dudas no constituye aliciente alguno en materia de incentivos. Esta situación debe ser revisada y corregida de manera tal de contar con instrumentos efectivos de incentivos que permitan no sólo “incentivar” una gestión pública de excelencia, sino que a la vez, permita premiar a aquellos que hacen la diferencia.
- Tan importante como tener un instrumento eficaz de gestión directiva orientado a resultados, es generar las condiciones para que los altos directivos puedan tomar decisiones que les permitan abordar las acciones necesarias para lograrlos. La responsabilidad por los resultados lleva consigo la necesidad de ensanchar la discrecionalidad directiva, es decir la necesidad de ampliar el grado de autonomía para decidir. Sólo en la medida que el directivo público esté dotado de un margen de discrecionalidad significativa, podrá asumir los riesgos que se derivan de la intención- o ideas innovadoras . En consecuencia, el desafío para el Estado, es cómo conciliar la necesaria autonomía de los directivos para introducir cambios en las formas tradicionales de hacer las cosas, para proponer nuevas áreas de gestión, con la necesaria rendición de cuentas (accountability) propia de las democracias modernas.

Bibliografía

Costa, R, M. Waissbluth, M: “Tres Años del Sistema de Alta Dirección Pública en Chile: balance y perspectivas”. Documento de Trabajo N° 94 Serie Gestión. Año 200

Echeverría, Rafael: “La Empresa Emergente. La confianza y los desafíos de la transformación”. Ed. Gránica

Universidad de Chile. División de Proyectos Externos. Informe Final: Diseño y seguimiento convenios de desempeño altos directivos públicos”. Santiago de Chile, septiembre 2007

Documentos internos de la Subdirección de Alta Dirección Pública relativos al proceso de elaboración, suscripción y evaluación de los convenios de desempeño de altos directivos públicos.