



Universidad del Desarrollo
Facultad de Gobierno

**Modernización y mejoramiento de la gestión en el sector público: Una
mirada desde la innovación participativa**

Alumna: Valentina María Auad Rodríguez

Profesor guía: Rodrigo Arellano Falcón

Tesis para optar al grado de Magíster en Políticas Públicas

Universidad del Desarrollo

Diciembre, 2017

Contenido

Contenido.....	2
Resumen Ejecutivo.....	4
Introducción.....	5
Objetivos.....	6
Marco Conceptual.....	6
Pregunta de Investigación.....	7
Hipótesis.....	7
Marco Teórico y Análisis Metodológico.....	8
Diagnóstico de la Modernización del Estado desde la Gestión Pública en Chile.....	8
Comprendiendo los Inicios de la Modernización del Estado: 1990.....	11
Programas de Mejoramiento de la Gestión.....	11
Inconvenientes en el camino.....	12
Problemática del free rider:.....	13
Remuneraciones en el sector público.....	14
Burocracias.....	14
Capítulo I: Innovación en el sector público chileno:.....	15
Innovación en el sector público: Innovación participativa.....	15
Caso de Estudio: Programa ChileGestiona en el Ministerio de Obras Públicas 2010-2014.....	16
Iniciativa ChileGestiona.....	16
¿En qué consistía el Programa?.....	16
¿Qué indicadores de gestión interna se medían?.....	17
¿Estaban Asociados a incentivo en las remuneraciones, como los PMG?.....	17
Aspectos destacables de la Iniciativa ChileGestiona:.....	21
Aspectos debatibles del Iniciativa ChileGestiona.....	21
Capítulo II: Caso de Estudio: Innovación en el sector público:.....	22
a. Desafío de Innovación ChileGestiona.....	22
¿En qué consistía el Desafío?.....	22
Categorías:.....	22
Requisitos y Evaluación:.....	23
Importancia de los Recursos Humanos en la Innovación.....	23
Habilidad, motivación y oportunidad para innovar:.....	24

Motivación y reconocimiento:	24
Conclusiones generales	26
Bibliografía.....	27
Anexos.....	28
Entrevistas.....	28
a. Cuestionario a Sectorialista de la Dirección de Presupuestos para el Ministerio de Obras Públicas DIPRES: Sra. Eliana Carvallo Carvallo:	28
b. Entrevista a Equipo Finalista de Desafío ChileGestiona de la Dirección de Aeropuertos: 30 Nombre del Proyecto: Reutilización de la pista del aeropuerto Mataverí en Isla de Pascua, Aeropuertos, Subsecretaría de Obras Públicas.....	30
c. Entrevista a Lucas Palacios Covarrubias, Subsecretario MOP entre el 12 de noviembre de 2012 y el 11 de marzo de 2014.	33

Resumen Ejecutivo

La presente investigación pretende exponer a través de un caso de innovación en sector público chileno, el Plan ChileGestiona, que la modernización del Estado se debe necesariamente dar desde el interior de las instituciones y de forma participativa, y no atenerse sólo a herramientas de gestión que se vinculan a incentivos monetarios.

El caso de estudio mencionado expone los resultados de un plan piloto impulsado por el Ministerio de Hacienda durante los años 2012 y 2014, y que integró la participación de 168 reparticiones públicas. Por medio de la medición de indicadores de gestión interna, y liderados por los Subsecretarios de cada cartera en un rol supervigilante, los índices medidos mejoraron de forma importante, y se involucraron entonces de forma integral y participativa los diferentes actores vinculados a la gestión.

A partir de esto, nace un concurso de innovación que tiene por objeto identificar espacios los espacios de mejora dentro de las Instituciones, derivando en la eficiencia de los recursos y la entrega de servicios de calidad a la ciudadanía por parte del Estado.

La novedad de lo anterior radica en que para esto, no fueron necesarios la disposición de recursos públicos, los resultados son inmediatos, se hace un reconocimiento a los funcionarios que innovan de forma participativa, y se vinculan a las autoridades directamente en una mejor gestión pública.

Introducción

Los esfuerzos en Chile para cambiar y mejorar el sector público no son nuevos, sino que forman parte de una tarea de largo aliento iniciada alrededor de los años 90 con los programas de mejoramiento y modernización del Estado. Fruto de estos esfuerzos son por ejemplo, el Servicio de Impuestos Internos en línea, ChileCompra, y Chile Atiende.

Paralelamente, el factor tecnológico ha influido fuertemente. A la fecha, hay un sinnúmero de trámites digitales a disposición de la ciudadanía, que no sólo hacen más fácil y rápido la gestión del mismo, sino que también provoca la disminución de los costos de transacción¹ asociados a cada requerimiento.

Pero, ¿qué sucede a nivel de gestión interna dentro del Estado?, ¿Cómo se está trabajando hoy desde las administraciones de turno para modernizar el Estado?, ¿Qué rol cumplen los/as funcionarios/as públicos/as en esta tarea?

A la fecha, la Modernización en estado descansa principalmente en los Programas de Mejoramiento de la Gestión, instrumentos sujetos al cumplimiento de indicadores que, si logran su cumplimiento, derivan en el incremento en las remuneraciones de los funcionarios públicos.

Si bien en su momento este programa mostró avances en la cantidad de servicios provistos por el Estado hacia la ciudadanía, a la fecha están fuertemente cuestionados pues los ciudadanos exigen que, además de que se provean más productos y servicios, éstos sean de mayor calidad. Así, el sinnúmero de necesidades deben adaptarse a los recursos disponibles por parte de los casos, a menudo más que insuficientes para poder satisfacer aquellas demandas.

Paralelamente, las remuneraciones del sector público cuentan de base con la obtención de estos incentivos, por lo que la falla en la consecución de estos objetivos puede derivar en una crisis política importante, de alto costo para las autoridades.

En este escenario es donde la innovación se planta como una variable determinante en el ámbito de la gestión: *¿Se pueden hacer las cosas mejores dentro de la administración del Estado, utilizando los recursos de la forma más eficiente posible, y entregando además políticas que generen valor público y de calidad?*

Este tesina pretende, por tanto, demostrar que si bien las necesidades son infinitas y los recursos limitados, y que aun cuando la modernización del estado y sus programas se ha visto condicionada a un problema de remuneraciones en el sector público, hay espacio para la mejora y la innovación participativa es el mecanismo para lograrlo. Las cosas se pueden – y deben- hacer mejor.

A modo de caso de estudio, fue analizado el Plan ChileGestiona y su Desafío para innovadores públicos, programa piloto que comenzó a cimentarse a contar desde el 2008, y que fue levantado e implementado en el Gobierno de Sebastian Piñera entre los años 2011 y 2014.

¹ Entiéndase como costos de movilización, tiempos de espera, personal en oficinas de atención, etc.

Objetivos

Generales

1. Demostrar la importancia de la innovación participativa en la gestión pública, y relevar el impacto que produce este tipo de metodología en la calidad de los servicios que entrega el Estado a la ciudadanía.
2. Relevar la importancia de aplicar métodos de innovación en el sector público que involucren a los/as funcionarios/as y que puedan posicionar las mejoras de la gestión dentro del quehacer cotidiano de sus funciones.

Específicos

1. Demostrar que las autoridades deben ejercer un rol técnico y de acompañamiento en materia de gestión dentro del Estado.
2. Fomentar la instalación de espacios de innovación permanentes dentro de Estado, para el desarrollo constante de mejoras en la gestión.
3. Demostrar que el hecho de generar espacios de innovación en el Estado no es sinónimo de aumento de gasto público, sino más bien de la detección de mejorar en el quehacer regular de las organizaciones públicas.

Marco Conceptual

Para los efectos de esta tesina, resulta necesario definir algunos conceptos clave utilizados en este análisis, a saber:

Innovación pública: “Implementación de algo nuevo en el contexto de una institución del sector público para abordar un desafío de política pública que logra resultados de valor para la sociedad²”

Innovación participativa: se orienta a fomentar una cultura de mejoramiento continuo de la gestión al interior de los organismos gubernamentales, a nivel de funcionario público, aportando de forma directa a la creación de valor para el Estado.

² OECD (2017), *Innovar en el sector público: Desarrollando capacidades en Chile*, OECD Publishing, Paris

Valor público: La idea de Valor Público remite al valor creado por el Estado a través de servicios, leyes, regulaciones y otras acciones. El valor público está dado por la valoración que le otorga el ciudadano a dichos servicios.

Gestión interna: son el conjunto de acciones tomadas al interior de una organización pública y propias de su giro, que se orientan hacia la mejora dentro de las propias instituciones antes de entregar un servicio a terceros.

Pregunta de Investigación

¿Cómo los Servidores Públicos en Chile contribuyen a la innovación en el sector público?

Hipótesis

En Chile, los espacios para la innovación son acotados y fluctuantes. Hay una fuerte presencia de las burocracias, y por tanto, los espacios se ven supeditados a la línea de trabajo de la administración de turno.

Marco Teórico y Análisis Metodológico

La presente investigación será de tipo combinado, de análisis cualitativo en base a información cuantitativa del caso de estudio (Iniciativa y Desafío ChileGestiona).

El primer lugar se expondrá el diagnóstico de la modernización del Estado en Chile, y a continuación de ello, el Programa que hasta la fecha constituye la herramienta principal en materia de gestión para la modernización de la gestión pública, sujetos a incentivos monetarios en las remuneraciones.

A modo de caso y, para incorporar el factor de innovación en esta investigación, se expondrá el programa ChileGestiona, que a través de su iniciativa aborda las mejoras en gestión sin generar recursos extras al Estado, y a continuación su Concurso para Innovadores Públicos, como modalidad de generar espacios de participación activa de los funcionarios y que sus ideas derivan en la eficiencia de los recursos públicos.

Esta tesina será expuesta bajo la modalidad de caso de estudio en vez de política comparada, pues considero que para efectos de la innovación participativa, meta central en este trabajo, el factor humano y las experiencias vividas por parte de los funcionarios públicos en esta materia es vital.

Si bien dentro de algunos países de la OCDE por ejemplo, existen modelos que uno pudiese comparar en materia de innovación, creo que es vital analizar el tema desde la experiencia propia de quienes han sido parte de programas de innovación participativa dentro del Estado, y recoger aquellas experiencias y resultados desde un caso reciente y emblemático en materia de gestión interna como es el ChileGestiona, me parece del todo pertinente.

Diagnóstico de la Modernización del Estado desde la Gestión Pública en Chile³

Un diagnóstico realizado en 2010 al interior del Ministerio de Hacienda, con ayuda del Banco Mundial⁴ identificó tres hechos históricamente válidos en Chile en materia de gestión pública:

1. En muchas Subsecretarías, los altos directivos de primer nivel limitaban su contacto con sus superiores jerárquicos⁵ y obviaban temas propios de la gestión regular de sus Servicios, en la frecuencia mensual o bimestral que estas materias requieren.

³ Informe Anual de Actividades año 2013. Delegado Presidencial para la gestión pública, Sr. Salvador Valdés Prieto. 31 de enero de 2014.

⁴ *El M. de Hacienda encargó y sus asesores guiaron el estudio "Incentivos para la Mejora del Desempeño Institucional en el Sector Público Chileno: Propuestas para el Fortalecimiento de la Rendición de Cuentas en la Gestión y de la Eficacia de los Incentivos Salariales", Washington D.C., Febrero 2011. Unidad de Gestión Pública y Gobernanza, Departamento de Reducción de la Pobreza y Gestión Económica, Región de América Latina y el Caribe, Banco Mundial.*

Esa omisión tiene efectos negativos sobre la rendición de cuentas de los altos directivos – quedan sin “mandante”- y sobre el acceso de éstos a la ayuda de sus superiores para impulsar mejoras de gestión.

2. La causa dominante de la situación era que el grueso de los subsecretarios no otorgaba a la gestión o administración, la relevancia que requieren los altos directivos. La gran mayoría de los subsecretarios viene (y seguirá viniendo) de trayectorias de representación parlamentaria o político-partidistas, donde las actividades clave son precisamente de origen político y no técnico ni menos supervigilante, como debiese ser. Además, algunos regresan a trayectorias similares una vez completado su paso por el cargo de subsecretario.

Más importante aún, cada Subsecretario tiende a detectar que un eventual esfuerzo suyo en esta área puede quedar aislado, incapaz de lograr los objetivos globales. Es decir, muchos subsecretarios individuales no perciben en plenitud los incentivos políticos que percibe el gobierno como un todo.

Por otro lado, muchos subsecretarios se sienten poco empoderados para supervigilar a los jefes de servicio, en parte por la designación directa que ellos reciben del Presidente de la República, y en parte por la autonomía de gestión interna que les da la ley con el fin de acotar el clientelismo. Esta situación permite a algunos jefes de servicio asilarse en una autonomía que no poseen – pues los artículos 24 y 25 de la Ley Orgánica Constitucional de Bases de la Administración del Estado los sujeta a la supervigilancia y coordinación de las autoridades políticas de su sector - para resistirse a ser supervigilados.

Esta parte del diagnóstico evaluó como secundarias las debilidades de la versión vigente del Convenio Individual ADP⁵ creado en 2003. En efecto, aunque el diseño de ese Convenio sea optimizado en el futuro, no podrá ser utilizado en una gestión ágil y exigente mientras no exista un “mandante” de calidad, entendiendo por tal uno con acceso a buena información en la frecuencia mensual sobre lo que ocurre en el servicio, empoderado desde el centro de gobierno, que pueda ofrecer recursos de apoyo real a los altos directivos, y que tenga incentivos a dedicar personal calificado de su confianza directa a la tarea de supervigilar la gestión de esos altos directivos. Por eso, las debilidades del Convenio Individual ADP no son la restricción crítica para mejorar la gestión en los servicios y organismos del Estado.

3. Para el año 2009 había avances en gestión, pero todavía quedaban muchas oportunidades para mejorar, en una mayoría amplia de los 240 organismos que conforman la administración del Estado chileno. La evidencia es que, en la mayoría de las mediciones de calidad de gestión, entre 10 y 20% de los organismos lograba buena calidad, pero el grueso no lo hacía y otro 10-20%

⁵ Directores/as de Servicio, Jefes/as de Administración, Jefes/as de Departamentos, etc.

⁶ Alta Dirección Pública. Servicio Civil.

exhibía resultados muy insuficientes⁷De esto se deduce que, para la mayoría de los organismos públicos, el marco legal no era la restricción crítica para mejorar la gestión.

Paralela y excepcionalmente, en materia de gestión lo relevante continúa siendo el logro de los indicadores contenidos en el Programa de Mejoramiento de la Gestión de cada Servicio, pues, como se mencionó con anterioridad, el no cumplimiento de estos deriva en una crisis a nivel de recursos humanos y asociaciones gremiales de alto costo político para las autoridades de turno.

⁷ Para un ejemplo, ver resultado del Barómetro de Gestión de Personas, www.serviciocivil.cl, y publicado en El Mercurio del 02 de diciembre de 2013 p.B6. El diagnóstico original realizado en 2010-11 se basó en un análisis de los resultados de los datos de ausentismo y horas extra que reúne el Depto.de Estadísticas de la Dirección de Presupuestos, y en una medición de la recuperación del gasto en licencias médicas. Esos datos actúan como un termómetro del estado general de la gestión en el organismo. Las falencias estaban ampliamente extendidas, pero entre 10 y 20% de los organismos revelaron buena gestión.

Comprendiendo los Inicios de la Modernización del Estado: 1990

Programas de Mejoramiento de la Gestión

Los programas de mejoramiento de la gestión (PMG)⁸, impulsados por el Ministerio de Hacienda a través de su Dirección de Presupuestos (DIPRES), suponían en primera instancia generar una batería de indicadores del giro de cada Institución, y que el cumplimiento de éstos estuviese sujeto a un incentivo monetario entregado trimestralmente al año entrante a los/as funcionarios/as por medio de sus remuneraciones.

Porcentaje de Incentivo por Desempeño Institucional 2007 - 2011						Porcentaje de Cumplimiento
1998	2004	2007	2008	2009	2010 en adelante	
3%	5%	5,7%	6,3%	7,0%	7,6%	90% - 100%
1,5%	2,5%	2,85%	3,15%	3,5%	3,8%	75% - 89%
0%	0%	0%	0%	0%	0%	< 75%

⁹

Dichos indicadores, por su parte, contenían metas consensuadas en un periodo anterior a la medición entre los organismos públicos y la DIPRES, y estos constituían desafíos reales respecto de los productos y servicios que entrega cada Institución pública a la ciudadanía (Salud, Educación, Obras Públicas, Subsidios, Seguridad, etc.)

De esta forma, y con el objeto de los Servicios públicos ejecutarán el presupuesto asignado de la forma más eficiencia y eficaz posible, las instituciones trabajaban arduamente por cumplir dichos compromisos.

⁸ Programas de Mejoramiento de la Gestión PMG: Evolución y Desafíos Futuros 2011-2014. Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda. Marzo, 2014.

⁹ Tabla evolución porcentaje de incentivos en las remuneraciones producto de los PMG. Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda. 2011



El PMG se enmarca en la **Política de Recursos Humanos** establecida para los funcionarios públicos, por cuanto opera con incentivos monetarios vinculados al cumplimiento de metas y obtención de resultados.

El PMG es parte del **Sistema de Evaluación y Control de Gestión** del gobierno central, contribuyendo con la implementación de sistemas de gestión con el fin de mejorar la gestión pública, la provisión de bienes y servicios a la ciudadanía, con énfasis en el mejoramiento de la calidad del gasto público.

El PMG forma parte de la **Política de Modernización del Estado**, que busca satisfacer a ciudadanos más informados que exigen una entrega de bienes y servicios de calidad.



Fuente: Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda. 2011.

Inconvenientes en el camino.

Esta tradición de reforma, modernización y mejora, en un contexto en que la amplitud y magnitud de los desafíos que Chile tiene que afrontar, han empeorado dramáticamente en materia de productividad y confianza en las Instituciones.

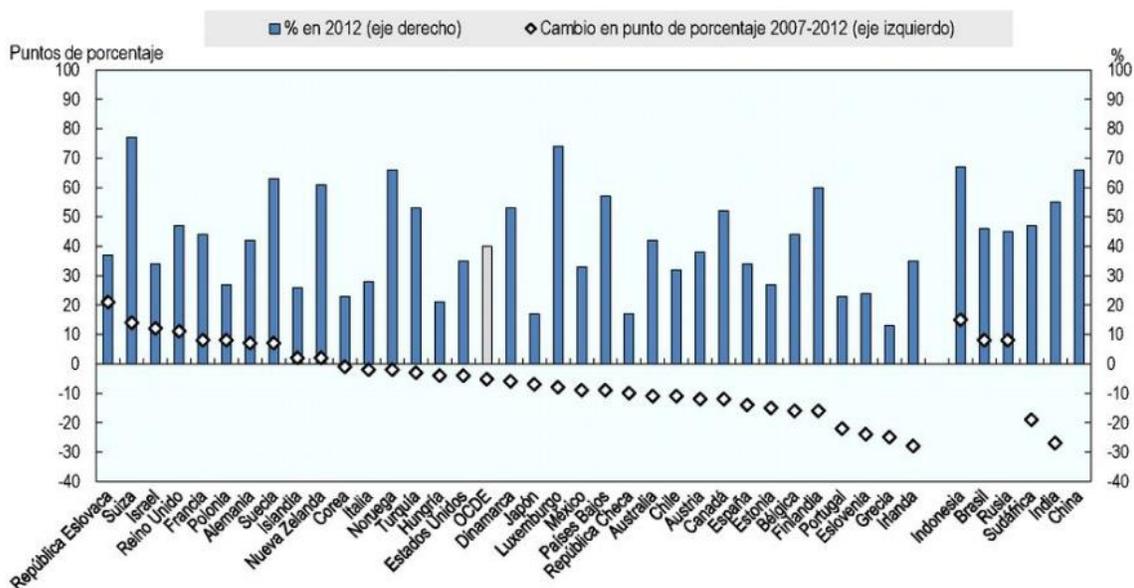
Lo anterior podría considerarse una tendencia si se compara con el resto de los países de la OCDE: De acuerdo a datos de Gallup¹⁰, “este nivel de confianza a disminuido 12 puntos porcentuales entre 2007 y 2013, y sigue aumentando. El bajo nivel de productividad en el sector público

¹⁰ <http://www.gallup.com/home.aspx> (World Poll data).

requiere que los gobiernos proporcionen servicios públicos de calidad con los mismos o incluso menos recursos fiscales.

Paralelamente, la creciente complejidad de los desafíos políticos a los que se enfrenta en gobierno chileno plantea serios desafíos a la acción gubernamental y **pide nuevas formas de abordar su solución basada en la participación y activa y la co-creación entre usuarios de servicios, servidores públicos y otros actores como emprendedores y académicos¹¹**

Gráfico 1.2. Confianza en el gobierno nacional en 2012 y su cambio desde 2007



Statlink: <http://dx.doi.org/10.1787/888932940740>

Problemática del free rider:

Los Programas de Mejoramiento de la gestión también presentan un sesgo respecto de los esfuerzos colectivos de las instituciones para el logro de los objetivos comprometidos. Resulta que, a pesar de que los compromisos son por servicio público en su conjunto, no siempre todos los funcionarios desarrollan un trabajo constante durante el año para el logro de las metas de gestión. Muchas veces, los compromisos recaen en un equipo de trabajo específico dentro del Servicio, y que por tanto, dependiendo ellos que logren la meta o no. En cuanto a los incentivos en caso del logro, estos son pagados en las remuneraciones de todos quienes están dentro de la planta o la contrata de ese Servicio en particular.

Lo anterior genera, por ende, un nivel de presión importante dentro de los equipos humanos sobre quienes recae el compromiso y depende el cumplimiento, pues si eventualmente la meta no es lograda, afectará la remuneración de todos quienes son parte de aquella institución, y no solo de quienes no participaron en el desarrollo y cumplimiento del compromiso adquirido.

¹¹ Diagnóstico sobre percepción y confianza. Dipres, 2015.

Remuneraciones en el sector público

La problemática en torno a las remuneraciones del sector público es amplia y compleja. Como mencionamos anteriormente, en cuanto al recurso humano con que cuenta el Estado y que son pagados con presupuesto fiscal, hay falencias y precariedades importantes. Hace décadas el Estado está al debe, pues las remuneraciones están bajo el mercado en muchos casos, no hay estabilidad laboral alguna, seguros, indemnizaciones, etc. Más grave aún, parte importante de los funcionarios trabajan para el Estado en calidad de asesor, quienes tienen la modalidad de pago a través de boleta de honorarios, compromiso que debió haberse regularizado y no se ha cumplido en lo absoluto.

Los PMG, por su parte, nacieron como un incentivo monetario extra para el cumplimiento de metas de gestión interna en el marco de la modernización del Estado, pero en ningún caso fue pensado para poder satisfacer de alguna forma el problema de remuneraciones que el Estado tiene.

Como consecuencia, dicho incentivo ha pasado a formar parte vital de las remuneraciones de los funcionarios públicos, donde estos dineros son considerados parte integral de sus salarios, y que en ningún deben ser privados de estos, aun cuando no hayan logrado los compromisos de gestión.

Burocracias

El problema que surge en torno a esto es mayúsculo y de alto costo político. Ante la eventualidad de que las metas se vean no cumplidas o evaluadas como insuficiente por parte de los organismos revisores, se desata de forma inmediata una crisis política de envergadura. Las Asociaciones de Funcionarios están en primera línea atentos y al pendiente de estas resoluciones, y en caso de que sus remuneraciones del año entrante se vean amenazadas se activa una red de lobby y presión pública que paraliza por completo el trabajo regular de determinada institución.

Por medio de la ANEF y las Asociaciones internas de los organismos públicos comienzan negociaciones que derivan de una u otra manera involucrando directamente a los Ministros y Jefes de Servicios dentro de un sistema de Lobby donde los favores políticos deben suceder a toda costa para solventar dicha situación.

Capítulo I: Innovación en el sector público chileno:

Innovación en el sector público: Innovación participativa

La innovación en el sector público se da a través de dos habilidades principalmente: A través del pensamiento creativo y por medio de la comunicación.

Estas habilidades existen dentro del sector público chileno, pero no están bien desarrolladas o apoyadas institucionalmente.

La gestión de la innovación es una actividad que puede definirse como transversal a todas las organizaciones, independientemente de si esta pública o privada. La generación de valor a partir del pensamiento creativo es una oportunidad que no hace diferencia respecto del tamaño o complejidad de determinada institución.

Por este motivo, si para el sector privado es una preocupación constante y cotidiana la creación de valor dentro de sus organizaciones, debiese ser una prioridad también dentro del sector público (municipalidades, servicios públicos, gobiernos regionales, hospitales, instituciones educacionales, etc.)

“El proceso de innovación puede permear las instituciones públicas sin hacerlas perder su eficacia ni eficiencia. La racionalidad instrumental propia de las burocracias (optimización permanente de los medios para alcanzar sus metas) puede ser complementada con la actividad creativa de los miembros de las instituciones¹²”.

“La Innovación Participativa se orienta a fomentar una cultura de mejoramiento continuo de la gestión al interior de los organismos gubernamentales, a nivel de funcionario público, aportando de forma directa a la creación de valor para el Estado, por tanto Como externalidad positiva, se genera un prestigio y valoración el quehacer público y sus profesionales ante la ciudadanía, ayudando a sacudir estereotipos negativos¹³”.

Por lo anterior, generar el espacio para que los empleados públicos puedan generar ideas es un camino directo hacia la modernización del Estado. La estimulación de la creatividad colectiva puede influir de forma positiva y directa hacia el usuario.

Se deben desarrollar políticas públicas que deriven en una sociedad más inclusiva, y la innovación es el medio para lograrlo. La construcción de nuevas áreas en la administración pública avocadas a esta labor, y el desarrollo de nuevos enfoques para involucrar a la sociedad civil en la implementación y evaluación de políticas públicas, constituyen un medio idóneo y viable para entregar políticas públicas a la ciudadanía que generen valor público.

¹² <http://www.innovacion.cl/columna/innovando-en-el-sector-publico/>

¹³ Salvador Valdés Prieto – Delegado Presidencial para la gestión pública



Caso de Estudio: Programa ChileGestiona en el Ministerio de Obras Públicas 2010-2014

El Programa ChileGestiona, levantado e implementado por el gobierno de Sebastián Piñera, constó de dos partes, a saber:

1. Iniciativa ChileGestiona
2. Concurso ChileGestiona

Iniciativa ChileGestiona

Chile Gestiona es una iniciativa del Gobierno que tiene como fin mejorar la gestión y las prestaciones que los Servicios y organismos públicos entregan a los ciudadanos. Para lo anterior, el plan impulsa a que los subsecretarios supervigilen y apoyen la gestión que hacen los Jefes de los Servicios de estos organismos públicos.

En el marco de la gestión pública se planteó como eje 2010-2014 hacer una mejora sustancial en materia de gestión e innovación.

El diagnóstico original apuntaba a que el Estado se encontraba “sobrecargado” de algunas cuestiones las cuales no eran propias de su giro, y que tienen una demanda importante en materia de recursos financieros y humanos.

Paralelamente, la ciudadanía hoy está más empoderada y tiene más recursos disponibles, por tanto exige al Estado la provisión de mejores servicios, en cuanto a cantidad y calidad. Prestar buenos servicios públicos ya no es sólo un deber moral, sino que ello puede llegar a depender del control de la agenda política del gobierno.

Por lo tanto, es deber de los altos directivos hacerse cargo de esta tarea y alinear los esfuerzos hacia el resto de los funcionarios de determinada institución. El camino para lograr este cometido apunta directamente hacia la innovación desde los funcionarios públicos que componen las instituciones gubernamentales en su conjunto.

¿En qué consistía el Programa?

Objetivo s:

- Fortalecer la supervigilancia de las Subsecretarías respecto de los Servicios de su sector, en el área de la gestión (Ley N° 18.575)
- Lograr diálogos pre-informados y pre-programados entre el Subsecretario y los/as Jefes/as de Servicio para consolidar su función de supervigilancia.

- **Coordinación:** Unidad de Gestión del Ministerio de Hacienda.

Diálogos de Desempeño → Accountability

- Directa rendición de cuentas de los Directores al Subsecretario sobre indicadores de negocio y gestión interna.
- Instancia para que los Directivos compartan buenas prácticas de gestión.

Caso MOP → Servicios adscritos

- Dirección de Vialidad
- Dirección de Obras Hidráulicas
- Dirección de Arquitectura
- Dirección de Aeropuertos
- Dirección de Obras Portuarias
- Dirección General de Obras Públicas
- Superintendencia de Servicios Sanitarios

¿Qué indicadores de gestión interna se medían?

- Ausentismo
- Horas extras
- % Licencias médicas recuperadas
- % Licitaciones sin oferentes
- Sumarios con más de 6 meses.

¿Estaban Asociados a incentivo en las remuneraciones, como los PMG?

No. Esta batería de indicadores se propuso fueran medidas y reportadas de forma mensual, como un compromiso entre el Coordinador del Ministerio de Hacienda¹⁴, y los Subsecretarios de las carteras adscritas al Programa¹⁵.

¹⁴ Salvador Valdés. Ministerio de Hacienda (2011-2014)

¹⁵ En el caso del MOP, en primera instancia participó la ex Ministra de OO.PP, Loreto Silva Rojas. Durante el 2010-2012 en calidad de Subsecretaria de OO.PP. Al ser nombrada Ministra el 2012, asume como Subsecretario de la cartera Lucas Palacios Covarrubias.

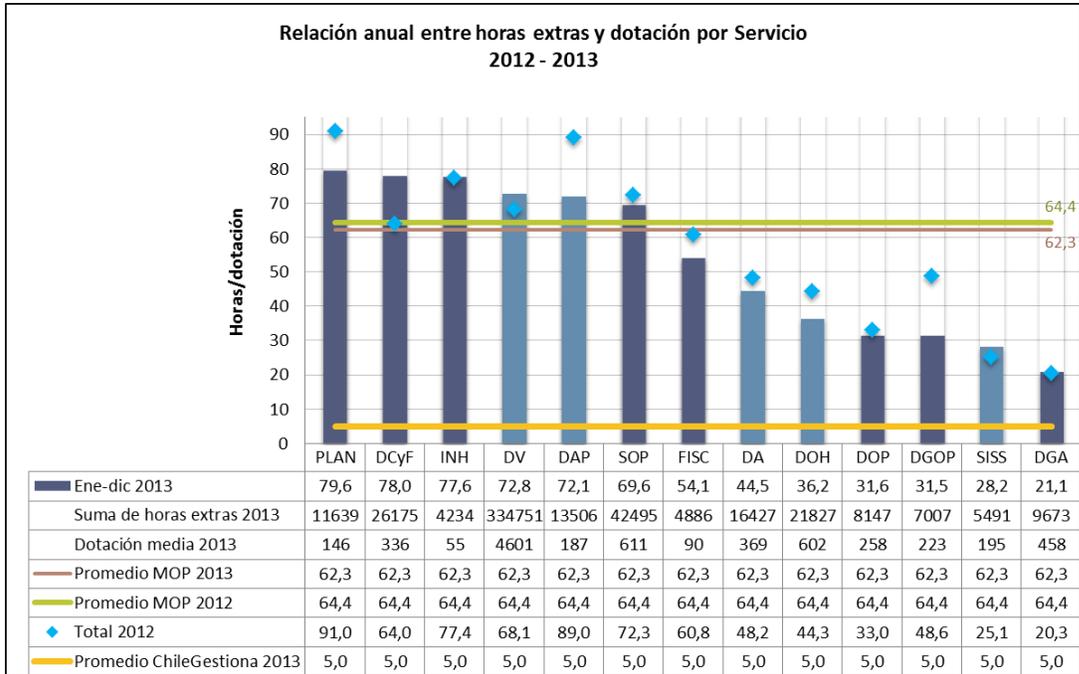


Logros 2010-2014

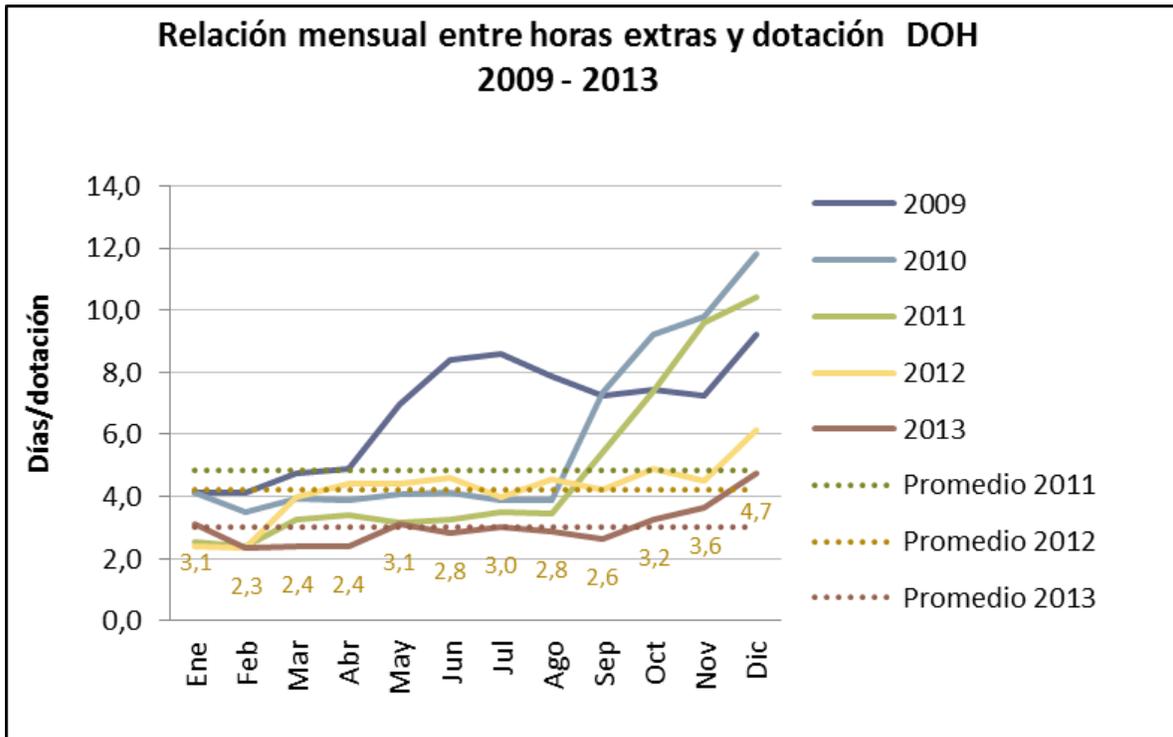
- Conciencia e internalización del valor de la gestión interna.
- Competencias de análisis en los Servicios.
- Coordinación interna entre Unidades de Gestión y RRHH.

↓3% en el promedio de horas extras/persona ($\Delta= 15.000$ horas)¹⁶

¹⁶ Data obtenida sobre los reportes enviados desde la Subsecretaría de Obras Públicas al Ministerio de Hacienda. Ver cuadro a continuación.



Fuente: Elaboración propia



¹⁷Fuente: Elaboración Propia

¹⁷ Caso en específico de la Dirección de Obras Hidráulicas del Ministerio de Obras Públicas.

A continuación se muestra un cuadro resumen que contiene los logros obtenidos durante la implementación de la iniciativa ChileGestiona entre los años 2010 y 2013, para toda la administración pública, en materia de gestión pública¹⁸.

Indicador	Métrica	Período Ene-Nov 2010 (en base a datos disponibles)	Período Ene-Nov 2012	Período Ene-Nov 2013	Variación Neta (2013 vs 2012)
Horas extraordinarias pagadas por funcionario al año.	Promedio de los servicios	61,5	57,7	50,3	-7,4 horas
	Promedio de los servicios ponderado por dotación	92,4	89,8	78,2	-11,6 horas
Días de ausentismo por funcionario al año.	Promedio de los servicios	13,7	12,0	12,4	0,4 días
	Promedio de los servicios ponderado por dotación	19,1	17,9	18,2	0,3 días
Porcentaje de licitaciones sin oferente alguno.	Promedio de los servicios	10,1%	8,6%	7,5%	-1,1 %
	Promedio de los servicios ponderado por licitaciones totales	10,1%	6,5%	6,4%	-0,1%

Indicador	Métrica	Dic. 2012	Nov. 2013	Variación
Porcentaje de licencias con antigüedad de 6 a 24 meses desde su emisión no recuperadas a la fecha.	Promedio de los servicios ponderado por total de licencias con derecho a recuperación	22,1%	21,1%	-1,0 %
Sumarios atrasados por más de 6 meses.	Tasa por mil funcionarios - Gendarmería	191,3	129,5	-61,8 sumarios
	Tasa por mil funcionarios - Resto de los servicios	14,4	16,4	2,0 sumarios
	Tasa por mil - Todos los servicios	43,4	35,9	-7,5 sumarios

El resultado global para los 71 servicios observados en 2013 es que ellos han consolidado los avances alcanzados durante el año 2012. Prueba de esto es que el indicador de horas extraordinarias ha mejorado significativamente (disminución de -11,6 horas extraordinarias pagadas por funcionario al año). Mientras tanto, en los indicadores de compromiso laboral medido por ausentismo, licitaciones sin oferentes y licencias médicas no recuperadas, la variación no es significativa, es decir es pequeña en comparación a la variabilidad propia de cada indicador.

¹⁸ Informe Anual de Actividades año 2013. Delegado Presidencial para la gestión pública, Sr. Salvador Valdés Prieto. 31 de enero de 2014.

Aspectos destacables de la Iniciativa ChileGestiona:

- Implementación como Plan Piloto: Prueba y error
- Entrega responsabilidades de gestión de Subsecretarios
- Considera equipos en las Subsecretarías para monitorear el tema
- Considera rendiciones de cuentas de los Jefes de Servicio a los respectivos Subsecretarios
- Visión constructiva que incentiva el aprendizaje, y no la sanción monetaria.

Aspectos debatibles del Iniciativa ChileGestiona

- Potencial duplicidad con el sistema de PMG (doble reporte: uno a Dipres y otro a Hacienda)
- Se monitorea desde la Subsecretaría de Hacienda, siendo que siempre la agencia reguladora de esta Materia ha sido DIPRES.
- Los premios considerados pueden no ser tan potentes como los incentivos monetarios.
- Potencial duplicidad de cargos.
- Regulación del proceso de evaluación del cumplimiento de metas: Trade off entre burocracia y el debido proceso.

Capítulo II: Caso de Estudio: Innovación en el sector público:



¿Te consideras Innovador?

¿Buscas hacer las cosas mejor?

Este premio es para ti.

a. Desafío de Innovación ChileGestiona

En el marco de la Iniciativa ChileGestiona, nació desde el área de la gestión pública¹⁹, el Desafío de Innovación ChileGestiona, un plan piloto de reconocimiento formal a las innovaciones generadas por los funcionarios de 58 Instituciones Públicas.

“El objetivo de estos concursos es reconocer la capacidad de innovación, creatividad y mejoramiento de la gestión que han demostrado los funcionarios públicos que no son jefaturas ni expertos especializados en innovación. Por eso, los concursos fomentan un tipo especial de innovación: la innovación participativa²⁰”.

La Innovación Participativa se orienta a fomentar una cultura de mejoramiento continuo de la gestión al interior de los organismos gubernamentales, a nivel de funcionario público, aportando de forma directa a la creación de valor para el Estado.

Como externalidad positiva, se genera un prestigio y valoración del quehacer público y sus profesionales ante la ciudadanía, ayudando a sacudir estereotipos negativos.

¿En qué consistía el Desafío?

Es un reconocimiento formal a las innovaciones generadas por los funcionarios públicos, por iniciativa propia, implementada para mejorar la gestión de procesos.

El Premio Desafío Chile Gestiona es un reconocimiento a la capacidad de análisis, creatividad, innovación y mejoramiento en la gestión de los procesos desarrollados y ejecutados por funcionarios de servicios públicos. Desde pequeñas mejoras en un proceso administrativo hasta creativas innovaciones que mejoran la eficacia y eficiencia de un servicio, pueden participar en este desafío.

Categorías:

Mejor iniciativa en calidad de servicio para el ciudadano: Corresponde a iniciativas propias de los funcionarios que tienen un impacto positivo, directo y observable en la calidad del servicio prestado a los usuarios de la institución respectiva, pudiendo o no implicar una mayor eficiencia en los procesos internos.

¹⁹ Ministerio de Hacienda – Coordinador de Políticas Microeconómicas y Modernización del Estado: Sr. Salvador Valdés Prieto.

Dirección de Presupuestos- Ministerio de Hacienda.

²⁰ Ministerio de Hacienda (2013), Concurso de Innovación para Funcionarios Públicos: Desafío ChileGestiona 2012. Santiago de Chile.

Mejor iniciativa en eficiencia: Corresponde a iniciativas propias de los funcionarios que tienen un impacto positivo, directo y observable en la eficiencia de los procesos internos, pudiendo o no implicar una mejora en la calidad del servicio prestado a los usuarios de la institución respectiva.

Requisitos y Evaluación:

- La iniciativa postulada puede ser presentada por un funcionario de la Institución o por un equipo de máximo 4 funcionarios
- Los equipos cuentan con 60 días corridos para presentar sus propuestas.

Evaluación:

- Innovación (40%)
- Impacto de la iniciativa (40%)
- Capacidad de ser replicada (20%)

Premios:

- **Primer lugar:** pasantía de 7 días para el equipo ganador en cualquier país miembro de la OCDE
- **Segundo lugar:** pasantía de 7 días para el equipo ganador en cualquier país de América
- **Tercer lugar:** pasantía de 7 días para el equipo ganador en cualquier país de Latinoamérica
- **Cuarto a décimo lugar:** galardón.
- **Todas las propuestas presentadas:** diploma reconocimiento entregado por la Autoridad de su Institución y el Coordinador de Hacienda.

Importancia de los Recursos Humanos en la Innovación

Actualmente, los desafíos de gobernabilidad y la disminución en los niveles de confianza de la ciudadanía hacia las instituciones gubernamentales le asignan una complejidad y desafío adicional a la innovación dentro del sector público. Dicha situación le genera al Estado una nueva necesidad en el ámbito de la formulación de políticas públicas y prestación de Servicios. En este sentido, el Laboratorio de Gobierno²¹ y la Dirección Nacional de Servicio Civil son las instituciones que hoy figuran como las encargadas de hacer gestión en estas materias.

La innovación participativa, supone por definición, el involucramiento de los funcionarios públicos y sus directivos de forma activa y permanente.

²¹ Institución multidisciplinaria del gobierno de Chile creada por el ejecutivo (2014) para desarrollar los temas de innovación en el sector público. Tiene como misión desarrollar, facilitar y promover los procesos de innovación centrados en el ser humano dentro de las instituciones del sector público.

El Laboratorio de Gobierno actúa como un área de aprender- haciendo para los funcionarios públicos, y constituye además un espacio controlado que permite tomar riesgos y a su vez, conectar diversas áreas del aparato público que siguen un mismo objetivo para co-crear y probar soluciones a las nuevas demandas y necesidades de la ciudadanía²².

Las investigaciones sobre innovación en el sector público sugieren que *“las ideas innovadoras suelen ser iniciadas por jefaturas de nivel medio o personal de primera línea. Cuando éstas están apoyadas y motivadas, el personal de primera línea y las jefaturas de nivel medio pueden desempeñar un papel activo, y en particular entregar como producto ideas innovadoras”*²³.

En consecuencia, la gestión de las personas dentro de una institución pública es un engranaje vital para sostener y cultivar una idea innovadora que con los apoyos correctos puede derivar en una política pública que genere altos niveles de valor público.

Habilidad, motivación y oportunidad para innovar:

Las habilidades, en el ámbito de la innovación, están referidas tanto al conocimiento de herramientas tecnológicas y metodologías asociadas, como al comportamiento y orientaciones que llevan a participar de un ciclo de innovación.

La motivación, por su parte, constituye el motor y determina lo que la fuerza de trabajo realmente hará por lograr generar valor público en determinada acción. Aquí es vital que se construya por parte de las jefaturas una cultura organizacional innovadora, que genere un ambiente propicio para el desarrollo de nuevas ideas y soluciones, y que además, incorpore esta cultura el su quehacer diario, en todo orden de actividades.

Finalmente, la oportunidad se traduce en cómo el liderazgo puede ayudar a generar un espacio para la innovación dentro de las organizaciones públicas y proporcionar entonces a los funcionarios capaces y motivados el espacio para innovar.

Motivación y reconocimiento:

Lo que sucede en relación a las motivaciones por participar en este tipo de iniciativas es fundamental, puesto que como se expuso anteriormente, estas no radican en la obtención de una retribución monetaria sino más bien en el reconocimiento de las labores que realiza cada funcionario ante sus pares y las autoridades ministeriales. Es común ver que tanto Ministros como Subsecretarios son muchas veces completamente ajenos al resto de los profesionales de las Instituciones que representan. Los funcionarios se orientan bajo sus jefaturas directas, pero no tienen la oportunidad ni la instancia para poder cruzar alguna palabra o idea con las autoridades, ya sea por motivos de tiempo o simplemente por la estructura jerárquica existente.

²² OECD (2017), *Innovar en el sector público: Desarrollando capacidades en Chile*, OECD Publishing, Paris

²³ Borins, 2014, Hartley, 2006.

Este tipo de concursos, especialmente dado por el rol que juegan los Subsecretarios como supervigilantes y líderes dentro de sus organizaciones, abre el paso a los funcionarios a poder presentar sus propuestas e ir captando de primera línea lo que sus autoridades esperan en materia de innovación. Esto es una motivación en sí misma, pues genera un reconocimiento directo por parte de las autoridades hacia los funcionarios.

Conclusiones generales

1. En relación a la modernización del estado respecto de la gestión pública, es evidente que los mecanismos hoy instalados para modernizar están sujetos y condicionados por problemáticas externas a su cometido original, como lo son las demandas de remuneraciones para los funcionarios públicos. Por tanto, un programa que nació para modernizar la gestión del Estado hoy le está haciendo frente a esta falencia remuneracional para la cual no fue creado, desviándose entonces de su objetivo y además se transforma en un instrumento de gestión enraizado dentro del Estado, pues a la fecha eliminarlo constituye un problema de magnitud en la administración pública.
2. La innovación dentro de la gestión, y en especial la innovación participativa constituye un pilar fundamental dentro del diseño de un estado moderno desde su gestión interna.
3. La ausencia de la innovación participativa enmarcado en un proyecto de innovación pública cuenta con un ciclo de vida con fecha de término desde su origen, pues el hecho de no innovar desde las personas significa que quedará obsoleto y no será sostenible en el tiempo. Las personas son parte de un engranaje fundamental en el proceso de modernizar el estado, pues desde ellas es desde donde se detectan los espacios de mejora y eficiencia.
4. La interacción directa que se produce entre funcionarios y autoridades en este tipo de espacios produce la motivación a participar y la mejora en sí misma, pues entiende que el funcionario que participe será reconocido en su propio merito, y no su jefatura directa o de división quien se lleve los méritos.
5. Los espacios de innovación participativa deben alinearse con los objetivos de gestión, de forma de que puedan trabajar de forma integral y mancomunada. Allí radica finalmente la posibilidad de mejora.
6. Deben asegurarse, ampliarse y mantenerse los espacios que permitan este tipo de ejercicios, pues sólo a través de ellos se pueden generar avances tangibles y sostenibles en el tiempo. No pueden dejarse al margen a las personas detrás de las mejorar, pues son exclusivamente ellos quienes pueden identificar los cuellos de botella y proponer soluciones, producto del quehacer diario.
7. Las autoridades deben estar activa y constantemente vinculadas a estos espacios. Sin ellos, la innovación pierde fuerza, motivación y monitoreo.

Bibliografía

- Ministerio de Hacienda: www.dipres.cl
- OECD (2017), Innovar en el sector público: Desarrollando capacidades en Chile, OECD Publishing, Paris.
- Informe Anual de Actividades año 2013. Delegado Presidencial para la gestión pública, Sr. Salvador Valdés Prieto (2014).
- Clases MPP UDD 2017: Valor público. Docente Diana Barrientos.
- Tomos 2013 y 2014 del concurso Desafío ChileGestiona. Ministerio de Hacienda.

Anexos

Entrevistas

a. Cuestionario a Sectorialista de la Dirección de Presupuestos para el Ministerio de Obras Públicas DIPRES: Sra. Eliana Carvallo Carvallo²⁴:

¿En relación a los Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG) y los años que éste lleva en ejecución dentro de la Administración Pública, podría decirse que se ha cumplido el objetivo desde el punto de vista de la gestión interna?

Lo primero relevante a destacar es por qué nacen los PMG dentro de Estado. En su origen (1998) fueron una batería de indicadores de gestión interna asociados a incentivos monetarios para los funcionarios públicos, como un espacio de mejora. A eso del 2014, la cobertura de este tipo de Programas llegó a aproximadamente 194 instituciones y más de 87 mil funcionarios. Este esquema fue pionero en materia de mecanismos de incentivo a las remuneraciones en la administración pública.

A continuación es importante destacar por qué nacieron: Cada institución pública tiene su giro, y en este sentido el Ministerio de Hacienda año a año a través del proceso presupuestario le asigna recursos a esas instituciones, con el objeto de que éstos provean los servicios que de acuerdo a su planificación estratégica y compromisos de gobierno deban entregar a la ciudadanía.

¿Pero, cómo medimos eficiencia y eficacia de esos productos?, ¿Cómo velamos para que esas acciones que hacen a la través de la inversión de fondos públicos se implementen de la mejor manera, o tengan un avance adecuado y acorde a lo que se espera?

Les asignamos una meta, que se acuerda entre la DIPRES y la institución en cuestión, en el proceso de formulación de estos indicadores en el periodo anterior a la medición. Las metas, por supuesto, corresponden a un desafío importante por parte de cada organismo, y el logro de esos desafíos entonces es premiado con una bonificación anual a cada funcionario, incrementando trimestralmente las remuneraciones de las personas a contrata y de plata de la cada Institución.

Entonces, ¿hemos cumplido el objetivo?, ¿Tenemos hemos avanzado en la provisión de servicios a la ciudadanía, en cuanto a oportunidad y calidad?

Sí. Dentro de los registros que llevamos como Dirección de Presupuestos el avance es significativo en materia de ejecución presupuestaria y provisión de servicios por parte del Estado.

²⁴ Ingeniera Civil Industrial, Coordinadora del Dpto. de Gestión Pública de la Dirección de Presupuestos. Ministerio de Hacienda.

¿Consideras que los PMG, a la fecha, han generado externalidades negativas en relación a su objetivo original?

Lamentablemente si, y es algo que no previó. A la fecha los cumplimientos globales que son inferiores al 90% de las metas comprometidas en el marco de los PMG significan que los funcionarios no logran el 100% del incentivo en las remuneraciones, es decir, no reciben el extra que los premia. Hoy por hoy, no recibir eso es visto por los funcionarios públicos como una “disminución en sus remuneraciones” para el periodo entrante, lo es tajantemente incorrecto.

Lo que se desencadena a continuación es grave dentro de la administración pública, pues las figuras burocráticas que aparecen impactan directamente en la opinión pública. Aparecen las movilizaciones respaldadas por las Asociaciones de Funcionarios propias de cada Institución, y son respaldados por la ANEF²⁵.

Aquí es vital hacer la distinción: Los PMG no nacieron, -ni pueden- hacerse cargo del problema y las falencias en materia de remuneraciones que el Estado tiene. Ni siquiera son temas relacionados, pero que claramente los incentivos obtenidos han venido a “apalea” aquella deficiencia en los sueldos públicos.

Para nosotros la situación es en extremo compleja, pues luego de las evaluaciones de los programas a final de los periodos²⁶, si se obtiene algún resultado que afecte o amenace el otorgamiento del incentivo, aparecen de inmediato los llamados personales y el lobby por parte de parlamentarios y Ministros/as de las carteras potencialmente afectadas intentando intervenir. En otras palabras, se politiza el tema, pues hay presión: Movilizaciones, renunciaciones y despidos, etc.

Lo anterior, por supuesto, jamás fue previsto en el origen de los Programas, y hoy es un problema, real, y enraizado en el aparato público. Diría que estamos llegando a punto crítico, donde el objetivo de Modernizar el Estado en base a estos Programas es más bien difuso, y los resultados esperados se han visto opacados por este tipo de problemas.

La Modernización del Estado debe replantearse, e idealmente buscar su base dentro de las mismas Instituciones Públicas.

¿Consideras que el éxito en la busca de la de Modernización del Estado radica principalmente en este tipo de Programas?, ¿Es algo a lo que se vea a futuro también?

Creo que los PMG han contribuido en la modernización del Estado, sin duda. Se ha avanzado en la cantidad de servicios entregados a la ciudadanía, y en su medida en la mejora de la calidad de ellos.

Dicho eso, creo que la respuesta es no, definitivamente no. Hoy necesitamos avanzar en la Modernización del Estado si queremos estar dentro de los próximos años siquiera cercanos al

²⁵ Asociación Nacional de Empleados Fiscales

²⁶ Evaluaciones licitadas y adjudicadas por externos (usualmente consultores u Universidades), diferentes para todos los periodos a evaluar.

desarrollo. El Estado está a años luz de mantener una política de modernización constante e integrada. Si bien los PMG en su momento ayudaron, me atrevo a decir que hoy están más bien obsoletos, y siendo sincera creo además que viven por el problema de las remuneraciones, pues ninguna administración quiere hacerse cargo de ese tremendo desafío. Ya estamos muy cuestionados al respecto, imagínate el costo político que sería decir “O.K, se acabaron los incentivos a las remuneraciones por los PMG”. Sería un problema mayúsculo. Además, aún no tenemos la respuesta. Se están estudiando propuestas, pero no hay nada definitivo.

Me parece además que, sea cual sea la nueva propuesta, esté asociada a incentivo o no, debe imperativamente ser participativa. El objetivo no es que las instituciones trabajen solo para cumplir y recibir los incentivos, sino más bien que trabajen por modernizar el Estado por medio de algo que les haga sentido, que los involucre, que los llame a ser parte de un proyecto común y de largo plazo, y que por sobre todo, les permita ver mejoras en sus labores diarias como funcionarios públicos. Ahí habría un reconocimiento importante, cosa que hoy no existe.

b. Entrevista a Equipo Finalista de Desafío ChileGestiona de la Dirección de Aeropuertos:

Nombre del Proyecto: Reutilización de la pista del aeropuerto Mataverí en Isla de Pascua, Aeropuertos, Subsecretaría de Obras Públicas

¿Cómo nació y en qué consistió su propuesta para participar en el concurso?

La verdad es que nosotros como equipo DAP, y en especial para quienes vemos el área de proyectos, siempre nos había llamado la atención que no hubiese un espacio para poder proponer ciertas mejoras o escenarios que surgen en el “haciendo” y que serían beneficiosos en términos ya sea de economizar recursos públicos, o tiempo, o recurso humano.

Aquí como es sabido, las jefaturas son más bien temporales, por lo que no siempre todos quienes toman decisiones alcanzan a comprender el proceso completo del giro del Servicio, y más aún el detalle de cada proyecto.

A quienes nos tocó el área de proyectos de Isla de Pascua, sabemos bien que el tema de presupuesto mucho más complicado que para el resto del país. Hay un sinnúmero de ítems que requieren recursos especiales y que son dados sólo por el factor distancia. No es mejor considerar que Isla de Pascua está a aproximadamente 3700 kilómetros del continente (a la altura de Caldera), y que además, para una administración como la chilena que es muy centralizada, implica que todo se piense, mida, diseñe y se envíe desde aquí. Sumado a eso, nosotros no entregamos servicios sino productos, entregamos “hormigón”, lo que se traduce en envíos marítimos u aéreos de mucho material, y de mucho capital humano también.

En ese escenario, y cuando el Sr. Subsecretario del momento impulsó este concurso, nos dijimos “de aquí tiene que salir algo bueno, esta es la oportunidad de la que hemos hablado tantas veces”.

Luego miramos las áreas para presentar las iniciativas: innovación, impacto y capacidad de ser replicada como buena práctica. Estábamos súper bien con eso, así es que con la ayuda y guía del equipo conformado por la Subsecretaría para apoyar el tema, en específico el equipo de gestión ministerial, empezamos a modelar el asunto, que era simple:

El problema era claro: Por motivos de clima y tránsitos, el pavimento de las pistas del aeropuerto de Mataverí necesitaba frecuentemente reparaciones, lo que genera por supuesto una gran cantidad de escombros del material usado que había que retirar y volver a pavimentar. El costo de traslado de esos escombros es altísimo vía marítima, pero no tenemos donde acopiar aquello en la isla, por lo que había que traerlo a continente. Eso por supuesto, abultaba mucho los presupuestos originales de los proyectos y conservaciones, cosa que para la DAP implicaba un gasto enorme.

Paralelo a eso, e ingresado a través de la Dirección de Vialidad, estaba planificada la pavimentación de muchos kilómetros a lo largo de la isla, calles y vías primarias y secundarias que estaban en estado rural y que debían de mejorarse. Eso por su parte también implicaba que había que llevar a la isla mucho material de obra.

Ahí surgió la oportunidad: ¿Cómo reutilizar el pavimento en desuso y transformarlo en material para pavimentar lo nuevo?

Nos comunicamos con el equipo de la DAP que reside en Isla de Pascua, y desde allí surgió la iniciativa: Fresar en material en desuso y transformarlo en materia prima para los nuevos pavimentos.

Con eso, se ahorra tiempo, se reutilizan recursos, costos de traslado, y por sobre todo, no requería costo para implementarlo, pues las máquinas fresadoras son parte de la maquinaria de uso regular del MOP. ¿Los beneficios? Ecología y eficiencia de recursos. Era ideal. Además, lo que más motivaba era el tema ambiental al equipo de Isla de Pascua, ellos son súper preocupados del medio ambiente.

De allí en adelante el proyecto “se fue por un tubo”, desde la Subsecretaría del MOP, que era la contraparte del Ministerio con Hacienda, quienes eran los dueños del concurso, nos ayudaron un montón en cuanto a la metodología y la presentación. Cuando quedamos de finalistas, entre cientos de iniciativas de muchísimos órganos públicos, no lo podíamos creer. No ganamos, pero quedamos entre los finalistas de un concurso que, un año antes, sólo era un anhelo de contar siquiera con ese espacio.

¿Qué los motivó a participar?

Nos motivó a participar la idea y la convicción de que los espacios de mejora están, y están entre lo que hacemos día a día, los operativos, no los jefes ni directores. No digo que las jefaturas queden al margen del proceso, pero sí que las ventanas de oportunidad se van visualizando en el quehacer de una determinada labor, por lo que sería importante también que estos espacios pudieran generarse, cuidarse y nutrirse de las organizaciones. De allí saldrían muy buenas ideas y soluciones.

Como mencionamos, el rol que las Subsecretario y su equipo directo en esto fue importante, pues lamentablemente, en el aparato público si no se apoyan a ese nivel las iniciativas, no hay cabida para ellas. Por lo demás, el Subsecretario del momento estaba muy vinculado con el tema, por lo que realmente nos sentimos respaldados.

¿Si el espacio para este tipo de innovación fuese permanente, qué resultados creen que esto tendría para el MOP?

Para nosotros pensar que ese espacio pudiese garantizarse y alimentarse sería una maravilla, sobre todo pensando en nuestros compañeros de otras direcciones que tienen incluso más oportunidades de hacer las cosas de manera más eficientemente y más rápidas.

Hoy nos vemos entrampados generalmente por el tema de las metas que tienen incentivo, nadie quiere arriesgar nada, nadie quiere hacer las cosas de otro manera por miedo que podamos tropezar con algo y signifique la pérdida de los incrementos por logro de metas. Por supuesto que para nosotros también es importante el tema de las remuneraciones, pero somos unos convencidos que son canales diferentes, que las cosas se pueden hacer mejor.

Debiese haber un equipo, un área transversal que se ocupara sólo de innovación dentro del Ministerio, de apoyar a los equipos en las metodologías, de generar espacios discusión, se recoger ideas que pudiesen llegar una alguna parte y que serían mejoras importantes para todos.



Equipo DAP Isla de Pascua, Directora Nacional de Aeropuertos y Subsecretario de Obras Públicas

c. Entrevista a Lucas Palacios Covarrubias, Subsecretario MOP entre el 12 de noviembre de 2012 y el 11 de marzo de 2014.

¿Cómo ves la modernización del Estado desde la gestión?, ¿Crees que los PMG son la única manera de avanzar en esta materia?

Los PMG no son un mal sistema, pero si hay que saber cómo trabajarlos y enfocarlos, porque claramente no son excluyentes como metodología de modernización. Lo que se debe evitar es en caer en solamente dedicarse a esto, y que las áreas pertinentes trabajen en ciertos indicadores, pues de lo contrario generas que toda la gestión de una institución se base en el cumplimiento de estos, que no es en objetivo pues hay un sinnúmero de factores que cubrir. No se puede trabajar sólo para cumplir las metas de los PMG ni lograr los incentivos asociados.

En este sentido, creo que los espacios de innovación son vitales, pues abren generan alternativas de mejora que no pueden ser detectadas de otra manera. Además, genera que los equipos trabajen de forma integral. Muchas veces cada área trabaja en exclusivo en los suyo y no logran ver que hay trabajos que en conjunto y de forma mancomunada tienen mejores resultados, logran eficiencia y son más eficaces.

¿Cómo fue tu experiencia como primer Subsecretario en participar en el Programa ChileGestiona?

Para mí fue una tremenda experiencia poder reunirme de forma sistemática con los equipos de gestión de las diferentes direcciones, porque eso te permite ver en detalle como avanzan y mejoran las diferentes áreas que componen un Ministerio tan grande como es el MOP. Importante también poder mirar de cerca y prever situaciones que podrían darse en torno a las metas y sus cumplimientos. Trabajar midiendo cosas cotidianas te permite identificar tanto problemas como potenciales soluciones a ciertas situaciones, lo que es muy difícil de ver sin llevar un registro mensual de estas cosas.

El ChileGestiona de alguna manera nos permitió a los Subsecretarios de ese momento conocer y vincularnos aún más con nuestras carteras, poder ver a nuestros Ministerios desde adentro, escuchar qué problemas de funcionamiento interno tienen y cómo se podrían resolver. Por último, es súper potente ver que cómo por el sólo hecho de involucrarse en la gestión trae mejorar en si mismo. Para el MOP fue muy positivo participar en un Programa así.

¿Qué opinión tienes de la innovación participativa?

Creo que el concepto de innovación participativa es vital dentro de las organizaciones públicas, pues muchas veces son los funcionarios quienes pueden detectar los cuellos de botella, lo que da paso entonces a los espacios de mejora. Muchas veces las autoridades y los Directivos se mueven en un área donde no pueden ver las cosas en detalle, por lo que no siempre tienen una comprensión completa de cada proceso, ven muchas cosas. En cambio, los funcionarios en sus quehaceres específicos son quienes detectan estas potenciales mejoras.

Es vital por tanto que las jefaturas y directivos puedan cuidar y fomentar esos espacios dentro de sus equipos, pues de allí desde donde se puede mejorar.

Lo que se hizo por ejemplo en el Aeropuerto de Mataverí fue tremendo, fue algo que muy difícilmente hubiese nacido si no se hubiesen abierto estos espacios.