



SISTEMA NACIONAL DE FORTALECIMIENTO Y MEDICION DE LA CALIDAD DE LOS SERVICIOS MUNICIPALES

INFORME FINAL

SANTIAGO, JUNIO 2016

TABLA DE CONTENIDOS

<u>Contenido</u>	<u>Página</u>
1. Objetivos del Informe	3
2. Resumen Ejecutivo	4
3. Antecedentes de la Consultoría	6
4. Descripción de los productos de la consultoría	10
4.1. Producto 1	10
4.2. Producto 2	17
4.3. Producto 3	27
4.4. Producto 4	83
4.5. Producto 5	83
4.6. Producto 6	92
4.7. Producto 7	111
4.8. Producto 8	129
4.9. Producto 9	152
4.10. Producto 10	158
4.11. Producto 11	161
5. Comentarios Finales	168

1. OBJETIVO DEL INFORME

Entregar los productos definidos para los servicios de consultoría “Asistencia Técnica para el diseño de un Sistema Nacional de Fortalecimiento y Medición de la Calidad de los Servicios Municipales”, de acuerdo al siguiente detalle:

- **Producto 1:** Documento que describa el proceso de Validación del Modelo y del borrador de instrumento de autoevaluación.
- **Producto 2:** Documento que sistematiza y evalúa la propuesta de diseño de un nuevo Modelo de Referencia, que describa las fortalezas y debilidades detectadas y las recomendaciones técnicas y metodológicas.
- **Producto 3:** Documento que dé cuenta del Análisis de los Modelos de Referencia vigentes y de sus instrumentos de Autoevaluación.
- **Producto 4:** Documento que describa el diseño de la institucionalidad validadora, los protocolos de reconocimiento, acreditación y/o certificación, estructura de la institucionalidad, personal que operará, sus roles y competencias, etc.
- **Producto 5:** Documento que contenga la propuesta del Sistema de Incentivos, describiendo la naturaleza de éstos, sus fuentes, instituciones de las que dependen, impacto esperado en el mejoramiento de la gestión de servicios municipales, etc.
- **Producto 6:** Documento que contenga la descripción del componente “Servicios Municipales Garantizados” en el Sistema de Gestión de Calidad Municipal y la relación que tendrá con el Instrumento de Autoevaluación.
- **Producto 7:** Documento que contenga la descripción del mecanismo de control y seguimiento de los estándares, así como del conjunto de indicadores de gestión y resultados. Describe, asimismo, el soporte del mecanismo (software/hardware)
- **Producto 8:** Documento que contenga el Estudio de las Características Institucionales del Sistema (descripción de componentes y sus interrelaciones, actores institucionales y sus roles respectivos, soporte jurídico para garantizar la sustentabilidad, etc.)
- **Producto 9:** Documento que contenga la propuesta de componentes adicionales del Sistema, con sus descripciones.
- **Producto 10:** Documento que contenga la representación gráfica del Sistema, sus componentes y relaciones.
- **Producto 11:** Documento que contenga el Instrumento de Autoevaluación, versión final y Diagnóstico de la Calidad de la Gestión Municipal con la propuesta de respuestas predefinidas.

2. RESUMEN EJECUTIVO

El presente informe cumple con la entrega final de los productos solicitados en la consultoría y que en su conjunto definen la arquitectura del Sistema de Fortalecimiento y Medición de la Calidad de los Servicio Municipales.

Los antecedentes iniciales de este trabajo resumen el camino recorrido desde el año 2006 cuando se dio inicio al diseño del Sistema de Acreditación de la Calidad de los Servicios Municipales, que llegó a contar con la participación de cerca de 100 municipalidades del país, que implementaron el Modelo de Gestión de Calidad o el Modelo Progresivo de Calidad de los Servicios Municipales. A lo anterior se suma la aplicación del Diagnóstico Nacional de la Calidad de la Gestión en tres oportunidades y que alcanzó características de censo debido al alto número de municipios que lo respondieron.

A partir de lo construido se procedió a efectuar un proceso de revisión del Modelo de Gestión de Calidad, a partir de la información y la experiencia acumulada hasta la fecha, lo que incluye la opinión de representantes de las municipalidades. El resultado fue una propuesta de borrador de Guía de Autoevaluación, la que seguía los lineamientos de la versión inicial. Posteriormente y como producto de las acciones de alineamiento y validación con el equipo contraparte, el Modelo y la Guía de Autoevaluación se enfocó a una mirada más integral sobre la gestión de un municipio.

Se realizó un análisis de tres modelos de gestión y sus instrumentos de autoevaluación como son el Modelo Chileno de Gestión de Excelencia, el Modelo de Gestión de Calidad de los Gobiernos Regionales y el Estándar General de Acreditación para Prestadores de Salud. A partir de la revisión efectuada, se entregaron una serie de comentarios que apuntan a la estructura de los modelos, sus mecanismos de implementación y sus métodos de evaluación. A continuación, se entregó una sistematización y evaluación de una propuesta de un nuevo Modelo de Gestión de Calidad de los Servicios Municipales, que recoge las fortalezas y debilidades de la versión anterior y las observaciones del análisis de los modelos de referencia.

Junto con lo anterior se desarrollaron los aspectos esenciales de la propuesta de institucionalidad, que permita la operación del Sistema de Acreditación de la Gestión Municipal. El diseño propuesto considera la convergencia con el Sistema de Acreditación de la Gestión de los Gobiernos Regionales, el que operará con una institucionalidad similar y común, pero tomando en cuenta las particularidades de cada sistema.

Se entregó una propuesta de Sistema de Incentivos, donde se describen sintéticamente los tipos de incentivos que podrían ser atractivos para los diversos públicos involucrados.

Con relación a los Servicios Municipales Garantizados, se entrega una descripción de la forma de integrar dichos servicios al Sistema de Fortalecimiento y Medición de la Gestión Municipal.

Para ellos se propone incorporar los estándares de los servicios garantizados como parte del Modelo de Calidad de la Gestión Municipal, en la forma de Estándares Mínimos, los cuales deben cumplirse en función de la ruta crítica de implementación que se defina para cada uno de ellos, y como Indicadores de gestión del criterio de Resultados. Por otra parte, los requisitos o condiciones que apoyen el cumplimiento de los estándares serían traducidos a elementos de gestión de procesos del modelo.

Con respecto al control y seguimiento de los indicadores de los estándares de los Servicios Municipales Garantizados, se propone realizarlo mediante la metodología Balanced Scorecard, que considera mapas estratégicos para las municipalidades y un tablero de control de indicadores. Para apoyar esta tarea se recomienda contar con una aplicación informática, para lo cual se menciona como referencia el software *SIS Q* que utiliza el Ministerio de Salud para el control de gestión de los prestadores de salud de nuestro país.

Se entregan las características de la Institucionalidad del Sistema, bajo dos escenarios. El primero, de mediano o largo plazo, considera una institucionalidad regida por Ley y la segunda, de corto plazo, por un Decreto Supremo en una modalidad transitoria.

Se realiza una descripción de componentes adicionales al sistema, los que consideran como nuevos componentes la instalación de un dispositivo de intercambio de buenas prácticas y de gestión del conocimiento del Sistema. Así también la propuesta de crear un Consejo Estratégico de carácter consultivo; a lo que se agregan los propios Semug, ya que en la medida que estos estarían integrados al Sistema, puede entenderse que constituyen un nuevo componente del mismo.

Se adjunta una propuesta de representación gráfica del Sistema Nacional de Fortalecimiento y Medición de la Calidad de la Gestión Municipal y del Modelo de Calidad, que sirvan para explicar sus componentes y relaciones.

Se entrega la versión final de la Guía de Autoevaluación del Modelo de Calidad de la gestión Municipal y del Instrumento de Diagnóstico de Calidad de la Gestión Municipal con la propuesta de rúbrica de medición.

3. ANTECEDENTES DE LA CONSULTORÍA

El presente trabajo de consultoría tiene como objetivo general proponer una arquitectura para un Sistema de Fortalecimiento y Medición de la Calidad de los Servicios Municipales, la cual utiliza como insumos de entrada los componentes del Sistema de Acreditación de los Servicios Municipales, los que han sido sometidos a una revisión, actualización y mejora con el fin de lograr una estructura que responda de mejor forma a las necesidades y requerimientos de las municipalidades del país.

En el desarrollo de este trabajo hay dos temas centrales que han cruzado transversalmente el diseño de los productos, el primero de ellos es avanzar en el desarrollo del sistema y sus componentes, aprovechando la experiencia de diseño y aplicación en los últimos 10 años de la versión original y aplicando el concepto de mejora continua que de cómo resultado una nueva visión para enfrentar la actual realidad que enfrenta los municipios de nuestro país. El segundo tema es la integración de los estándares de los Servicios Municipales Garantizados, cuya lógica si bien es diferente a la de los modelos de excelencia, ha sido posible encontrar líneas comunes que permitan aprovechar sus similitudes y potenciarse mutuamente.

Por otra parte, existen dos desafíos que requieren de atención, uno de ellos se refiere a la cobertura en la aplicación del sistema que permita que una mayor cantidad de municipios implemente sus componentes y el segundo es mostrar pruebas tangibles del impacto que este tiene en la gestión de las municipalidades. En la medida que estos desafíos sean enfrentados estratégicamente aumentará la probabilidad que este sistema se pueda sostener por encima de decisiones políticas contingentes o de corto plazo y quede instalado con un horizonte de mayor alcance. En este sentido el estar soportado por una institucionalidad legal potencia significativamente su sustento, pero en el intertanto, la mayor cobertura y las demostraciones de impacto serán antecedentes poderosos para avanzar en este camino.

Si bien el enfoque dado a esta consultoría puede resultar arriesgado ya que cuestiona paradigmas instalados que generan resistencias, consideramos que es apropiado para dar continuidad a una iniciativa que ha tenido altos y bajos en su aplicación pero que mantiene en alto el imperativo ético de brindar un servicio de excelencia a los ciudadanos.

El Sistema de Fortalecimiento y Medición de la Calidad de la Gestión Municipal es un conjunto de procesos y métodos que busca apoyar, guiar e incentivar a las municipalidades para que inicien y se mantengan en un camino de mejoramiento en su gestión y sus resultados, hasta alcanzar niveles de excelencia, elevando así la calidad de los servicios que reciben usuarios y usuarias.

El Sistema se encuentra sustentado en el concepto del mejoramiento continuo, concebido como un camino de sucesivos ciclos de mejora de la gestión municipal que comprende las siguientes actividades centrales:

- a) Autoevaluación periódica que permite medir el nivel de gestión de las municipalidades respecto al Modelo de Calidad de la Gestión Municipal.
- b) Identificación de Oportunidades de Mejora o brechas de gestión respecto del Modelo y priorización para abordarlas.
- c) Diseño e Implementación del Plan de Mejoras que permite cerrar las brechas y mejorar los niveles de gestión.

La aplicación periódica de este ciclo en el municipio permite verificar el impacto de la ejecución del Plan de Mejoras en el tiempo, e identificar nuevas oportunidades que llevan la gestión a niveles de excelencia en el mediano y largo plazo.

La aplicación del Sistema y del Modelo original (Sistema de Acreditación de los Servicios Municipales y Modelo de Calidad de los Servicios Municipales) se inicia el año 2007 con la incorporación de 12 Municipalidades, luego el 2008 se agregan 15 más y 8 el 2009, completando un total de 35 Municipalidades del país.

En estos procesos el puntaje promedio alcanzado fue de 87,6 puntos sobre un máximo de 500. La alta dispersión en los puntajes (entre 31 y 199 puntos) hace concluir que se requiere realizar una segmentación entre instituciones que están en mejores condiciones para trabajar con el modelo y otros que requieren apoyo. Para estos últimos se diseña un modelo reducido y un sistema que apunte a instalar competencias básicas (Sistema Progresivo). El año 2010 se incorporan 71 municipios al Sistema Progresivo, los que realizan su autoevaluación, posteriormente la validación y el diseño de planes de mejora (2011).

En forma paralela y ligado a la implementación del Sistema, a partir del año 2010 la SUBDERE aplica el instrumento “Diagnóstico Nacional de la Calidad de la Gestión Municipal”, con el propósito de orientar las políticas públicas de fortalecimiento institucional subnacional, como condición para avanzar racionalmente en la política de descentralización, profundizar la democracia y orientar las acciones hacia el desarrollo de los territorios. Este instrumento se ha aplicado en tres oportunidades lo que ha permitido construir tendencias a nivel nacional.

En el periodo 2012 al 2013 se produce un debilitamiento del programa con pérdida de prioridad por parte de las autoridades de la época y de financiamiento para la ejecución de líneas de acción. Si bien se mantienen algunas actividades, como las revisiones internas, las señales que reciben las municipalidades son confusas, generando desmotivación. A partir del año 2014, se retoman las actividades para lo cual se ejecuta la consultoría “Evaluación en profundidad del programa Gestión de Calidad de los Servicios Municipales y el Programa de Mejoramiento Progresivo de la gestión Municipal 2007-20014”

Con toda la historia, experiencia e información acumulada hasta la fecha y la evaluación en profundidad efectuada, lo que corresponde es realizar una actualización y adecuación al sistema y al modelo, en función de los lineamientos estratégicos actuales de la SUBDERE y de la realidad que enfrentan las municipalidades, partir de las nuevas demandas de la ciudadanía.

Siguiendo el principio de mejoramiento continuo que aplican los Modelos de Gestión de Excelencia, este también es válido a sí mismo, es decir, su efectividad está en función de la sintonía que tenga con las condiciones cambiantes del entorno. Lo anterior se puede resumir en la Infografía que se muestra en la página siguiente.

Para iniciar un cambio se debe analizar lo que se conserva y, en este caso, han sido los principios, valores y características generales de la Gestión de Excelencia, concepto sobre el cual se edificó el sistema anterior. Esto resulta de gran relevancia porque indica que no se ha renunciado a una decisión estratégica tomada por SUBDERE hace ya casi una década y sobre la cual se ha ido cimentando una lógica de gestión de calidad, no sin dificultades operativas y de recursos.

En base a lo aquí planteado, a lo largo del desarrollo de esta consultoría se ha ido configurando esta nueva arquitectura, teniendo siempre en cuenta que el propósito es diseñar instrumentos que evalúen las prácticas de gestión de los municipios mediante un modelo de excelencia que las conduzca por el camino de la mejora continua, con hitos identificables, que generen el reconocimiento de las autoridades y sean percibidas por su entorno.

Los productos que a continuación se especifican, son el resultado de análisis y decisiones basadas en la teoría y en la experiencia práctica del equipo de consultores en la aplicación de este tipo de herramientas. Junto con revisar la experiencia anterior se han considerado las nuevas tendencias en esta materia, reforzando las ideas de evolución y desarrollo utilizadas en la arquitectura de sistema diseñada.

Proponemos que los productos que aquí se entregan, sean el insumo para una etapa posterior de prueba o pilotaje, con una muestra de municipalidades que permitan afinar la arquitectura de detalle, para dar a la entrada en operación del nuevo sistema

GESTION DE CALIDAD DE LOS SERVICIOS MUNICIPALES

2006

Diseño



Se inicia el trabajo conjunto entre ChileCalidad y SUBDERE para el diseño de un Sistema de Acreditación de la Calidad de los Servicios Municipales

2007

Inicio Implementación



Se aplica el Sistema a 12 Municipalidades del país

2008

Implementación

Continúa la implementación del Sistema con la incorporación de 15 nuevas Municipalidades



2009

Implementación

Se agregan 8 Municipalidades más, completando un total de 35 municipios en el Sistema.



2010

Sistema Progresivo

Se diseña e implementa el Programa de Mejoramiento Progresivo de la Gestión Municipal. Se incorporan 71 Municipalidades.

Se aplica por primera vez el instrumento "Diagnóstico Nacional de la Calidad de la Gestión Municipal"



2011

Validación Autoevaluación y Diseño de Planes de Mejora de las Municipalidades en el Programa de Mejoramiento Progresivo.



2015

Nueva Etapa del Sistema

Evaluación de lo realizado
Estándares SEMUG
Tercera aplicación instrumento Diagnóstico

2013

Diagnóstico Nacional de la Calidad de la Gestión Municipal

Se aplica por segunda vez el instrumento "Diagnóstico Nacional de la Calidad de la Gestión Municipal"



4. DESCRIPCIÓN DE LOS PRODUCTOS DE LA CONSULTORÍA:

4.1. Producto 1: Descripción del proceso de Validación del Modelo y del borrador de instrumento de autoevaluación

Proceso de Validación del Modelo

Las actividades de validación del proyecto, son aquellas acciones destinadas a contrastar los avances en cada producto con contrapartes calificadas para así llegar a versiones definitivas. Formalmente, se solicitó como producto, un “Documento que describa el proceso de Validación del Modelo y del borrador de instrumento de autoevaluación”. Sin embargo, todos los productos de la consultoría requieren algún tipo de validación.

Se consideró la realización de 4 tipos de aproximaciones metodológicas:

- **Focus group o talleres:** Se trata de reuniones con públicos determinados representativos de un determinado universo a los que se les consultará con un enfoque cualitativo sobre algún avance específico.
- **Encuestas:** Consiste en consultas con una muestra más amplia, eventualmente censales, para recoger opiniones que no requieran una profundización técnica muy amplia, pero que si precisen de recabar el parecer de actores clave.
- **Entrevistas:** usando cuestionarios dirigidos, se busca recoger información de informantes calificados, de Subdere, de usuarios del sistema y de agentes externos interesados.
- **Validación de la contraparte técnica:** Este enfoque se aplica cuando las consultas a otros actores han finalizado, o cuando estas no se consideran necesarias. En general, se realizarán para establecer las propuestas que serán sometidas a validación, o para definir las versiones definitivas de estas.

En el cuadro siguiente se muestran las actividades propuestas, según la metodología de validación considerada en la propuesta metodológica que formó parte de la presentación a la licitación del proyecto:

<p>Modelo actualizado</p>	<p>Focus Group para la revisión del modelo e instrumentos asociados</p>	<p>Aplicación de encuestas a personas de los municipios que han participado en el Programa de Mejoramiento de la gestión Municipal. Muestra representativa de las “contrapartes municipales” de 60 municipios de los programas de gestión de calidad municipal. La encuesta tendría preguntas respecto a todos los productos (excepto monitoreo y seguimiento) y sería aplicada cuando haya avance suficiente en todos ellos.</p>	<p>Reuniones presenciales y a distancia a través de video conferencias Jefaturas, asesores del Departamento de Fortalecimiento Municipal y expertos externos.</p>	<p>Validación de propuestas a considerar. Definición de invitados a focus, muestra para encuesta y listados de entrevistados. Validación final de los instrumentos.</p>
<p>Arquitectura institucional del Sistema</p>	<p>Taller de validación con autoridades Subdere, expertos y usuarios del Sistema.</p>	<p>Id.</p>	<p>Entrevistas en profundidad con personal técnico de Subdere, alcaldes, Asociación de Municipalidades, Asociaciones de funcionarios, autoridades de Gobierno concernidas. Estas entrevistas considerarán también los temas de incentivos y apoyos.</p>	<p>Validación de propuestas Definición de invitados a taller Definición de entrevistados Validación final de los instrumentos.</p>

Incentivos, apoyo y componentes adicionales	Taller de validación con autoridades Subdere, expertos y usuarios del Sistema. Incluye también Sistema de Apoyo.	Id.	Id.	Validación final de los instrumentos.
Seguimiento y monitoreo	Id.	Id.	Entrevistas con encargados de sistemas informáticos en Subdere.	Validación final de los instrumentos.

La ejecución de las actividades propuestas, se adaptó de acuerdo a la forma en que se desarrolló la presente Consultoría.

En primer lugar, se detectó la necesidad de alinear las distintas miradas y distinciones existentes al interior del equipo de la Unidad de Mejoramiento de la Gestión Municipal. Esto significó realizar un conjunto de reuniones de acuerdo metodológicos y la ejecución de un Taller de Alineamiento donde se revisaron y consensuaron las definiciones conceptuales básicas del Sistema.

Como resultado de dicho Taller, surgieron las siguientes decisiones estratégicas:

- **Definición de la misión del Sistema:**

Se define como la misión del Sistema de Fortalecimiento y Medición de la Calidad de la Gestión Municipal:

“Apoyar al mejoramiento de la calidad de la gestión municipal y de la prestación de servicios municipales, aportando al desarrollo local y territorial”

Esta declaración reafirma el propósito de la mejora continua en la prestación de los servicios, avanza en una mirada más global de la gestión municipal e instala el tema del desarrollo local y territorial.

- **Componente de los Servicios Municipales Garantizados (SEMUG)**

Se acuerda que los estándares de los Servicios Municipales Garantizados (SEMUG) se integren al Modelo de Calidad de la Gestión Municipal. Lo anterior significa que desde la perspectiva de Sistema no habrá dos componentes distintos sino uno solo (Modelo), el que contendrá los estándares de los SEMUG, de acuerdo a un mecanismo a definir por el equipo de consultores (Ver punto 4.6: Producto 6). Con esta definición se cautela el rol central del Modelo de Calidad dentro del Sistema y se aprovecha las metodologías de evaluación en funcionamiento para agregar el requerimiento de garantía de los servicios municipales, en su primera etapa.

- **Componentes del Sistema de Fortalecimiento y Medición de la Calidad de la gestión Municipal.**

Se acuerda que el Sistema estará constituido al menos por los siguientes componentes:

- i. Institucionalidad
- ii. Modelo
- iii. Programa de Mejoramiento
- iv. Incentivos
- v. Diagnóstico
- vi. Apoyos Técnicos: Capacitación y Consultorías.

A esta estructura se agregarán componentes adicionales que apoyarán el cumplimiento de la misión definida (Ver punto 4.9: Producto 9).

En **Anexo 1** se adjunta la presentación del taller y el documento de síntesis del taller.

La segunda instancia de alineamiento y validación con el equipo de la Unidad de Mejoramiento Municipal estuvo dedicada a presentar la propuesta del nuevo Modelo de Calidad de la Gestión Municipal. En primer lugar, se realizó una presentación al equipo contraparte con la estructura de la propuesta de nuevo modelo, a nivel de criterios y subcriterios. Posteriormente se realizó una reunión con el mismo equipo para recibir comentarios y observaciones a dicha propuesta. El resultado de esta actividad permitió recoger información que fue considerada en la propuesta final del Modelo (ver punto 4.11: Producto 11).

En **Anexo 2** se adjunta la presentación con la propuesta del nuevo Modelo

Posteriormente se realizaron un conjunto de reuniones temáticas con funcionarios de SUBDERE con la finalidad de recoger antecedentes para validar la propuesta del nuevo Modelo de Calidad de la Gestión Municipal.

Los temas abordados fueron los siguientes:

- Finanzas
- Participación Ciudadana
- Capacitación
- Planificación Interna

Dado que la discusión y análisis para consensuar la visión del nuevo modelo se extendió por gran parte del periodo de la consultoría, no se consideró adecuado hacerla extensiva a actores de las municipalidades, mientras no haya un pleno acuerdo en los productos desarrollados en esta consultoría. Por esta razón se propone que una vez aprobado los contenidos de este trabajo, se ejecute una fase piloto con una muestra de municipalidades, donde se realicen acciones de validación y ajustes de los contenidos.

Borrador del Instrumento de Autoevaluación del Modelo de Calidad de los Servicios Municipales

Como parte del desarrollo de la consultoría y que significó el hito de inicio del proceso de diseño de la nueva arquitectura, se procedió a revisar la información de insumo para la confección de una propuesta de borrador de instrumento de autoevaluación, que representara la operacionalización del Modelo de Calidad de los Servicios Municipales.

Los antecedentes y documentos que sirvieron de insumo para lograr la propuesta fueron los siguientes:

- Modelo de Calidad de los Servicios Municipales
- Modelo Progresivo de la Calidad Municipal
- Propuesta de Modelo Integrado de la Calidad Municipal
- Respuestas de los municipios al proceso de revisión de la propuesta de Modelo Integrado de la Calidad Municipal

El procedimiento utilizado consistió en tomar el Modelo de Calidad de los Servicios Municipales y revisar cada uno de sus Subcriterios y Elementos de Gestión, considerando la información de insumo con el fin de complementar, mejorar y actualizar los requerimientos contenidos en el modelo. De esta manera se obtuvo una matriz donde se muestra el requerimiento inicial, la propuesta de cambio y su justificación. El resultado de este análisis se muestra en **Anexo N°3**.

En la aplicación de esta metodología hubo una decisión estratégica tomada por la consultora: tomar como base para la mejora el Modelo de Calidad de los Servicios Municipales y no la propuesta de Modelo Integrado de la Calidad Municipal entregado por SUBDERE. Esta decisión se basa en las siguientes razones:

- a) La nueva versión del Modelo de Calidad de los Servicios Municipales, es el componente principal del Sistema de Fortalecimiento y Medición de la Calidad de los Servicios Municipales que contendrá un subsistema de acreditación. Por lo anterior y considerando que la arquitectura del nuevo sistema se basa en los principios de la gestión de excelencia, el modelo utilizado debe ser coherente con estos y constituirse como un conjunto de requerimientos que desafíen a los municipios a transitar por la ruta de la mejora continua para alcanzar altos niveles de calidad en sus prácticas de gestión. El Modelo integrado de la Calidad Municipal es, en lo fundamental, una versión significativamente mejorada del Modelo Progresivo, pero no alcanza, a nuestro juicio, el nivel de exigencia básico acorde con la excelencia. De hecho, en la versión del Sistema de Acreditación, el modelo progresivo es un instrumento de entrada a dicho sistema y no nos parece adecuado elevarlo a la categoría de modelo principal, a pesar de las mejoras realizadas.
- b) La problemática planteada en el sentido que los requerimientos del Modelo de Calidad de los Servicios Municipales presentan grandes dificultades de cumplimiento para la mayoría de los municipios del país y que justificaría proponer un modelo de menor exigencia, no nos parece razonable, dado que esta situación debiera ser resuelta a nivel del sistema y no a través del modelo. Esto significa incorporar instancias de apoyo o procedimientos diferenciados que se hagan cargo de la diversidad de condiciones y características que tienen las municipalidades de nuestro país. No obstante, la propuesta recoge la necesidad de hacer más simple y comprensible el modelo actualmente vigente.

En el diseño de la arquitectura del nuevo Sistema y de su Modelo de Calidad se debe considerar un dato de realidad insoslayable como es la diversidad de los municipios que va más allá del nivel de calidad de sus prácticas de gestión, sino que responden a razones geográficas, operativas y estructurales que las hacen distintas y que se reflejan en su clasificación en cinco tipologías distintas. Alcanzar la excelencia es un valor que se puede lograr en cada una de estas tipologías más que pensar en un nivel único como si todas ellas debieran lograr similares características y condiciones.

En la propuesta de borrador de instrumento de evaluación se releva el foco en los resultados y la importancia de instalar una cultura de la medición de la gestión, como factor clave para la mejora continua (“lo que no se mide no se puede mejorar”). Complementario a lo anterior se agrega el subcriterio de Información y análisis que refuerzan los procesos de transformación de los datos de medición en información para la toma de decisiones. Además, y en concordancia con lo solicitado, esto servirá de nexo para la integración al sistema y el modelo lo referentes al tema de los Servicios Municipales Garantizados.

Otros aspectos relevantes a considerar en el diseño de lo arquitectura del nuevo sistema, es el no perder de vista el énfasis en la satisfacción del usuario, sujeto quien debería recibir los beneficios de una mejor gestión. También tenemos la importancia de un subsistema de incentivos más tangibles al sentir del personal que trabaja en las municipalidades.

Tal como se mencionó en su oportunidad, la propuesta de Borrador de Modelo de Calidad de los Servicios Municipales, sirvió como eje central de una discusión estratégica al interior del Equipo de Calidad de la SUBDERE para tomar una decisión final sobre las características definitivas del Modelo.

De esta discusión surgió una nueva versión, que amplía la mirada hacia una visión más integral de la gestión municipal, sin perder de vista el foco en los servicios pero que incorpora aspectos nuevos como la gobernanza del equipo directivo, la participación ciudadana, y la estrategia de desarrollo local, temas que se suman al de información y la gestión del conocimiento, incorporados en la versión borrador. Lo anterior significó un cambio importante en la estructura del modelo, haciéndolo más acorde a las nuevas tendencias de los Modelos de Gestión de Excelencia (como el caso del Modelo Malcolm Baldrige). A todo lo anterior se sumó la incorporación del tema de los estándares de los Servicios Municipales Garantizados (ver punto 4.11: Producto 11)

4.2. Producto 2: Sistematización y evaluación de la propuesta de diseño de un nuevo Modelo de Referencia. Descripción de fortalezas y debilidades detectadas y recomendaciones técnicas y metodológicas.

Antecedentes

El Modelo de Gestión de Calidad de los Servicios Municipales fue el producto de la construcción conjunta entre un equipo de profesionales de la División de Municipalidades de las Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) y del Centro Nacional de Productividad y Calidad, ChileCalidad. Por una parte, se puso a disposición del proyecto los conocimientos y experiencia sobre las características, estructura, normativas y funcionamiento de las municipalidades de nuestro país y por otra la expertiz en Modelos de Gestión de Excelencia y su aplicación en el sector público. El foco del diseño fueron los servicios que entregan las municipalidades y que benefician a los ciudadanos de las respectivas comunas y por lo tanto no se consideró la totalidad de sus procesos sino sólo aquellos que tuvieran una relación directa con el foco definido (por ejemplo, no están considerados aspectos relacionados con Salud y Educación municipal).

Como punto inicial del diseño se tomó como referencia el Modelo Chileno de Gestión de Excelencia y se realizaron adaptaciones relacionadas con las características del sector y con prioridades estratégicas sobre procesos a relevar.

Si se comparan ambos modelos, se pueden observar los siguientes cambios:



- El Modelo Chileno Gestión de Excelencia tiene una estructura que representa la gestión global de una organización, en cambio el Modelo Municipal muestra una división entre la gestión global de la Municipalidad y la gestión de los servicios municipales. Esto tiene un impacto en el criterio de Resultados, el que también se divide en Resultados de la Gestión Global y Resultados en la Calidad de los Servicios. El sentido de esta división es dejar por una parte los procesos que son transversales en la Municipalidad y en otra aquellos procesos que son inherentes a cada servicio y que por lo tanto pueden ser respondidos tantas veces como servicios se evalúen.
- Se conservan la mayoría de los criterios del Modelo Chileno de Gestión de Excelencia, salvo el de Responsabilidad Social, es decir se tomó la decisión de no incorporar explícitamente este tema a este nivel y sólo considerarlo en algunos elementos de gestión del modelo.
- El Criterio de Liderazgo y de Planificación Estratégicas se fusionan en uno sólo, para relevar el rol de la dirección en las definiciones estratégicas que marcan el rumbo de las instituciones. Esta decisión tiene un sentido pedagógico hacia los líderes de las municipalidades, ya que con esto se crea una relación directa entre el rol y el proceso, evitando que la tarea de lo estratégico fuera delegada en otros actores.
- Se releva como un criterio explícito la gestión de los recursos financieros y materiales, que en el Modelo Chileno se encuentra dentro del criterio de Procesos, como una forma de expresar la importancia que tienen estas prácticas para la gestión de la Municipalidad, en especial aquellas que tienen mayores necesidades y donde la optimización y el buen uso de los recursos es clave en la gestión de los procesos y los resultados.

Este diseño se aplicó en una fase piloto lo que arrojó como resultado ajustes a nivel de subcriterios y elementos de gestión, para asegurar la pertinencia y coherencia del instrumento. Después de varios años de aplicación, se ha recopilado información que permite visualizar las fortalezas y las oportunidades de mejora que servirán para diseñar un nuevo modelo de referencia.

Análisis del Modelo de Calidad de los Servicios Municipales

La aplicación del Modelo de Calidad de los Servicios Municipales en 35 Municipalidades de nuestro país, las cuales representaron a las distintas tipologías en que estas se encuentran clasificadas, arrojó como experiencia, entre otras cosas, la identificación de fortalezas y debilidades, que debieran ser consideradas al momento de diseñar una propuesta de actualización de dicho instrumento.

De acuerdo a lo indicado en el Informe “Evaluación en Profundidad del Programa Gestión de Calidad de los Servicios Municipales y el Programa Mejoramiento Progresivo de la Gestión Municipal 2007-2014”, existe un 65,9% de satisfacción neta, lo que si bien es un valor positivo revela que hay espacios de mejora.

“Satisfacción con el Modelo de Calidad: La satisfacción neta alcanzada corresponde a 65.9%. La insatisfacción se fundamenta en la falta de continuidad y de asistencia técnica del Programa, junto con la dirección adoptada en las prioridades estratégicas de la alta administración. “

Entre los actores aparece mencionado la principal fortaleza y la debilidad más relevante que manifiestan quienes han participado en la aplicación del Modelo.

Como principal fortaleza se menciona el hecho que el modelo considera todos los aspectos que incluye la gestión de una municipalidad:

“Calidad del Modelo Referente: Este instrumento identificó correctamente las dimensiones de la gestión de los municipios, La percepción de las personas consultadas confirma que las dimensiones que estos instrumentos proponen son relevantes (entre un 90 y 100%) y consistentes con lo que la municipalidad realiza. decayendo su evaluación en las asociadas a los Recursos, debido a que ellas se encuentran solicitadas por ley”

Si bien el instrumento es bien evaluado, se menciona como debilidad su complejidad:

“Se advierten posiciones contradictorias, relativas al conocimiento de los Modelos referentes. Por un lado, se valora su aporte como herramienta que contiene prácticas de gestión para alcanzar la excelencia, y por otro se lo considera una herramienta compleja”

No obstante, lo anterior, las opiniones sobre la complejidad van más en la línea de la necesidad de apoyo que al instrumento mismo:

“Es posible inferir de tal percepción de la complejidad metodológica del Modelo, la relevancia que manifiestan los consultados/as de contar con un apoyo técnico continuo y de capacitación, por parte de SUBDERE o de consultores externos, de tipo metodológico hacia los municipios”

Esto reafirma la idea que la percepción de complejidad del instrumento es más bien un tema sistémico, que puede ser resuelto viendo los componentes del sistema de gestión de calidad en su conjunto y no focalizándose en el instrumento en particular. En esta línea hay que considerar el Modelo Progresivo de Gestión de Calidad de los Servicios Municipales, que fue

creado como una alternativa, dirigido a las municipalidades con mayores carencias en la gestión y que sirvió para darles un impulso para entrar en el camino de la mejora continua. Este modelo era una versión simplificada del original y que cumplió una función que, si bien no fue bien evaluada por quienes lo aplicaron, esto se debió a situaciones de contingencia que afectaron su percepción.

“La satisfacción neta alcanzada es baja, corresponde a 27.8%. El grado de implementación y desarrollo efectivo del Programa, contribuye al grado de satisfacción recogido en este ámbito”

Afirmamos que resolver la complejidad del modelo, modificando su estructura hacia un esquema más simplificado, afecta directamente el objetivo de conducir a las municipalidades hacia la excelencia en su gestión, ya que esto inevitablemente implica tensionar a las personas que trabajan en ella con un modelo de alta exigencia y de una mirada de prácticas de nivel superior, por sobre la idea de facilitar sus respuestas restringiendo el marco de evaluación hacia prácticas y resultados mínimos que debiera cumplir.

Por otra parte, es relevante analizar y discutir, a la luz del tiempo transcurrido desde el diseño original del modelo municipal, de los temas emergentes que observamos en la actualidad (por ejemplo, transparencia) y de los desafíos futuros de los municipios en función de las modificaciones legales de sus facultades, sobre el alcance de dicho modelo.

Con relación a los temas nuevos que deberían ser considerados, los entrevistados mencionan los temas de participación ciudadana, transparencia, medio ambiente y desarrollo sustentable.

“Mejoramientos Dimensiones y actualización: En general, los consultados/as consideran que los criterios del Modelo abarcan todos los aspectos de gestión que las municipalidades deben abordar. Las afirmaciones recogidas proporcionan indicios de temas emergentes que un Modelo actualizado, debiera contener, alineado con las atribuciones de las municipalidades (Participación ciudadana; Transparencia; Medio Ambiente; desarrollo sustentable).”

Junto a lo anterior, también se incluyen una mirada futura de acuerdo a cambios legales y el tema de los Servicios Municipales Garantizados:

“Este Modelo debe contener...actualización e inclusión de cambios normativos propios de la Reforma Municipal, y de la institucionalidad proyectada, incorporando requisitos de calidad para dar cumplimiento a las nuevas funciones y atribuciones que los municipios deberán abordar; así como, la Ley N° 20.285 de Transparencia Municipal, o la Ley N° 20.500 de Participación ciudadana, (de especial relevancia para fortalecer la confianza y credibilidad en los gobiernos

locales). [2] Profundización en la variable género, que incorpore la dimensión de género en los sistemas de información; (de inclusión, de acceso y oportunidad). [2] Requerimientos asociados a los “Servicios Garantizados”, indicadores y estándares que los municipios deben cumplir, y que actualmente no están contenidos en los Modelos referentes, lo que permitiría realizar un monitoreo y seguimiento adecuado por parte de la SUBDERE de la efectividad del desempeño de estos Servicios.” [2]

Por otra parte, y desde una mirada más global surge la pregunta ¿Modelo de Calidad de los Servicios o Modelo de Calidad Municipal? La respuesta a esta pregunta sugiere un cambio paradigmático con relación a las estructura y rol del modelo en la arquitectura del Sistema Nacional de Fortalecimiento y Medición de la Calidad de la Gestión Municipal. En efecto, lo que aquí se plantea es un tema de fondo que coloca en evaluación los supuestos sobre los que se construyó la versión vigente del instrumento y cuyo principal foco fue evaluar la calidad de la gestión de los servicios municipales. Lo anterior implicó supeditar los criterios, subcriterios y elementos de gestión hacia la mejora continua de los servicios y no al municipio como organización rectora de los procesos. De esta manera, se respondió a una petición explícita de las autoridades de la época en función de los requerimientos del entorno en dicho momento.

En general los Sistema de Gestión de Excelencia están dirigidos a organizaciones completas, dado que los resultados de alguna función o servicio en particular, normalmente son el producto de la interacción y coordinación de sus procesos principales y de apoyo, lo que significa tener una mirada holística o sistémica. Si bien la versión actual del modelo posee criterios generales o transversales (Liderazgo y Planificación Estratégica, Compromiso y Desarrollo de las Personas, Recursos Financieros y Materiales) su sentido está dirigido a los servicios, por lo que aspectos considerados en el modelo de referencia (Modelo Chileno de Gestión de Excelencia) no fueron considerados o incluidos con algunas limitaciones de alcance.

En el transcurso de casi una década de su diseño original, nuevos requerimientos han surgido en el entorno, especialmente en lo que se refiere al empoderamiento de la ciudadanía y su reconocimiento como un sujeto de derechos. Junto a lo anterior se han posicionado con fuerza los temas de transparencia, participación, responsabilidad social, entre otros, los que no son nuevos para los modelos generales de referencia, pero si para el Modelo de Calidad de los Servicios Municipales.

Por otra parte, el cambio de enfoque de un municipio exclusivamente prestador de servicios a uno que asume la dimensión de la gobernanza local como parte de su misión, es parte de un análisis más profundo que cambia la comprensión inicial sobre el requerimiento de actualización del modelo (una actualización sin cambiar el enfoque) al de realizar una reingeniería que nos lleva a una estructura del modelo distinto a lo que hoy tenemos. Lo

anterior significa un diseño más acorde con los modelos de excelencia nacional e internacional (por ejemplo, Modelo Malcolm Baldrige, Modelo EFQM, Modelo Iberoamericano, Modelo CAF). No obstante, y tal como ya mencionamos, esto implica cambiar el paradigma que sujeta el modelo actual y estar dispuesto a ampliar la mirada hacia una estructura más holística e integradora de los procesos globales de una municipalidad.

Tomando la información proveniente de los modelos de referencias descritos en el punto anterior, considerando los temas emergentes detallados en el Informe de Evaluación y la mirada de futuro sobre el rol de los municipios, surge como propuesta para la discusión y la validación, una nueva estructura de Modelo de Calidad de la Gestión Municipal, de acuerdo a la figura que se muestra a continuación:



Esta nueva estructura está formada por ocho criterios, siete de los cuales corresponden a procesos y uno de resultados.

Los criterios de resultados consideran los siguientes ámbitos de la gestión global de una municipalidad:

1. Liderazgo y Gobernanza: Este criterio se refiere a las acciones de los líderes de la dirección superior para guiar y sostener a la institución. También considera el sistema de gobernanza y la forma en que la institución cumple con sus responsabilidades legales, éticas y de cuidado con el medio ambiente, que permita al municipio tener un desarrollo sostenible.
2. Gestión de Usuarios y Participación Ciudadana: Este criterio se refiere a la forma en que la municipalidad determina los requerimientos y las expectativas de sus usuarios y grupos de interés, como construye las relaciones con ellos y determina su satisfacción. También considera la gestión que realiza el municipio para fomentar la participación ciudadana.
3. Gestión de Personas: Este criterio se refiere a cómo la institución evalúa las competencias y capacidades necesarias de su personal y construye un clima laboral que conduce al alto desempeño. También considera como se compromete, gestiona y desarrolla a los funcionarios para utilizar todo su potencial en alineamiento con las necesidades generales de la institución.
4. Estrategia de Desarrollo Local: Este criterio se refiere a cómo el Municipio gestiona las decisiones estratégicas, operativas y los proyectos, que permiten el desarrollo de la comuna y la mejora de la calidad de vida de sus habitantes.
5. Prestación de Servicios Municipales: Este criterio se refiere a cómo la municipalidad diseña, administra, mejora e innova los servicios que presta a la comunidad. También considera los mecanismos para mejorar la eficacia de la institución para agregar valor a sus usuarios y lograr el cumplimiento de su misión.
6. Gestión de Recursos: Este criterio se refiere a cómo la municipalidad gestiona los recursos financieros y materiales para asegurar el funcionamiento eficaz y eficiente de sus procesos, la transparencia en el uso de los recursos y la sustentabilidad a largo plazo de las finanzas municipales.
7. Planificación, Información y Conocimiento: Este criterio se refiere a los procesos de Planificación Estratégica de las Municipalidad, cómo gestiona la información que le permite medir su desempeño y cómo gestiona el conocimiento interno para el aprendizaje institucional.
8. Resultados: Este criterio examina los niveles y tendencias de los principales indicadores y mediciones que reflejan los resultados de la Municipalidad. Lo anterior incluye el desempeño del liderazgo y la gobernanza, satisfacción de usuarios, participación ciudadana, gestión del personal, la gestión del desarrollo local, la prestación de servicios, el uso de los recursos, la gestión de la información y el conocimiento y el cumplimiento de los objetivos estratégicos institucionales.

El esquema y el contenido presentado considera los siguientes aspectos característicos de la gestión moderna de una organización:

- a) Rol clave del Liderazgo en el desempeño del municipio, cumplimiento de su misión y logro de la visión, en un clima saludable para el personal, con un sistema de gobernanza coherente con los valores institucionales, que cumple con los aspectos legales, sociales y éticos, en forma transparente, para lograr un desarrollo sostenible.
- b) Gestión orientada a los usuarios, a partir del conocimiento de sus necesidades y cumplimiento de sus expectativas, la gestión de las relaciones y la medición de su satisfacción/insatisfacción para la mejora de los procesos y del sistema de gestión en general.
- c) Incentivo de la participación ciudadana, para el acceso a las decisiones de la institución y el impulso del desarrollo local
- d) Reconocimiento del personal como un factor clave para el cumplimiento de la misión y logro de la visión institucional, en un clima laboral saludable.
- e) Foco en los macroprocesos clave, que constituyen los ejes principales o directrices de la gestión institucional.
- f) Gestión estratégica de los recursos, que aseguran el funcionamiento y sustentabilidad de la institución.
- g) Cumplimiento de las funciones administrativas de planificación y control, las que orientan y alinean los componentes de la organización hacia su misión y visión, optimizando el uso de los recursos y el desempeño de su personal.
- h) Reconocimiento de la capacidad de una institución para generar nuevo conocimiento, desplegarlo entre el personal y materializarlos en nuevos sistemas y servicios, que vayan en directo beneficios de sus usuarios.
- i) Foco en los resultados, como medida cuantitativa y tangibles del desempeño institucional, que permite evidenciar el cumplimiento de sus objetivos, el avance en el proceso de mejora continua de la gestión y como insumo para la entrega de cuentas públicas.

El Modelo propuesto considera las dimensiones de la anterior versión, en particular lo que se refiere a la prestación de servicios, pero desde una perspectiva más global con respecto a la gestión del municipio, agregando el rol de gestor del desarrollo local y distribuyendo los distintos criterios de acuerdo a una lógica más alineada con las versiones actuales de los modelos de gestión de excelencia.

Por otra parte, y de acuerdo con lo expresado en el capítulo sobre análisis de los modelos de referencia, es importante abordar el tema del sistema de evaluación. El criterio implementado en la versión original del modelo fue la de facilitar la tarea de puntuación de las prácticas de gestión, asociándola a cada elemento de gestión, metodología usual es instrumentos como las encuestas y que facilita la aplicación de los métodos evaluativos. Si bien esta forma pudo haber cumplido su objetivo de introducir los conceptos contenidos en la rúbrica, tiene dos debilidades: La primera es focalizar la mirada del evaluador en cada elemento de gestión, lo que le hace perder la mirada global sobre los requerimientos del subcriterio. En segundo lugar, afecta el resultado del puntaje ya que coloca a todos los elementos de gestión al mismo nivel de importancia, cosa que no necesariamente se cumple.

Lo anterior significa evaluar dos opciones: aplicar métodos de evaluación a nivel de subcriterios, lo que significa mejorar la mirada sistémica, pero agrega complejidad, ya que esta forma requiere del desarrollo de habilidades de visión más global. No obstante, esto podría ser resuelto separando las funciones de levantamiento de evidencias y de evaluación. La segunda opción es mantener la evaluación a nivel de elementos de gestión, tal como hasta la fecha, pero que el contenido de dichos elementos sea más global en la mirada del proceso en cuestión, es decir, menos desglosado en sus actividades como ocurre hoy en día. Esto hace mantener la mirada global y permite igualar los niveles de importancia de los elementos de gestión.

Finalmente se debe considerar el tema de la redacción de los elementos de gestión y la generación ambigüedades o problemas de comprensión en los requerimientos del modelo. Se debe reconocer como parte de la complejidad del instrumento la tarea de interpretar qué es lo que se está preguntando, lo que debiera surgir de una rápida lectura comprensiva. A lo anterior se suma que, en general, los elementos de gestión presentan varios contenidos relevantes (más de una pregunta), las que deben ser identificadas y respondidas con una lógica de procesos. La falta de claridad genera inseguridad en el lector y una percepción negativa sobre el instrumento que está utilizando.

Recomendaciones técnicas y metodológicas

De acuerdo al análisis realizado al Modelo de Gestión de Calidad de los Servicios Municipales, podemos realizar las siguientes recomendaciones:

- Se propone modificar la estructura del modelo original, pasando de un foco en los servicios a una mirada más global que considere todos los ámbitos clave de la gestión de una municipalidad. Además, la nueva versión del modelo debiera considerar los temas recogidos en la encuesta del Informe “Evaluación en Profundidad del Programa Gestión de Calidad de los Servicios Municipales y el Programa Mejoramiento Progresivo de la Gestión Municipal 2007-2014” y que hoy han aumentado progresivamente su relevancia (participación ciudadana, transparencia, desarrollo sustentable y responsabilidad social).

Debemos recordar que la propuesta de guía es una versión borrador por lo que estará sujeta a una permanente evaluación y validación durante el desarrollo de la consultoría hasta lograr una versión final.

- Para enfrentar el juicio sobre la complejidad del modelo se debe aplicar una mirada sistémica y facilitar los procesos de autoevaluación (con apoyo externo, capacitación, cambios metodológicos, etc.). Si bien los actores perciben que el modelo es complejo también manifiestan su satisfacción porque abordar la totalidad de los requerimientos de los procesos en una municipalidad y este es un valor que no se debe perder. En este aspecto una metodología progresiva de respuestas, de acuerdo a criterios de relevancia y a la realidad de los municipios podría facilitar el uso del instrumento.
- Separar las tareas de levantar evidencias y de colocar puntaje: los equipos municipales hacen la primera tarea y los validadores la segunda. Esto permite poner foco en las respectivas tareas, agrega los beneficios de la especialización, elimina los sesgos y errores en la aplicación de los criterios de asignación de puntajes, evita conflictos o acuerdos entre los equipos internos de la municipalidad y los evaluadores externos y ayuda a reducir la percepción de complejidad que tiene el instrumento.
- Se propone mantener el método de evaluación por cada elemento de gestión, pero con un nuevo enfoque en los elementos de gestión, más global de acuerdo a una mirada de proceso y menos desglosado en las actividades como aparece hoy día.
- Se propone que, al momento de levantar las evidencias, el municipio identifique los medios de verificación que respaldan su relato. Lo anterior es una ayuda para los equipos internos de la Municipalidad ya que les permite identificar los aspectos tangibles y reales de sus procesos por sobre los supuestos sobre sus prácticas. También aporta al proceso de evaluación ya que le da señales a los validadores donde buscar las constancias de la información entregada por la municipalidad.
- Incorporar un listado de estándares mínimos que provengan del proyecto de los Servicios Municipales Garantizados y que estén asociados a Elementos de Gestión del Modelo. De esta manera se genera una relación entre ambas materias y le entrega una señal al municipio sobre los puntos bases en que debe sostener su gestión.
- Tomar la precaución de que las modificaciones legales que puedan afectar al modelo sean analizadas desde una perspectiva de procesos y no empezar a agregar funciones como elementos de gestión. La experiencia indica que normalmente las nuevas funciones están asociadas a procesos existentes o se pueden asociar a requerimiento actuales del modelo, salvo situaciones particulares que pudiera significar agregar elementos.

4.3. Producto 3: Análisis de los Modelos de Referencia vigentes y de sus instrumentos de autoevaluación.

Con el propósito de recabar y levantar información que sirvieran de antecedentes y aporten al análisis para la evaluación y mejora del Modelo de Gestión de Calidad de los Servicios Municipales, se efectuó una revisión de modelos que se han aplicado en nuestro país y que pueden ser considerado como referentes.

El conocimiento de cada uno de ellos, sus mecanismos de aplicación, los métodos de evaluación y algunas particularidades de su diseño, son un estímulo para reflexionar sobre las distintas estructuras y formas de aplicación que tiene este tipo de herramientas y cuáles de ellas podrían ser incorporadas en la nueva versión del modelo municipal, que resuelva algunas dificultades detectadas o que mejore su aplicabilidad. En este ejercicio se debe considerar el tiempo transcurrido desde del diseño de la versión vigente (aproximadamente 10 años), la validez de las hipótesis consideradas en su oportunidad y los cambios internos y del entorno que han sufrido dichas instituciones.

Con este fin se seleccionaron tres modelos de referencia: el Modelo Chileno de Gestión de Excelencia, el Modelo de Gestión de Calidad de los Gobiernos Regionales y el Estándar General de Calidad para los Prestadores de Salud. En el primer caso estamos hablando del modelo principal desde al cuál han surgido las diversas adaptaciones para el sector público y privado. En el segundo caso nos referimos a un instrumento que está dirigido a organizaciones que están en directa relación con las Municipalidades y que tienen muchos aspectos en común. En cuando al estándar general de salud, si bien responde a una lógica distinta (está más cercana a una norma que a un modelo de excelencia), su forma de aplicación y su sistema de evaluación presenta algunas particularidades que podrían ser interesante de rescatar, adaptar y aplicar en el sector municipal.

Como paso previo a la descripción y análisis de los modelos de referencia, se ha incluido una introducción a los Modelos de Gestión de Excelencia para recordar y reforzar conceptos a los lectores conocedores del tema y explicar sus orígenes, estructura y aplicación a quienes recién se introducen en esta materia.

Junto con lo anterior, se incluye, una descripción de las iniciativas y proyectos implementados en el sector público, que sistematiza los antecedentes históricos en el ámbito de la gestión de excelencia en nuestro país, para observar cómo este tipo de instrumento ha sido aplicado en diversos sectores y como ha sido cada experiencia. En este sentido creemos que este acápite debiera resultar de interés al lector, para conocer como la aplicación de los modelos de gestión de excelencia en el sector municipal no fue un hecho aislado, sino que formó parte de un esfuerzo por aportar al desarrollo y modernización del estado.

Introducción a los Modelos de Gestión de Excelencia

Un primer aspecto necesario de abordar, es conocer y entender los principios, características y conceptos generales que sustentan a los Modelos de Gestión de Excelencia.

Se entiende por Modelo de Gestión de Excelencia a un conjunto de criterios agrupados en áreas o capítulos, que sirven como referencia para estructurar un plan que lleve a una organización hacia altos niveles de calidad en sus prácticas internas. Este tipo de modelos están basados en la estructuración de los principios de la Excelencia de modo que cubren todas las áreas clave de una organización. Estos principios son los siguientes:

- Liderazgo
- Enfoque hacia el cliente
- Aprendizaje de la organización y su personal
- Participación y desarrollo del personal y asociados
- Agilidad de respuesta y flexibilidad
- Orientación al futuro
- Gestión de la Innovación
- Gestión basada en datos
- Responsabilidad social
- Orientación a los resultados y a la generación de valor
- Mirada sistémica.

Los Modelos de Excelencia nacieron en Estados Unidos, en 1987. Fueron creados a iniciativa de Malcolm Baldrige, Secretario de Comercio del Gobierno de Ronald Reagan. Gracias a su impulso, los gerentes y expertos norteamericanos en marketing, planificación estratégica, gestión de recursos humanos y gestión de calidad se reunieron para generar las bases de un sistema que permitiera responder a la desmejorada situación en que se encontraba la economía norteamericana de entonces en relación a la competencia japonesa. Para hacerlo tuvieron en cuenta la experiencia de las empresas norteamericanas más competitivas del momento. No se trató de un ejercicio académico, sino de un aprendizaje desde la práctica. Nació así un modelo que enseñaba a las empresas a ser competitivas, permitiendo recuperar la competitividad del país.

Los buenos resultados obtenidos por las empresas en la aplicación del Modelo Baldrige despertó el interés de otros tipos de organizaciones (públicas, sin fines de lucro) en su aplicación, como una forma de cumplir con su misión, alcanzar su visión y en general lograr la satisfacción de sus usuarios o beneficiarios. De esta manera surgen versiones del modelo para el sector Salud, Educación, Servicios Públicos y Organizaciones Sin Fines de Lucro. Estas nuevas versiones consideran adecuaciones normativas, operativas y de lenguajes específicas a cada sector, pero conservan la estructura y los contenidos del modelo original.

En este sentido podemos decir que los Modelos de Excelencia dejan de ser privativos del sector productivo e incorporan a los servicios.

El uso de Modelos de Excelencia se expandió por el resto del mundo y es así como otros países inician su aplicación, creando versiones locales pero basado en los principios originales. Dos ejemplos importantes de mencionar son el Modelo EFQM de Excelencia que nace a partir de la iniciativa de la “European Foundation for Quality Management” fundada en 1988 por catorce empresas, líderes de distintos sectores tanto industriales como de servicios (Renault, Fiat, Nestlé, entre otras) y cuyo objetivo era potenciar la posición de las compañías europeas en los mercados mundiales. Una de las acciones más importantes de la EFQM fue impulsar la creación del Premio Europeo a la Calidad en el año 1991, utilizando para ello el Modelo EFQM que tiene bastantes semejanzas con el Modelo Malcolm Baldrige (*ver www.efqm.com*). El otro caso corresponde al Modelo Iberoamericano de Excelencia en la Gestión, implantado por la Fundación Iberoamericana para la gestión de Calidad, FUNDIBEQ, en 1999 (*ver www.fundibeq.org*). Casi treinta años después, este Modelo es una herramienta global que se utiliza en más de 90 países del mundo, en la mayoría de los cuales se promueve a través de los Premios a la Calidad, administrados por organizaciones públicas y/o privadas, según la institucionalidad definida en cada país.

Los Modelos de Gestión de Excelencia están en constante evolución porque incorporan permanentemente las experiencias de las mejores organizaciones del mundo. Son herramientas únicas que, sin costo alguno, ponen a disposición de quien lo requiera un sistema seguro, basado en evidencias, para avanzar por el camino del mejoramiento continuo.

Este tipo de modelos proporciona un sistema que permite evaluar todos los ámbitos de la gestión de una organización, desde el actuar de sus directivos, la relación con sus clientes, la planificación estratégica, el foco en la fuerza laboral, la orientación a los procesos y los resultados obtenidos. Una organización al aplicar un Modelo de Excelencia, identifica cuál es el nivel de calidad que han alcanzado sus prácticas de gestión y cuáles son los aspectos que debe mejorar. Esta medición permite a las organizaciones realizar planes de mejora para abordar los aspectos deficitarios de su gestión, luego de lo cual podrá volver a evaluarse lo que constituye un ciclo de mejora continua.

Es importante mencionar que los modelos de excelencia no son prescriptivos, es decir, no dan respuestas o no indican cuáles son los métodos o las herramientas específicas con las cuales se debe gestionar. No señala cuál es el sistema “correcto o incorrecto” para desarrollar el liderazgo, mejorar la relación con los clientes, administrar el personal, llevar adelante la planificación, mejorar la producción, contar con información relevante, mejorar la relación con el entorno u obtener buenos resultados en general. Lo que si hacen es señalar qué elementos deben ser gestionados y cómo llevar cada uno de ellos a niveles de excelencia, a través de una metodología basada en preguntas que interpela a la organización sobre la forma en que hacen las cosas y en mecanismos de evaluación de los procesos y sus resultados, cuyas rúbricas

contienen criterios que estos deben cumplir para lograr niveles de excelencia, como son la sistematicidad y despliegue de las prácticas, su evaluación y mejora continuo, el alineamiento entre ellas y el aprendizaje organizacional hasta alcanzar la efectividad.

Dado que la realidad ofrece múltiples maneras en que las organizaciones pueden conseguir el éxito y resolver eficientemente sus objetivos, esto explica el por qué los modelos que guían esos procesos deben ser necesariamente no prescriptivos. Por eso, el aplicar un mismo modelo y los mismos principios a la gestión de calidad en los ámbitos público y privado no significa desconocer las diferencias entre ambos tipos de organizaciones, sino afirmar la validez de esos modelos como orientación general.

El imperativo actual de poner al cliente, usuario, beneficiario o al ciudadano en el centro de la gestión de las empresas, servicios públicos y organizaciones en general ha impactado en los modelos de gestión. Se enfatiza cada vez más en los rasgos comunes y generales de una gestión orientada a la satisfacción del cliente-usuario, más que en las especificaciones para cada realidad organizacional.

Tal como se mencionó, aunque inicialmente fue diseñado para organizaciones privadas, principalmente manufactureras, los modelos de excelencia son crecientemente usados en organizaciones sin fines de lucro y particularmente en el mundo público. Hay múltiples razones para que así sea, pero se puede resaltar el que los modelos están basados en principios y valores que se vinculan bien con un enfoque humanista y democrático de la gestión. En el caso del sector privado con fines de lucro, se arriba a estos principios luego de un largo proceso de adopción de prácticas que demostraron que una mayor implicación de las personas, una genuina preocupación por las necesidades y requerimientos de los clientes, una atención adecuada a los impactos ambientales y a los aspectos éticos del accionar de la empresa, entre otros elementos, están íntimamente asociados a la sostenibilidad y al éxito empresarial. En el caso de las organizaciones sin fines de lucro, los valores y principios han formado parte siempre de su espíritu, por lo que la novedad estriba en su combinación armoniosa con objetivos de gestión.

La aplicación de Modelos de Excelencia en Chile

La historia de los Modelos de Excelencia en Chile, se remonta al año 1996, con el diseño y aplicación del “Modelo Chileno de Gestión de Excelencia”, una adaptación del Modelo Malcolm Baldrige, a través del **Centro Nacional de Productividad y Calidad**, ChileCalidad, institución pública encargada de la administración y difusión del Premio Nacional a la Calidad. El alto grado de universalidad del modelo permitió su adaptación y aplicación a la realidad chilena, constituyéndose en una guía para las organizaciones del país.



El Premio Nacional a la Calidad, fue creado por el Decreto Supremo Núm. 729, del 30 de septiembre de 1996, del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, el cual tuvo los siguientes considerandos:

- Que, para los efectos de elevar la competitividad del país, de fomentar la satisfacción más plena de los consumidores y de mejorar la calidad de vida de todos los chilenos, es preciso promover el incremento de la calidad de los bienes y servicios producidos.
- Que en los mercados actuales la calidad requerida trasciende las características físicas de los bienes, abarcando atributos que dicen relación con la gestión integral de la entidad, por lo que el concepto moderno de la calidad implica su introducción en todos los procesos de la entidad, que produzca un mejoramiento continuo de todas sus actividades, una mayor satisfacción de todos sus integrantes y una mejor atención a sus clientes.

Hasta la desaparición de ChileCalidad, un total de 24 organizaciones recibieron el Premio Nacional a la Calidad, entre las cuales se encuentran dos servicios públicos, el Servicio de Impuestos Internos (2004) y la Municipalidad de Providencia (2010) y dos empresas públicas. Metro (1998) y Correos de Chile (2010).

Junto con la entrega del Premio Nacional a la Calidad, se desarrolló en el país un amplio movimiento por la calidad y que abarcó importantes sectores públicos de nuestro país, interesados en adoptar metodologías efectivas que significarán un avance sustantivo en la forma de gestionar. Es así como a partir del año 1998 en adelante, se llevaron a cabo importantes proyectos enfocados a los sectores salud, educación, agricultura y gobiernos subnacionales, lo que implicó el diseño de adaptaciones del Modelo Chileno de Gestión de Excelencia a la realidad de cada sector.

En particular se desarrollaron proyectos con las siguientes instituciones:

- Ministerio Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES)
- Ministerio de Salud (MINSAL)
- Ministerio de Educación (MINEDUC, JUNJI, ChileCalifica)
- Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP)
- Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE)

Los programas y proyectos desarrollados fueron los siguiente:

- Premio Nacional a la Calidad de los Servicios Públicos
- Programa Gestión de Excelencia Hospitalaria
- Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Gestión Escolar (SACGE)
- Plan de Mejoramiento de la Calidad de la Gestión de INDAP
- Sistema de Mejoramiento de la Calidad del Servicio de Salas Cunas y Jardines Infantiles
- Sistema de Acreditación de la Calidad de los establecimientos de educación técnico profesional
- Sistema de Mejoramiento de la Calidad de la Gestión de los Servicios Municipales
- Sistema de Mejoramiento de la Calidad de los Gobiernos Regionales

A continuación, se entrega un resumen de los proyectos desarrollados:

Premio Nacional a la Calidad de los Servicios Públicos

El Premio a la Calidad de los Servicios Públicos formó parte de los proyectos que impulsó el Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública, entre los años 1998 y 2001 con el fin de introducir prácticas innovadoras en el ámbito público, para asegurar la calidad de servicio y la atención de excelencia a la ciudadanía y el país. Con este proyecto se buscaba consolidar una nueva manera de hacer gestión, que impactará en la buena marcha de la función pública y trajera beneficios a quienes trabajan ahí.

El Premio Nacional a la Calidad de los Servicios Públicos se entendía como un instrumento integrado al proceso de modernización del Estado, orientado a ayudar a los Servicios Públicos del país a conocer e implementar una gestión de calidad moderna y eficaz. La Calidad de los Servicios Públicos o de las Unidades Regionales que el Premio buscaba estimular, consistía en la capacidad de dichas instituciones para satisfacer simultáneamente las necesidades de sus usuarios y facilitar la realización personal de sus funcionarios.

La creación de este premio tenía un sentido fundamentalmente pedagógico. Si bien la premiación entregaba un reconocimiento público a aquellos servicios que realizaban esfuerzos exitosos para mejorar la calidad de su gestión, la sola difusión de las bases del premio y la

participación en el proceso contribuyó a difundir la preocupación por mejorar la calidad del servicio público y entregó instrumentos que ayudaron a quienes compartían esos propósitos.

El Premio Nacional a la Calidad de los Servicios Públicos se apoyaba en los siguientes conceptos esenciales para la gestión de la calidad integral en los servicios públicos:

- Respeto a los principios del servicio público, a saber: Probidad y Responsabilidad, Igualdad y no Discriminación, Transparencia, Accesibilidad y Simplificación, Participación en la Gestión, Eficiencia y Eficacia.
- Planificación con perspectiva de largo plazo, asegurando la permanencia y calidad del servicio
- Liderazgo y compromiso de la dirección superior con una cultura de satisfacción al usuario.
- Mejoramiento continuo en calidad y servicio, como bases de la optimización de las reparticiones públicas.
- Creciente participación y compromiso de los funcionarios en el mejoramiento de los procesos de provisión de servicios.
- Apreciación de los funcionarios como factor estratégico clave, privilegiando su educación y capacitación, motivación, participación y compromiso con los objetivos y metas de la repartición de manera de generar un clima organizacional positivo.
- Mejoramiento continuo de la capacidad de gestión y del funcionamiento de la organización, estimulando el trabajo en equipo como parte de la cultura de la organización, mejorando la comunicación y los mecanismos de coordinación interna e interservicios.
- Flexibilidad y capacidad de respuesta rápida a las condiciones del entorno
- Perfeccionamiento permanente de los sistemas de planificación y decisión, mediante una mayor precisión de los instrumentos de información histórica, análisis de datos, uso de indicadores, proyección y estudio sistemático de los hechos.
- Valoración de la actuación del servicio en coherencia y pertinencia en el desarrollo sustentable de su sector y del país.
- Cuidado y optimización de los recursos del Estado, de manera de mejorar la eficiencia y eficacia del servicio.
- Identificación y satisfacción de las necesidades de los usuarios
- Implementación y utilización de la capacidad innovadora y de la vocación de servicio de los empleados.
- Implementación de sistemas de descentralización y desconcentración en el proceso de toma de decisiones a nivel regional.

Los objetivos que perseguía el Premio Nacional a la Calidad de los Servicios Públicos eran:

- a) Promover la cultura de la calidad y de servicio al usuario, para lograr un real aumento en la eficiencia y eficacia del aparato público en el marco de la modernización del estado.
- b) Estimular y apoyar el autoaprendizaje y análisis de las prácticas de trabajo de las instituciones, en relación a lo que se considera una gestión de calidad moderna.
- c) Destacar el esfuerzo de aquellas instituciones públicas que han estado implementando sistemas de gestión de calidad con clara orientación a los usuarios y que puedan ser presentadas como referente al resto de los servicios, para la replicabilidad de sus iniciativas.
- d) Promover y motivar una relación permanente de intercambio de experiencias y necesidades entre los servicios del Estado, las organizaciones y agentes privados, estimulando un proceso de mutuo conocimiento, como forma de generar nuevos espacios de confianza y cooperación.
- e) Elevar la valoración de la función pública y su rol en beneficio del país rescatando la dignidad de la tradicional vocación de servicio público que ha caracterizado a los funcionarios del Estado de nuestro país.
- f) Ofrecer posibilidades de desarrollo, participación y realización personal a los funcionarios como consecuencia de un nuevo estilo de gestión, que los considera como la riqueza fundamental de la organización.

El Premio Nacional a la Calidad de los Servicios Públicos, se entregó en los años 1998, 1999 y 2001. La primera versión del premio provocó un gran entusiasmo por parte de los funcionarios y directores de servicios, lo cuales fueron convocados mediante una carta firmada por el Presidente Eduardo Frei Ruiz Tagle. En su primera versión convocó a 107 servicios postulantes, lo cual demostró que el modelo de gestión de calidad era un instrumento factible de aplicar en el sector. Luego de su última versión en el año 2001, este Premio se integra como categoría Servicios Públicos al Premio Nacional a la Calidad.

Programa de Excelencia Hospitalaria

La experiencia de la aplicación de un modelo de gestión de excelencia en los servicios públicos abrió el interés de las autoridades de la época para realizar aplicaciones sectoriales. Es así como en el año 2002 el Ministerio de Salud firma un convenio con ChileCalidad para implementar el “Programa de Excelencia Hospitalaria”, dirigido a mejorar la gestión de los hospitales de mayor complejidad del país. Dicho programa declara como visión el tener “Hospitales de Excelencia al 2010”.

Para la implementación del programa se realiza una adaptación del Modelo Chileno de Gestión de Excelencia, manteniendo intacta su estructura y escala de evaluación y modificando algunos aspectos de lenguaje que faciliten la comprensión de los requerimientos de los elementos de gestión.

En su primera aplicación se autoevaluaron y validaron 57 establecimientos, los cuales alcanzaron un puntaje promedio de 186 puntos. Lo anterior significa que los establecimientos mostraban un nivel de desarrollo correspondiente al inicio de una gestión sistemática en algunas de las áreas principales, incluyendo esporádicamente evaluaciones y procesos de mejora, no siempre basados en datos. El despliegue de las prácticas era parcial y existían indicadores de resultado en la mayoría de las áreas clave.

El año 2004 se realizó una segunda autoevaluación, donde participaron 59 Hospitales, los que alcanzaron un puntaje promedio de 202 puntos, es decir una variación porcentual del 2% con respecto a la medición anterior. Cabe hacer notar que en este programa no estaba incluida el diseño de planes de mejora, los cuales quedaron bajo la responsabilidad de cada institución. A la luz de los resultados, los establecimientos no desarrollaron acciones de mejora efectiva y por lo tanto la variación de puntajes no fue significativa.

Con posterioridad a esa fecha, cambian las autoridades del Ministerio y se modifica el foco de acción considerando la entrada en vigencia de la Ley 19.937, que establece un Sistema de Acreditación de los Prestadores de Salud, para asegurar la calidad de la atención de los usuarios, como parte de las garantías explícitas de salud (GES). Con lo anterior las autoridades ministeriales inician el diseño del sistema de acreditación, pero con una lógica distinta a la de los Modelos de Excelencia y más cercana a la de establecimientos de estándares y de las normas de certificación. Cabe mencionar que el proceso de acreditación de prestadores de salud ha mostrado una lenta instalación, lo que se refleja en las sucesivas postergaciones de su entrada en vigencia como requisito obligatorio para atender una patología GES y el bajo porcentaje de instituciones que han logrado la acreditación. También es importante indicar que los instrumentos de acreditación han sufrido varios cambios desde sus inicios hasta hoy, incorporando varias distinciones que son más bien propias de los modelos de gestión de excelencia que de las normas de certificación.

Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Gestión Escolar (SACGE)

Durante el año 2003 la División de Educación General del Ministerio de Educación firmó un convenio de colaboración con ChileCalidad para diseñar un Modelo de Calidad de la Gestión Escolar y un Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Gestión Escolar.

Lo anterior correspondía a una iniciativa del Ministerio para resolver las diferencias de calidad que año a año mostraban los resultados de las pruebas estandarizadas (SIMCE y PSU) entre los colegios de la educación pública y la privada. Desde la vuelta de la democracia en 1990 se había aumentado de manera relevante el presupuesto de educación (desde 100.000 millones de pesos a 900.000 millones de pesos), con una fuerte inversión en infraestructura, tecnología y material didáctico, aumento de las remuneraciones de los docentes, adecuaciones curriculares, no obstante, los resultados mostraban que la brecha entre la educación pública y privada

seguía creciendo. En este contexto la apuesta ministerial fue abordar la problemática de la calidad de la gestión escolar, apoyando a los establecimientos municipales a identificar sus fortalezas y oportunidades de mejora, a través de una autoevaluación basada en un modelo de referencia, una validación con pares externos y el diseño e implementación de Planes de Mejora y todo lo anterior formado parte de un Sistema de Aseguramiento de la Calidad.

Lo anterior fue el fruto de un trabajo conjunto entre un equipo de profesionales del MINEDUC quienes levantaron un conjunto de estándares basado en experiencia internacional (Holanda, Irlanda, Portugal, Australia y Nueva Zelanda) y de ChileCalidad quienes tomaron dicha información y le dieron la forma de elementos de gestión, bajo la lógica de los modelos de excelencia.

La pregunta de base en este proyecto fue ¿existen ciertas prácticas que, establecidas recursivamente, como rutinas de observación y mejora continua, puedan incidir en que los resultados de los establecimientos escolares mejoren.



El modelo de calidad de la gestión escolar comenzó su aplicación en el año 2003 en una fase piloto que contempló a 68 establecimientos. Posteriormente se agregaron nuevos establecimientos hasta llegar en el año 2006 a una cantidad de 431 establecimientos autoevaluados, validados y con planes de mejoramiento. Esta cantidad de establecimientos representaron una matrícula total de 269.959 estudiantes, distribuidos en las 13 regiones que tenían nuestro país en esa época. El puntaje promedio que alcanzaron los colegios fue de 118 puntos (autoevaluación validada).

Si bien se trató de dar continuidad a la aplicación del sistema y el modelo, las prioridades políticas los dejaron en un segundo plano. En particular la modificación institucional del sector educación (la división del Ministerio que dieron paso a la Superintendencia de Educación y a la

Agencia de Calidad) y la promulgación de la Ley de Subvención Escolar Preferencial hizo que se enfocaran los recursos humanos y económicos hacia esa dirección. No obstante, lo anterior el sistema fue bien evaluado por todos quienes tuvieron la oportunidad de participar en el programa y aún existen establecimientos que utilizan sus instrumentos para gestionar sus procesos.

Plan de Mejoramiento de la Calidad de la Gestión de INDAP

A partir del año 2003 y luego de una severa crisis de confianza relacionada con el uso de recursos públicos, el Instituto de Desarrollo Agropecuario INDAP, decide realizar una reestructuración de la institución que incluyó la instalación de un Sistema de Gestión de Calidad, basado en la lógica de los Modelos de Gestión de Excelencia. Este proceso abarcó el periodo entre los años 2003 y 2009, con el diseño e implementación del Modelo de Gestión de Calidad de la Gestión de INDAP, la norma ISO 9000 y la postulación al Premio Nacional a la Calidad. La experiencia de INDAP involucró casi al 100% de sus funcionarios a nivel nacional a través de acciones de capacitación, autoevaluación-validación y el diseño e implementación de planes de mejora. Los resultados del último año de implementación demostraron importantes avances en la gestión institucional. El programa finaliza en el mes de marzo de 2010 con la llegada de las nuevas autoridades de gobiernos que desechan las iniciativas implementadas a la fecha y desmantelan la gerencia de calidad.

En el desarrollo de este programa se pueden identificar tres periodos:

1. Período 2003 – 2005: Plan de Mejoramiento de la Calidad de la Gestión de INDAP.
2. Período 2005 - 2006: Planes de Mejora a nivel Regional, Programa para la Certificación ISO 9001:2000.
3. Período 2007 -2008: Plan INDAP 2007-2010, Estrategia INDAP Clase Mundial (Aseguramiento de la Calidad y Mejoramiento Continuo).

El periodo entre los años 2003 y 2005 está marcado por la necesidad de contar con un INDAP capaz de gestionar sus procesos institucionales con estándares de calidad y con ello mejorar la calidad de los servicios que entrega a sus usuarios y usuarias. Junto con lo anterior, el Instituto se compromete a iniciar un proceso de Modernización que construya un Estado al servicio de los ciudadanos, donde la calidad de la gestión es uno de los proyectos prioritarios. Estos aspectos sentaron las bases para que en el año 2003 la institución comience su camino hacia la excelencia, para lograr éste propósito INDAP partió con el desarrollo del Plan de Mejoramiento de la Calidad de la Gestión de INDAP (Plan INDAP).

Para abordar este importante desafío institucional INDAP decide, por un lado, incorporar a su estructura operacional un Departamento de Calidad, con el propósito de tener una unidad encargada de ordenar la gestión de la institución en función de la calidad.

Por otra parte, INDAP recibió el apoyo estratégico del Centro Nacional de la Productividad y la Calidad, **ChileCalidad**. Este apoyo estratégico se concretó con la firma de convenio de cooperación entre ambas instituciones de fecha 8 de septiembre de 2003. El propósito fundamental de esta alianza consistió en que INDAP recibiría por parte de ChileCalidad, asistencia técnica en todo su nuevo proceso de mejoramiento institucional. Este acuerdo marca el inicio de una alianza, que se mantuvo ininterrumpidamente hasta el 2008, donde ambas instituciones dieron comienzo a un trabajo conjunto de impulsar en INDAP un cambio organizacional, que logró establecer e instalar una cultura con miras a la excelencia en la gestión de la Institución. El propósito inicial de esta alianza fue diseñar e implementar un Plan de Mejoramiento de la Calidad de la Gestión de INDAP, que en su contenido medular contemplaba la elaboración de un Modelo de Excelencia para INDAP a través de la adaptación del Modelo Chileno de Gestión de Excelencia.

Durante el período 2003 y 2004, INDAP desarrolló la primera metodología de aplicación del Modelo Chileno de Gestión de Excelencia, la cual consistió básicamente en hacer una Guía de Autoevaluación basada en los criterios del Modelo, adaptándolo al lenguaje propio de la Institución. Esta Guía de Autoevaluación adaptada se aplicó a Nivel Central y a las Direcciones Regionales con la intención de obtener un primer Diagnóstico de la Gestión Institucional.

El proceso realizado entre el año 2003 y 2004, da origen al nuevo proceso de diagnóstico institucional durante el período 2004 - 2005. En este período se decide desplegar esta iniciativa a toda la institución para ampliar el Plan INDAP hacia las agencias de áreas distribuidas a lo largo del país, que constituyen el nivel más operativo de la institución.

El objetivo del despliegue a nivel de agencias de área fue instalar prácticas, herramientas y una cultura que asegure la generación de procesos de mejoramiento continuo en toda la institución. Para realizar el Diagnóstico Institucional a Nivel de Agencia de Área se utiliza la misma metodología aplicada anteriormente.

Para continuar con el camino hacia la excelencia, en el período 2005 al 2006 INDAP comienza a aplicar nuevas herramientas de gestión en la institución. Por un lado y continuando con la aplicación del Modelo de Excelencia de INDAP, se diseñan Planes de Mejora a nivel Regional, con el objetivo de abordar las brechas de gestión detectadas en el diagnóstico realizado en el año 2003. Por otro lado, INDAP comienza un proceso de recopilación y preparación de antecedentes que permitan a la institución iniciar un proceso de implementación de un Sistema de Gestión de Calidad conforme a las normas ISO 9001:2000.

En el período 2007 al 2009, se crea en INDAP la Gerencia de Calidad, que busca consolidar los avances logrados en el periodo anterior y alcanzar una gestión de clase mundial, que permita alcanzar el Premio Nacional a la Calidad. Durante esos años la institución realiza sucesivas postulaciones la Premio, lo que se refleja en niveles de puntaje que, si bien no le permitieron alcanzar el galardón, los llevó a niveles cercanos a los 400 puntos.

Sistema de Acreditación de Especialidades de Educación Media Técnico Profesional

El año 2004, el programa ChileCalifica diseñó un Sistema de Acreditación de Especialidades de Educación Media Técnico Profesional (EMPT) con el objeto de asegurar el cumplimiento de ciertos requisitos para la entrega de formación técnico profesional. Este Sistema fue de aplicación nacional, con postulación una vez al año y voluntario para los establecimientos que ofrecen las distintas especialidades. Los requisitos para las 46 especialidades existentes, fueron desarrollados a través del trabajo de ChileCalifica con mesas de especialistas en cada tema. Las especialidades se agruparon en 14 sectores económicos. Los requisitos para la acreditación de especialidades se basaban en la definición de estándares de calidad asociados a las capacidades técnicas de los docentes, la gestión de espacios educativos y los recursos de aprendizaje y la obtención de buenos resultados. Esta acreditación consideraba requisitos para la especialidad, no para la gestión global del establecimiento, por lo tanto, lo que se acreditaba era la especialidad y no el establecimiento.

Este mecanismo se aplicó entre los años 2004 al 2006 y sus resultados no permitieron discriminar o diferenciar la calidad de las distintas instituciones ya que la mayoría de ellos alcanzó la acreditación lo que puso en duda el nivel de exigencia de los estándares definidos. En base a la experiencia recogida en los años de marcha blanca del Sistema de Acreditación de Especialidades de Educación Media Técnico Profesional (EMTP), el año 2006, ChileCalifica decide hacer un rediseño del mismo. Los principales aspectos a considerar en esta tarea son la incorporación de conceptos e instrumentos de aseguramiento de la calidad y de mejora continua de la gestión.

Para ello, el año 2006, se firma el convenio “Apoyo al diseño de un Sistema de Acreditación y Mejoramiento de la Calidad de las Ofertas de Especialidades de los Educación Media Técnica Profesional” entre ChileCalifica y ChileCalidad. El objetivo general del convenio fue el diseño de un Sistema de Acreditación y Mejoramiento de la Calidad de la Gestión los Establecimientos de Educación Media Técnico Profesional, sobre la base de la experiencia de ambas instituciones en sus respectivas áreas.

Los productos del convenio fueron:

- Modelo de referencia para el mejoramiento de la gestión de establecimientos de educación media técnico profesional.
- Sistema de acreditación que incluya mejoramiento de ofertas de especialidades de educación media técnico profesional.

Dichos productos fueron entregados a las autoridades de ChileCalifica de la época y su aplicación fue discontinuada por el término del programa en el año 2009.

Sistema de Evaluación Integral de la Calidad de la Educación Parvularia

En el año 2003 la Junta Nacional de Jardines Infantiles dio inicio a un proceso de reflexión y discusión en torno al tema de la calidad de los servicios de Educación Parvularia pública y privada. Durante el año 2004, JUNJI lideró un proceso participativo de definición de estándares de calidad para dicho servicio, al que se incorporaron actores de todos los sectores sociales relacionados con la Educación Parvularia. Este proceso se concretó en la implementación de una experiencia Piloto de Validación de dichos estándares.

Durante el 2005 JUNJI estableció un convenio con ChileCalidad para diseñar un Sistema de Evaluación Integral de la Calidad de la Educación Parvularia, basado en los estándares de calidad, que resguarde la generación de procesos de mejoramiento institucional continuo en los establecimientos de Educación Parvularia. Lo anterior significó desarrollar cada uno de los componentes del Sistema, basados en principios y características que integren los aspectos de gestión de excelencia con los factores propios de la calidad en Educación Parvularia. Un aspecto relevante de este programa es su relación con la entrega de incentivos económicos a los funcionarios de JUNJI, asociados a los resultados de desempeño (Ley N° 20.213).

El Sistema de Evaluación Integral de la Calidad de la Educación Parvularia es un conjunto coordinado de componentes y recursos de apoyo, los cuales están orientados a generar y estimular el mejoramiento continuo de los procesos de gestión educativa y de los resultados institucionales, con el propósito que alcancen niveles superiores de calidad.

Los componentes claves que sustentan el funcionamiento del Sistema son:

- Autoevaluación Institucional
- Validación Externa
- Plan de Mejoramiento

Estos componentes reciben el apoyo de procesos de capacitación, con la finalidad de incorporar en los establecimientos distinciones relacionadas con la calidad y el mejoramiento continuo y prepararlos para el uso y aplicación de los instrumentos diseñados para la implementación del sistema.

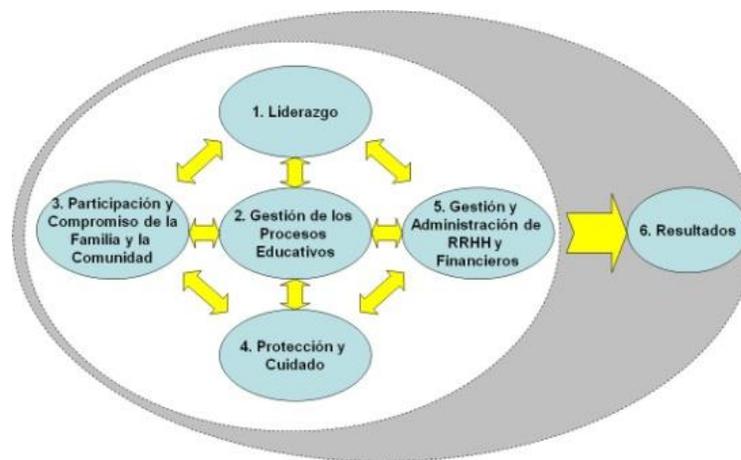
El elemento central del Sistema de Evaluación Integral de la Calidad de la Educación Parvularia y desde el cual surgen sus componentes es el “Modelo de Calidad de la Educación Parvularia”. La elaboración del Modelo consideró dos insumos fundamentales. Por una parte, la experiencia acumulada en nuestro país y a nivel internacional respecto de la aplicación de modelos de gestión de calidad en distintos tipos de organizaciones educativas y no educativas. Por otra parte, el documento denominado “Proyecto Nacional de Acreditación de Calidad de Jardines Infantiles y Salas Cuna”, elaborado por los equipos de JUNJI en 2004, que constituye el ideal normativo de lo que el sistema entiende como una educación parvularia de calidad. Este documento fue confeccionado a partir de un trabajo desarrollado en mesas temáticas que contó con la participación de un centenar de profesionales del sector público y privado.

El Modelo de Calidad de la Educación Parvularia identifica áreas de gestión, las que a su vez contienen dimensiones y elementos de gestión que permiten realizar una evaluación de las prácticas de trabajo. Las áreas son los ámbitos temáticos claves que se han acordado para definir la gestión de calidad al interior de una sala cuna o jardín infantil.

En este Modelo se distinguen seis áreas:

- a) Liderazgo
- b) Gestión de los Procesos Educativos
- c) Participación y compromiso de la Familia y la Comunidad
- d) Protección y Cuidado
- e) Gestión y Administración de RRHH y Financieros
- f) Resultados

EDUCACION PRE-ESCOLAR



La aplicación de este modelo tiene la particularidad de su masividad ya que el universo de instituciones que realizaron la autoevaluación alcanzó el 2007 a 1.191 establecimientos de todo el país (incluido Isla de Pascua e isla Juan Fernández). En esa oportunidad el puntaje promedio obtenido (después de la validación) fue de 136,6 puntos. El segundo proceso de aplicación del sistema se realizó el año 2009, con la participación de 1.200 establecimientos y donde el puntaje promedio fue de 222,7 puntos. Posteriormente JUNJI asumió de manera autónoma el proceso de medición, el que se ha aplicado en forma sucesiva en los años 2011 y 2013, de acuerdo a los requerimientos de entrega de incentivos.

Sistema de Mejoramiento Continuo de la Calidad de los Servicios Municipales

La experiencia desarrollada en la Junta Nacional de Jardines Infantiles, JUNJI, es recogida por las autoridades de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo lo que da origen el año 2007 a la implementación del Sistema de Aseguramiento de la Calidad de los Servicios Municipales

El Sistema de Acreditación de los Servicios Municipales es un conjunto de procesos y métodos que busca apoyar, guiar e incentivar a las municipalidades para que inicien y se mantengan en un camino de mejoramiento en su gestión y sus resultados, hasta alcanzar niveles de excelencia, elevando así la calidad de los servicios que reciben usuarios y usuarias. Fue desarrollado por la Subsecretaria de Desarrollo Regional, SUBDERE, con el apoyo de ChileCalidad.

El Sistema de Acreditación reconoce el nivel de gestión alcanzando por una municipalidad, entendido este nivel como la capacidad que tiene para prestar servicios de calidad a los ciudadanos, respecto del Modelo de Gestión de Calidad de los Servicios Municipales. Para ello el Sistema reconoce tres niveles de gestión en una municipalidad: Nivel Inicial, Intermedio y Avanzado, los que considerados aspectos como: la capacidad global de gestión de la municipalidad y la capacidad de gestión de los servicios que entrega a la comunidad.

El Sistema de Mejora Continua de los Servicios Municipales es un proceso concebido como un camino de sucesivos ciclos de mejora de la gestión municipal que comprende las siguientes actividades centrales:

- a) Autoevaluación periódica que permite medir el nivel de gestión de las municipalidades respecto al Modelo de Gestión de Calidad de los Servicios Municipales.
- b) Identificación de Oportunidades de Mejor o brechas de gestión respecto del Modelo y priorización para abordarlas.
- c) Diseño e Implementación del Plan de Mejoras que permite cerrar las brechas y mejorar los niveles de gestión.

La aplicación periódica de este ciclo en el municipio permite verificar el impacto de la ejecución del Plan de Mejoras en el tiempo, e identificar nuevas oportunidades que llevan la gestión a niveles de excelencia en el mediano y largo plazo.

SERVICIOS MUNICIPALES



La aplicación del Sistema y del Modelo se inicia el año 2007 con la incorporación de 12 Municipalidades, luego el 2008 se agregan 15 más y 8 el 2009, completando un total de 35 Municipalidades del país.

En estos procesos el puntaje promedio alcanzado fue de 87,6 puntos. La alta dispersión en los puntajes (entre 31 y 199 puntos) hace concluir que se requiere realizar una segmentación entre instituciones que están en mejores condiciones para trabajar con el modelo y otros que requieren apoyo. Para estos últimos se diseña un modelo reducido y un sistema que apunte a instalar competencias básicas (Sistema Progresivo). El año 2010 se incorporan 71 municipios al Sistema Progresivo, los que realizan su autoevaluación, posteriormente la validación y el diseño de planes de mejora (2011).

En los años 2012 y 2013 no se registra actividad por parte de la SUBDERE porque lo que el sistema queda a la espera de su reactivación, la cual se inicia el año 2015 con la evaluación del sistema para luego dar paso a un proceso de rediseño.

Sistema de Acreditación de la Calidad de los Gobiernos Regionales.

El origen del proyecto de diseño e implementación de un Sistema de Mejora Continua de la Calidad de los Gobiernos Regionales, se remonta al año 2007 cuando la Subsecretaría de Desarrollo Regional dio inicio al Programa de Apoyo a la Gestión Subnacional (AGES). Dicho programa tenía como objetivo: *“Profundizar el proceso de descentralización fortaleciendo las capacidades de las instituciones regionales y municipales para que los Gobiernos Regionales puedan ejercer efectivamente sus competencias y liderar y articular el desarrollo de sus territorios”*.

SUBDERE suscribe en agosto de 2009 un convenio de colaboración con el Centro Nacional de la Productividad y la Calidad (ChileCalidad). En éste convenio ChileCalidad se compromete a apoyar técnicamente a SUBDERE en el diseño de un Sistema de Acreditación de la Calidad de los Gobiernos Regionales, en un trabajo conjunto desarrollado por un equipo de profesionales pertenecientes a ambas instituciones.

En este trabajo conjunto se utiliza como insumo inicial la información proveniente de un trabajo inicial realizado por el Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile, la estructura del Modelo Chileno de Gestión de Excelencia y la experiencia acumulada en el diseño de un sistema de similares características que estaba siendo aplicado en las Municipalidades de nuestro país. Se estructura una propuesta inicial de Modelo de Gestión de Calidad de los Gobiernos Regionales y de una Guía de Autoevaluación, las cuales se ponen a disposición para el análisis de distintos actores al interior de SUBDERE hasta llegar a una primera versión oficial.

Esta primera versión del Modelo de Gestión de Calidad y la Guía de Autoevaluación se aplica en una prueba piloto en tres Gobiernos Regionales del país (Antofagasta, Valparaíso y Aysén) con el fin de observar su aplicación en terreno e identificar oportunidades de mejora a los instrumentos. El resultado final de esta etapa es un Modelo de Gestión de Calidad de los Gobiernos Regionales, una Guía de Autoevaluación y una propuesta de Sistema de Acreditación, en condiciones de ser aplicadas en régimen.



A fines del año 2010 y principios del 2011, cada Gobierno Regional firma un convenio de colaboración con SUBDERE, con el propósito de dar comienzo a la instalación del Sistema, estableciendo así un compromiso explícito y formal de los GORE con la mejora continua de sus procesos hasta llegar a la excelencia.

Adicionalmente, se vinculó el Sistema de Mejora Continua al Programa de Mejoramiento Continuo (PMG) con la creación del PMG de Acreditación para los gobiernos regionales, el cual tuvo como requisito establecer un piso mínimo de “prácticas incorporadas” en algunos de los elementos de gestión o, en su defecto, estar incorporadas en el nuevo plan de mejoras, implicando así un compromiso sobre ciertas mejoras en la gestión.

En su primera aplicación, el promedio nacional validado fue de **103 puntos** en la escala de 0 a 500 puntos que contempla el modelo, lo que equivale a un **20.6 %** de logro de Modelo.

Una vez obtenidos los resultados de las autoevaluaciones y los informes de retroalimentación, cada Gobierno Regional procedió de forma participativa a un análisis de las brechas entre sus prácticas de gestión actuales y aquellas establecidas en el Modelo de Gestión de Calidad de los Gobiernos Regionales. Luego de esto, se establecieron los ámbitos prioritarios a trabajar dentro de las brechas existentes y se diseñó el Plan de Mejoras, en el cual se definieron un conjunto de acciones o iniciativas concretas que permitirían instalar nuevas prácticas en el GORE para mejorar los niveles de gestión. Una vez finalizado la ejecución de los quince planes de mejora de cada Gobierno Regional, se realizó el segundo proceso de autoevaluación con el fin de conocer los avances en los procesos y resultados asociados a la gestión de los GORE e identificar nuevas oportunidades de mejora que sirvan para el diseño de nuevos planes de mejora y así continuar con el ciclo de mejoramiento continuo que lleva a las organizaciones a niveles de excelencia.

El promedio nacional fue de 175 puntos, es decir, un 35% de logro sobre el total del puntaje. Los resultados anteriores dieron origen a nuevos Planes de Mejora que han implementado los GORE desde el fin de la segunda autoevaluación y validación y hasta la fecha.

Análisis Modelos de Referencia vigentes y sus instrumentos de autoevaluación

De las experiencias descritas en el punto anterior y del desarrollo posterior que han tenido estas aplicaciones y otras similares, se han escogido tres modelos para hacer un análisis detallado, que entreguen antecedentes para el rediseño del Modelo de Calidad de los Servicios Municipales.

En este contexto surge la pregunta ¿cuáles son los objetivos del rediseño? Lo más inmediato es pensar en una actualización, proceso recomendado luego de los años que han pasado desde sus inicios. También surge la necesidad de evaluar su aplicación y analizar los cambios que se visualizan necesarios de implementar. Un tercer aspecto a considerar tiene más bien una perspectiva estratégica que está relacionada con una pregunta central: ¿Qué municipalidad queremos? En resumen, podemos decir que estamos frente a un proceso de actualización, modificación y adaptación del Modelo Municipal. Actualización en el sentido de eliminar o modificar aquellos aspectos que pudieran estar obsoletos o que han sufrido cambios desde su aplicación inicial hasta la fecha. Modificación que considere elementos que deben ser presentados de una manera diferente, otros que no agregan valor y que también deben cambiar o ser eliminado y otros que han estado ausentes y deben agregarse. Finalmente, adaptación en el sentido de considerar nuevos aspectos de la gestión municipal que han surgido en el último tiempo o que se requiere ser colocados como requerimiento y que el Modelo actualizado debiera considerar, en su nueva versión.

En función de lo anterior, nos parece relevante entregar como información de referencia lo que se tiene en el Modelo Chileno de Gestión de Excelencia, versión 2011, el Modelo de Calidad de los Gobiernos Regionales, versión 2015 y el Estándar General para Prestadores de Salud, en la versión que se encuentra vigente. Las razones por la cual se seleccionaron estos tres modelos son las siguientes:

- a) El Modelo Chileno de Gestión de Excelencia está considerado como el referente principal que se utilizó en su oportunidad cuando se diseñó el Modelo de Calidad de los Servicios Municipales y por lo tanto creemos que se debe volver a analizar para revisar si aporta nuevos antecedentes o elementos que debieran ser considerados.
- b) El Modelo de Calidad de los Gobiernos Regionales está íntimamente ligado al de los Servicios Municipales, como gobiernos subnacionales y la actualización realizada recientemente también puede arrojar nuevos aspectos o elementos a tener en cuenta. En particular esta nueva versión agrega el concepto de “Estándares Mínimos”, los que puede ser homologado a los estándares que surjan de la definición de los Servicios Municipales Garantizados (SEMUG).
- c) El Modelo de Calidad de Prestadores de Salud se hace cargo de una realidad similar a la de los Municipios como es la heterogeneidad de los distintos tipos de establecimientos,

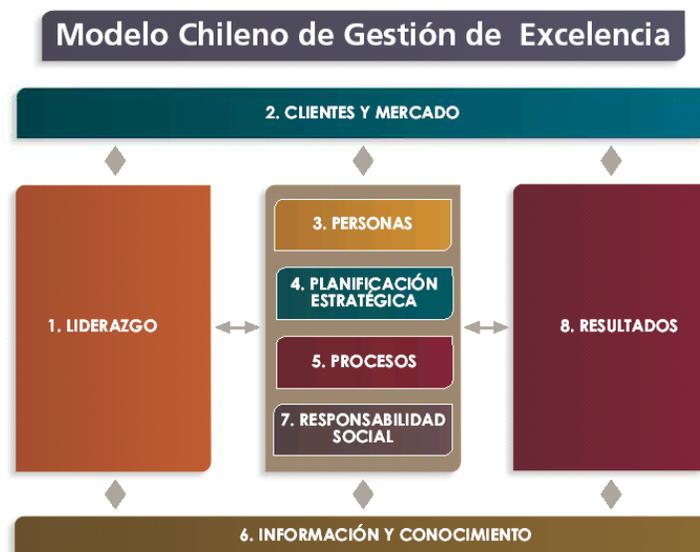
situación que es resuelta de manera sistémica. También ofrece variantes en la aplicación de los Elementos de Gestión y en la metodología de evaluación que puede enriquecer la nueva versión del modelo municipal.

Modelo Chileno de Gestión de Excelencia

El Modelo Chileno de Gestión de Excelencia está estructurado en 8 criterios, desagregados en 7 criterios de procesos y uno de resultados.

Los criterios del modelo son los siguientes:

- 1) Liderazgo
- 2) Clientes y Mercado
- 3) Personas
- 4) Planificación Estratégica
- 5) Procesos
- 6) Información y Análisis
- 7) Responsabilidad Social
- 8) Resultados



La estructura anterior responde a la siguiente lógica de gestión:

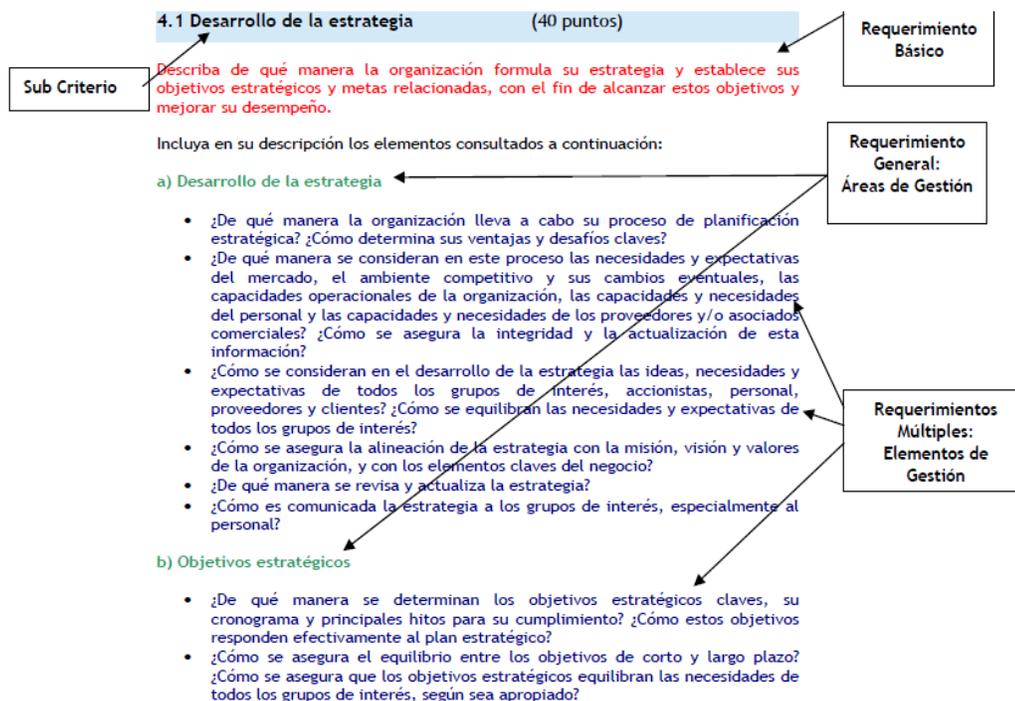
Toda organización tiene como propósito proveer algún producto o servicio a sus clientes (Criterio 2) y producir algún tipo de resultados (Criterio 8). Para esto se requiere de un liderazgo conductor (Criterio 1), que a través de un proceso de planificación estratégicas (Criterio 4) gestione sus procesos (Criterio 5) con responsabilidad social (Criterio 7). Todo lo anterior sólo es posible a través de su personal (Criterio 3) y con información (Criterio 6) para una adecuada toma de decisiones)

Tal como se mencionó en la descripción de los modelos que se han aplicado en Chile, el Modelo Chileno de Gestión de Excelencia es una adaptación del Modelo norteamericano Malcolm Baldrige y considera todos los ámbitos de la gestión de una organización.

Cada uno de los criterios se dividen en un conjunto de subcriterios, los que a su vez contienen en primer término los requerimientos básicos que corresponden a la descripción general de dicho subcriterio, luego están los requerimientos generales que son áreas o temáticas de gestión y luego los requerimientos múltiples o elementos de gestión.

La forma de responder el instrumento de autoevaluación es a través de una descripción o relato que responda desde lo general (requerimientos básicos) a lo particular (requerimientos múltiples generales y múltiples)

Ejemplo:



Los criterios y subcriterios del Modelos Chileno de gestión de Excelencia son los siguientes:

Criterio 1: Liderazgo

Este criterio examina cómo la alta dirección lidera la organización, cómo asume sus responsabilidades en el marco de las definiciones estratégicas y valóricas. También examina cómo aborda el cumplimiento de las expectativas de desempeño y la sustentabilidad de la organización, promoviendo una gestión de excelencia.

1.1. Liderazgo de la Alta Dirección

Este subcriterio examina como es el sistema de liderazgo, cómo la alta dirección ejerce su liderazgo, conduce y otorga sustentabilidad a la organización. También examina la manera en que determina y despliega las definiciones estratégicas organizacionales, cómo se comunica e involucra con el personal y como promueve y se compromete con los principios éticos y los valores que sustentan la cultura organizacional.

1.2. Liderazgo para el alto desempeño

Este subcriterio examina la manera en que la alta dirección aborda la evaluación del desempeño organizacional y cómo estimula y genera condiciones para el desarrollo de un alto desempeño.

Criterio 2: Clientes y Mercado

Este criterio examina de qué manera la organización determina los requerimientos, expectativas y preferencias de los clientes y mercados, actuales y potenciales. También examina como la organización construye relaciones con sus clientes y determina su obtención, satisfacción y fidelidad.

2.1. Conocimiento de clientes y mercado

Este subcriterio examina de qué manera la organización determina los requerimientos, las expectativas y las preferencias de los clientes y mercado, actuales y potenciales, con el fin de mejorar el actual negocio y desarrollar nuevas oportunidades

2.2. Gestión de la relación con los clientes

Este subcriterio examina como la organización construye relaciones con sus clientes, incluida la gestión de quejas, reclamos y sugerencias, de manera de atraerlos, mantenerlos y aumentar su fidelidad.

2.3. Medición de la satisfacción de los clientes

Este subcriterio examina como la organización determina el grado de satisfacción o insatisfacción de sus clientes y usa dicha información

Criterio 3: Personas

Este criterio examina cómo la organización involucra, gestiona y desarrolla a su personal, con el fin que éste utilice su máximo potencial, siempre alineado con la misión, la estrategia y los planes de la organización. También examina de qué manera la organización evalúa sus necesidades en materia de habilidades y capacidades requeridas en su personal y cómo genera y apoya un ambiente de trabajo que conduzca a un alto desempeño, así como el crecimiento de las personas y la organización.

3.1. Gestión y participación del personal

Este subcriterio examina de qué manera los procesos de gestión del personal les permiten a las personas contribuir con su trabajo a materializar los planes y los resultados globales de la organización. También examina cómo se favorece y estimula la participación y contribución del personal para alcanzar las metas de desempeño acordadas, así como el logro de un alto desempeño.

3.2. Capacitación y desarrollo

Este subcriterio examina de qué manera identificadas y abordadas las necesidades de capacitación y desarrollo del personal y cómo estos procesos apoyan el logro de los objetivos de la organización.

3.3. Calidad de vida y satisfacción en el trabajo

Este subcriterio examina de qué manera la organización genera y mantiene un ambiente de trabajo que conduzca al bienestar y la satisfacción de todo su personal. También examina los procesos orientados a proteger la salud del personal, su seguridad y su calidad de vida.

Criterio 4: Planificación Estratégica

Este criterio examina de qué manera la organización establece sus objetivos estratégicos y sus planes de acción, con el fin de dirigir sus acciones y maximizar su desempeño. También examina como son desplegados y comunicados por toda la organización y cómo se hace seguimiento de su desempeño.

4.1. Desarrollo de la estrategia

Este subcriterio examina de qué manera la organización formula su estrategia y establece sus objetivos estratégicos y metas relacionadas, con el fin de alcanzar estos objetivos y mejorar su desempeño.

4.2. Despliegue de la estrategia

Este subcriterio examina de qué manera la organización despliega su estrategia y la convierte en planes de acción, cómo hace seguimiento de su ejecución, mide el cumplimiento de metas y proyecta su desempeño futuro.

Criterio 5: Procesos

Este criterio examina cómo la organización determina y gestiona sus procesos clave para el logro de sus objetivos. También examina de qué manera diseña sus procesos de producción y de entrega, así como los procesos de apoyo y gestión de calidad de sus proveedores enfocada en el cliente y otros grupos de interés.

5.1. Diseño y gestión de los procesos clave

Este subcriterio examina de qué manera la organización establece y gestiona sus procesos clave y asegura su vinculación con las competencias fundamentales de la organización, para el cumplimiento de sus objetivos estratégicos.

5.2. Procesos de producción y entrega y procesos de apoyo

Este subcriterio examina de qué manera la organización gestiona y mejora sus procesos de producción y de entrega de productos y servicios, así como los procesos de apoyo a las operaciones principales.

5.3. Proveedores y asociados

Este subcriterio examina de qué manera la organización gestiona la relación y los procesos clave referidos a sus proveedores y/o asociados externos.

Criterio 6: Información y Conocimiento

Este criterio examina cómo la organización gestiona la información necesaria para apoyar las operaciones diarias y la toma de decisiones, así como la manera en que desarrolla y gestiona su conocimiento. También examina cómo se mide el desempeño organizacional y cómo se analizan y utilizan los datos de rendimiento para su mejoramiento.

6.1. Medición, análisis y mejora del desempeño organizacional

Este subcriterio examina de qué manera la organización mide y analiza la información sobre su desempeño y cómo utiliza los resultados del análisis y la revisión para evaluar y mejorar el desempeño en todos los niveles y partes de la organización.

6.2. Gestión de la información y el conocimiento

Este subcriterio examina de qué manera la organización gestiona su información, asegurando su calidad y disponibilidad, así como la manera en que gestiona el conocimiento organizacional.

Criterio 7: Responsabilidad Social

Este criterio examina cómo la organización aborda su responsabilidad con la sociedad, a través de la protección del medioambiente, una conducta ética y legal y de su contribución al desarrollo de la sociedad, en concordancia con las necesidades y expectativas de la comunidad y con los lineamientos estratégicos de la organización.

7.1. Medio ambiente

Este subcriterio examina de qué manera la organización aborda su responsabilidad con la sociedad a través de la protección del medioambiente y los recursos naturales.

7.2. Conducta ética y legal

Este subcriterio examina de qué manera la organización aborda su responsabilidad con la sociedad a través de la promoción de una conducta ética y legal, asegurando la protección de los intereses de sus diferentes grupos de interés.

7.3. Contribución a la comunidad

Este subcriterio examina de qué manera la organización aborda su responsabilidad con la sociedad a través de la promoción de buenas prácticas ciudadanas hacia la comunidad, contribuyendo al desarrollo de sus comunidades clave.

Criterio 8: Resultados

Este criterio examina los niveles actuales y tendencias en, al menos, los últimos tres años de los principales indicadores y mediciones que reflejan resultados globales de la organización. También examina si esta información es comparada con el sector, sus competidores relevantes y los mejores de su clase.

8.1. Resultados de la satisfacción de los clientes

Este subcriterio examina los principales indicadores de resultados que usa su organización, relativos a sus clientes y al valor percibidos por éstos, incluyendo su satisfacción y fidelidad, segmentados por tipo de producto y/o servicio, grupos de clientes o sector.

8.2. Resultados de desempeño financiero y de mercado

Este subcriterio examina los principales resultados de desempeño financiero y de mercado de su organización.

8.3. Resultados de la efectividad organizacional

Este subcriterio examina los resultados operacionales clave que contribuyen al logro de la efectividad de la organización, segmentado por tipo de producto y/o servicio, pro procesos y localización o por segmento del sector.

<p>8.4. Resultados de la Responsabilidad Social</p> <p>Este subcriterio examina los resultados en protección del medio ambiente y contribución social de la organización</p>
<p>8.5. Resultados en la satisfacción del personal</p> <p>Este subcriterio examina los principales resultados de la organización en relación a su personal, segmentados de acuerdo a la función y su condición contractual.</p>
<p>8.6. Resultados de la calidad de los proveedores</p> <p>Este subcriterio examina los resultados de la calidad de sus proveedores de productos y servicios y de los asociados externos.</p>

Sistema de Evaluación

Para evaluar el nivel de calidad de las prácticas de gestión y los resultados que informa la organización, como respuesta a los requerimientos del modelo, existen dos metodologías. La primera recibe el nombre de “Método de Enfoque y Despliegue” y se aplica a los criterios de procesos (Criterios 1 al 7). El segundo método se llama “Método de Resultados” y se aplica sobre el criterio del mismo nombre (Criterio 8).

Cada subcriterio del modelo tiene asignado un puntaje máximo posible (ver tabla en página siguiente), los que sumados dan un puntaje total de 1.000 puntos. Ambos métodos de evaluación asignan un porcentaje de logro sobre el puntaje máximo del subcriterio, en función del cumplimiento de una serie de requisitos que están asociados a la calidad de la práctica informada.

En el caso del método de Enfoque y Despliegue, los requisitos que deben cumplir las prácticas de gestión de la organización son los siguientes:

- Enfoque Sistemático y efectivo
- Enfoque Desplegado
- Enfoque Evaluado y Mejorado
- Enfoque Alineado
- Enfoque Integrado
- Aprendizaje Organizacional

Estos criterios se aplican simultáneamente en una escala progresiva de desarrollo lo que implica avanzar en el puntaje.

En el caso de Método de Resultados, los requisitos que deben cumplir los datos reportados son los siguientes:

- Existencia de Datos
- Tendencias
- Comparaciones

Tabla de Distribución de Puntajes – Modelo Chileno de Gestión de Excelencia

Criterio/Subcriterio	Puntaje
1. Liderazgo	110
1.1. Liderazgo de la alta dirección	55
1.2. Liderazgo para el alto desempeño	55
2. Clientes y Mercado	80
2.1. Conocimiento de clientes y mercado	25
2.2. Gestión de la relación con los clientes	30
2.3. Medición de la satisfacción de los clientes	25
3. Personas	110
3.1. Gestión y participación del personal	50
3.2. Capacitación y Desarrollo	30
3.3. Calidad de vida y satisfacción en el trabajo	30
4. Planificación Estratégica	80
4.1. Desarrollo de la estrategia	40
4.2. Despliegue de la estrategia	40
5. Procesos	80
5.1. Diseño y gestión de los procesos clave	30
5.2. Procesos de producción y entrega y procesos de apoyo	30
5.3. Proveedores y asociados	20
6. Información y Conocimiento	80
6.1. Medición, análisis y mejora del desempeño organizacional	40
6.2. Gestión de la información y del conocimiento	40
7. Responsabilidad Social	60
7.1. Medio Ambiente	20
7.2. Conducta ética y legal	20
7.3. Contribución a la comunidad	20
8. Resultados	400
8.1. Resultados en la satisfacción de los clientes	90
8.2. Resultados de desempeño financiero y de mercado	90
8.3. Resultados de la efectividad organizacional	75
8.4. Resultados de la Responsabilidad Social	35
8.5. Resultados en la satisfacción del personal	75
8.6. Resultados en la calidad de los proveedores	35
TOTAL	1000

Matriz de evaluación de Procesos

Al igual que en el caso anterior, existe una escala progresiva que implica mayores puntajes.

Las formas de aplicar estos mecanismos se muestran en las matrices de evaluación de Procesos y de Resultados.

GUÍA DE PUNTUACIÓN PARA EVALUACIÓN DE SISTEMA DE PROCESOS

Puntaje	PROCESO
0 ó 5%	<ul style="list-style-type: none"> La información es anecdótica. No se evidencia un enfoque sistemático.(E) Poco o inexistente despliegue de enfoques. (D) No hay evidencia de una orientación hacia la mejora; la mejora es alcanzado reaccionado a problemas.(A) No hay evidencia de alineamiento organizacional; las áreas o unidades de trabajo operan de modo independiente.(I)
10, 15, 20 ó 25%	<ul style="list-style-type: none"> Hay evidencia de un enfoque pertinente e inicialmente sistemático que responde a los requerimientos básicos del subcriterio.(E) Enfoque en las etapas iniciales de despliegue en las mayorías de las áreas o unidades de trabajo, inhibiendo el progreso en el cumplimiento de los requerimientos básicos del subcriterio.(D) Hay evidencia de etapas iniciales de transición que va desde una actitud reactiva a los problemas hacia una orientación de mejoramiento continuo.(A) Hay evidencia de un enfoque bastante alineado con otras áreas o unidades de trabajo.(I)
30, 35, 40 ó 45%	<ul style="list-style-type: none"> Hay evidencia de un enfoque sistemático y efectivo, que responde a los requerimientos básicos del subcriterio.(E) Hay evidencia de un enfoque desplegado, aunque algunas áreas o unidades de trabajo están en etapas iniciales de despliegue.(D) Hay evidencia del comienzo de un enfoque sistemático para la evaluación y mejorara de los procesos clave.(A) Hay evidencia de un enfoque en sus etapas iniciales de alineamiento con las necesidades organizacionales básicas identificadas en otros subcriterios y en el Perfil de la Organización.(I)
50, 55, 60 ó 65%	<ul style="list-style-type: none"> Hay evidencia de un enfoque sistemático y efectivo, que responde a los requerimientos generales del subcriterio.(E) Hay evidencia de un enfoque bien desplegado, aunque puede variar en algunas áreas o unidades de trabajo.(D) Hay evidencia de un proceso de evaluación y mejora sistemático y basado en datos y hechos y, aprendizaje organizacional, se encuentran implementados para mejorar la eficiencia y la eficacia de los procesos clave.(A) Hay evidencia de un enfoque alineado con las necesidades organizacionales identificadas en el Perfil de la Organización y en los otros subcriterios.(I)
70, 75, 80 ó 85%	<ul style="list-style-type: none"> Hay evidencia de un enfoque sistemático y efectivo, que responde a los requerimientos múltiples del subcriterio.(E) Hay evidencia de un enfoque bien desplegado, sin brechas significativas.(D) Hay evidencia de una evaluación y mejora sistemática, basada en datos y hechos, así como el aprendizaje organizacional, son herramientas de gestión clave; existe clara evidencia de refinamiento e innovación, a consecuencia de un análisis y puesta en común de los aprendizajes a nivel organizacional.(A) Hay evidencia de un enfoque bien integrado con las necesidades organizacionales identificadas en el Perfil de la Organización y en los otros subcriterios.(I)
90, 95, ó 100%	<ul style="list-style-type: none"> Hay evidencia de un enfoque sistemático efectivo que responde a todos los requerimientos múltiples del subcriterio.(E) Hay evidencia de un enfoque completamente desplegado sin brechas o debilidades significativas en cada área o unidad de trabajo.(D) Hay evidencia de que la evaluación y mejora sistemática, basada en datos y hechos, así como el aprendizaje organizacional, son herramientas de gestión claves en toda la organización.(A) El enfoque está totalmente integrado con las necesidades organizacionales identificadas en el Perfil de la Organización y en los otros subcriterios.(I)

Matriz de evaluación de Resultados

GUÍA DE PUNTUACIÓN PARA EVALUACIÓN DE RESULTADOS

Puntaje	RESULTADOS
0 ó 5%	<ul style="list-style-type: none"> • No se reportan resultados de desempeño organizacional o los reportados no son de buen nivel.(DA) • No se presentan tendencias.(T) • No se reporta información comparativa.(C) • No se reportan resultados para ninguna de las áreas de importancia para la misión o requerimientos clave de la organización.(E-R)
10, 15, 20 ó 25%	<ul style="list-style-type: none"> • Se reportan algunos resultados de desempeño organizacional; algunos muestran mejoría y/o buen nivel en algunas áreas.(DA) • Se reportan algunos datos de tendencia positiva.(T) • Se reporta poca o ninguna información comparativa.(C) • Se reportan resultados para algunas áreas de importancia para la misión o requerimientos clave de la organización.(E-R)
30, 35, 40 ó 45%	<ul style="list-style-type: none"> • Se reportan resultados que muestran mejoría y/o buen nivel en la mayoría de las áreas o temas requeridos por el subcriterio.(DA) • Se reporta el desarrollo de tendencias positivas en la mayoría de los requerimientos.(T) • Se reportan etapas iniciales de información comparativa.(C) • Se reportan resultados para la mayoría de las áreas de importancia para la misión o requerimientos clave de la organización.(E-R)
50, 55, 60 ó 65%	<ul style="list-style-type: none"> • Se reportan resultados de buen nivel en muchas de las áreas requeridas por el subcriterio.(DA) • No se reportan tendencias adversas ni de pobre desempeño en las áreas de importancia para la misión o requerimientos clave del negocio.(T) • Se reportan algunas tendencias y/o niveles de desempeño que, al ser evaluados contra comparaciones relevantes y/o benchmarks, demuestran áreas de desempeño relativo de bueno a muy bueno.(C) • Se reportan resultados que abordan la mayoría de los requerimientos clave de clientes, mercado y procesos.(E-R)
70, 75, 80 ó 85%	<ul style="list-style-type: none"> • Se reporta un desempeño actual de buen nivel a excelente en muchas de las áreas clave o temas de importancia abordados por los requerimientos del subcriterio.(DA) • Se reporta que la mayoría de las tendencias de mejora y/o de los niveles actuales de desempeño son sostenidos en el tiempo.(T) • Las tendencias reportadas y/o niveles de desempeño actuales de la mayoría de los indicadores reportados, al ser evaluados contra comparaciones y/o benchmarks relevantes, demuestran áreas de liderazgo y de muy buen desempeño relativo.(C) • Se reportan resultados que abordan la mayoría de los requerimientos clave de clientes, mercado, los procesos y planes de acción.(E-R)
90, 95 ó 100%	<ul style="list-style-type: none"> • Se reporta un desempeño actual excelente en muchos de los temas de importancia o de los requerimientos clave del subcriterio.(DA) • Se reportan excelentes tendencias de mejoramiento y/o excelentes niveles de desempeño sostenido en el tiempo, en muchas de las áreas.(T) • Liderazgo en la industria y benchmark demostrado en muchas áreas.(C) • Los resultados de desempeño organizacional abordan completamente los requerimientos clave de clientes, mercado, procesos y planes de acción.(E-R)

Modelo de Gestión de Calidad de los Gobiernos Regionales

Tal cómo se mencionó anteriormente a partir del año 2010 se diseñó y comenzó a aplicar el Modelo de Calidad de los Gobiernos Regionales, con dos ciclos de mejora hasta la fecha. El año 2015 dicho Modelo y los componentes del sistema fueron sometidos a un proceso de revisión y actualización, considerando las modificaciones legales e institucionales que en un futuro cercano entrarán en vigencia.

En su estructura básica, el Modelo de Calidad de los Gobiernos Regionales no sufrió modificaciones a nivel de criterios y subcriterios, pero si se realizaron cambio en sus Elementos de Gestión con el fin de mejorar su comprensión como también para incorporar nuevos requerimientos, en resumen, se modificaron, crearon, fusionaron y se eliminaron elementos de gestión.

Otros cambios relevantes que fueron propuestos fue la metodología de evaluación, pasando de la escala de 0 a 5, similar a la del Modelo de Servicios Municipales, a una escala porcentual a nivel de subcriterio, similar a la que se aplica en el Modelo Chileno de Gestión de Excelencia. La otra modificación consistió en incorporar un nuevo concepto, el de los “Estándares Mínimos”, entendidos como un conjunto de requisitos básicos que deben cumplir las instituciones. El detalle de estos cambios se muestra a continuación

Estándares Mínimos

El nuevo Modelo de Gestión de Calidad de los Gobiernos regionales no sólo difieren del anterior en las fusiones, simplificaciones y aclaraciones que se propusieron, sino en que se introduce un nuevo concepto, los Estándares Mínimos, cuya principal justificación es alinear la gestión de los GORE con las nuevas exigencias institucionales que deberán enfrentar. El criterio para determinar estos estándares tiene una base técnica, pero su justificación fundamental es expresar las prioridades que el país tenga respecto a dichas exigencias de gestión. En otras palabras, **deben responder a la necesidad de asegurar un piso básico que sostenga el proceso de traspaso de competencias, asociado a los objetivos de descentralización que se ha planteado el país.**

Lo anterior está íntimamente ligado a la voluntad de establecer un sistema de acreditación que en algún momento tenga base legal, pues el propósito de este sistema es sostener los niveles básicos de gestión que los GORE deben asegurar a sus ciudadanos.

Se entiende por Estándar Mínimo un requisito de cumplimiento obligatorio para obtener la acreditación. Como la acreditación no es obligatoria y supone un nivel de exigencia mayor al mero cumplimiento de la ley, el estándar mínimo debe utilizarse como una señal de las prioridades políticas en la gestión de los GORE. Por tanto, no es un “refuerzo” de la ley, ni

debería usarse cuando esas prioridades puedan expresarse a través de otros métodos para fijar objetivos o metas.

La propuesta indica que los Estándares Mínimos sean de dos tipos:

- Unos, en que se verificaría la existencia o no de un rasgo de gestión sobre la base de parámetros objetivos asociados a medios de verificación auditables en el proceso de acreditación.
- Otros, indicadores transversales (comunes a todos los GORE) en que se exigiría el cumplimiento mínimo de una meta.

Los Estándares Mínimos se disponen en una lógica escalonada, en tres niveles de menor a mayor exigencia, asociados a los niveles que tendría el Sistema de Acreditación.

Se trata entonces de introducir un factor de evaluación semejante al existente en el Sistema de Acreditación de los Prestadores de Salud, en que ciertas prácticas son prioritarias, siendo auditadas de una manera semejante a la utilizada en una certificación.

Para su selección se estableció una propuesta original, a partir de la revisión de los elementos de gestión y una evaluación técnica de cuáles podrían cumplir con el criterio mencionado anteriormente. Luego estos Estándares fueron sometidos a una evaluación por parte del equipo contraparte de la SUBDERE y de expertos de la institución quienes entregaron su juicio sobre la pertinencia de ellos y propuestas de modificaciones a la selección original.

Luego de un análisis de todas las respuestas recibidas y considerando siempre el criterio mandante, se propuso la lista que a continuación se muestra:

Nivel 1	Proceso	Medios de Verificación	Criterio o Subcriterio Asociado
1.1	Actualización de la Misión, Visión y Valores y comunicación a los grupos de interés.	Misión, Visión y listado de valores institucionales vigentes Procedimiento de actualización y comunicación. Constancia de la actualización y comunicación a los grupos de interés (de acuerdo a lo indicado en procedimiento)	1.1
1.2	Rendición de cuentas periódicas a la ciudadanía	Procedimiento para realizar la cuenta pública Cuenta pública Constancia de rendición a la ciudadanía (de acuerdo a lo indicado en procedimiento)	1.3
1.3	Existencia de sistema regional de planificación, el cual debe incluir la existencia, vigencia y cobertura de instrumentos de planificación regional. (ERD, PROT y PPR).	Procedimientos asociados al Sistema Regional de Planificación Registros que evidencian el uso del Sistema	4.1/4.2
1.4	Diseño del Plan de Inversiones Regional	Procedimiento para diseñar el Plan de Inversiones Regional. Plan de Inversiones Regional	5.1
1.5	Diseño de la Planificación Estratégica Institucional	Procedimiento para diseñar la Planificación Estratégica Institucional. Planificación Estratégica Institucional.	7.1
1.6	Vinculación de la información proveniente de los instrumentos de planificación estratégica en el proceso de formulación presupuestaria, incluyendo los siguientes elementos: 1. Proceso participativo en la etapa de diseño y actualización de los instrumentos de planificación estratégica; 2. La información obtenida del punto anterior es	Documento con definiciones estratégicas para el plan presupuestario Existencia de casos donde se verifica el uso de información de la planificación estratégica en la formulación del presupuesto.	4.3

Nivel 1	Proceso	Medios de Verificación	Criterio o Subcriterio Asociado
	socializada, 3. La información relevada es utilizada en la construcción del presupuesto.		
1.7	Gestión de la Relación del GORE con las Unidades Técnicas (Municipios, Servicios Públicos, otros)	Procedimiento sobre la relación del GORE con las Unidades Técnicas Constancia de aplicación del procedimiento o normativa	6.4
1.8	Seguimiento a los compromisos a observaciones de auditoría interna y externas, aprobados por resolución anual.	Informe con Recomendaciones de Auditorías Internas y Externas Plan de Seguimiento de Recomendaciones Informe de Cumplimiento de Recomendaciones	7.2
1.9	Formulación de la Estrategia Regional de Desarrollo	Procedimiento para la formulación de la Estrategia Regional de Desarrollo. Estrategia Regional de Desarrollo	4.1
1.10	Formulación del Plan Regional de Ordenamiento Territorial (PROT)	Procedimiento para la formulación del Plan Regional de Ordenamiento Territorial. Plan Regional de Ordenamiento Territorial	4.2
1.11	Formulación del Plan de Desarrollo Social	Procedimiento para la formulación del Plan de Desarrollo Social. Plan de Desarrollo Social	5.2
1.12	Formulación del Plan de Desarrollo Productivo	Procedimiento para la formulación del Plan de Desarrollo Productivo. Plan de Desarrollo Productivo	5.3
1.13	Actualización norma especial de participación ciudadana que contemple los mecanismos mencionados en el instructivo vigente.	Procedimiento o Instructivo del proceso de actualización de la norma de participación ciudadana Registro que evidencie la aplicación del procedimiento o instructivo	2.1
1.14	Sistema de gestión de la transparencia del GORE en los aspectos administrativos, operativos y	Resolución que aprueba procedimientos internos para la aplicación de normas de	1.3

Nivel 1	Proceso	Medios de Verificación	Criterio o Subcriterio Asociado
	financieros	Transparencia Activa y Pasiva	
		Informes de seguimiento de la Autoevaluación de Transparencia	
1.15	Indicadores:		
	Porcentaje de funcionarios que conocen y comprenden las declaraciones estratégicas (misión, visión y valores)	Ficha del Indicador – Registro de Mediciones	1.1
	Encuesta de Satisfacción del usuario (GORE), respecto de los proveedores ingresados en el Registro de Proveedores del Gore y que prestan servicios durante el año	Ficha del Indicador – Registro de Mediciones	8.5
	Reclamos presentados al Consejo de Transparencia	Ficha del Indicador – Registro de Mediciones	8,1

Nivel 2	Proceso	Medios de Verificación	Criterio o Subcriterio
2.1	Definición de Indicadores para medir la eficacia del GORE en la implementación de los planes, programas y políticas.	Procedimiento para la definición de Indicadores de eficacia	7.2
		Registro de medición de Indicadores	
2.2	Compromiso de la dirección con el desarrollo e implementación del Sistema de Mejora Continua de los Gobiernos Regionales.	Constancia de instancias de comunicación sobre la importancia del Sistema.	1.1
		Políticas y objetivos alineados con los propósitos del Sistema	
		Constancia de participación en actividades de seguimiento, control y revisión de la implementación del Sistema.	
		Asignación de recursos para la implementación del Sistema	
2.3	Existencia de un sistema que vincule los resultados de la evaluación de desempeño del personal con el	Procedimiento o normativa	3.1
		Registros de informes de análisis y evaluación	

	cumplimiento de los objetivos estratégicos.	Constancia de decisiones asociados a los resultados del análisis	
2.4	Seguimiento de la Estrategia Regional de Desarrollo	Procedimiento para el seguimiento de la Estrategia Regional de Desarrollo.	4.1
		Constancia de aplicación del procedimiento o normativa	
2.5	Seguimiento del Plan Regional de Ordenamiento Territorial (PROT)	Procedimiento para el seguimiento del Plan Regional de Ordenamiento Territorial.	4.2
		Constancia de aplicación del procedimiento	
2.6	Seguimiento del Plan de Desarrollo Social	Procedimiento para el seguimiento del Plan de Desarrollo Social.	5.2
		Constancia de aplicación del procedimiento	
2.7	Seguimiento del Plan de Desarrollo Productivo	Procedimiento para el seguimiento del Plan de Desarrollo Productivo.	5.3
		Constancia de aplicación del procedimiento	
2.8	Alineamiento de la política regional con la norma especial de participación ciudadana	Casos y/o ejemplo que verifican que existe alineamiento entre la política regional y la norma especial de participación ciudadana.	2.1
2.9	Coordinación instrumentos planificación territorial.	Constancia de que IPTs aprobados están en función a las orientaciones del Sistema Regional de Planificación.	4.2
2.10	Sistema de reclutamiento, selección y contratación del personal del GORE	Procedimiento o normativa	3.1
		Constancia de aplicación del procedimiento	
2.11	Indicadores:		
	Porcentaje de iniciativas de inversión financiadas en las áreas de Desarrollo social y cultural; Desarrollo económico y fomento productivo y Cooperación Internacional de acuerdo a lo comprometido en la: ERD, Políticas públicas, Planes y/o Programas regionales	Ficha del Indicador – Registro de Mediciones	8.2

	Porcentaje de instrumentos de planificación aplicados en el año T que cuentan con al menos un mecanismo de participación ciudadana.	Ficha del Indicador – Registro de Mediciones	8,1
	Porcentaje de concursos públicos, que, en su proceso de reclutamiento y selección, hayan usado perfiles de cargo como principal criterio para llenar la vacante, en año t.	Ficha del Indicador – Registro de Mediciones	8.4

Nivel 3	Proceso	Medios de Verificación	Criterio o Subcriterio
3.1	Medición de satisfacción de la ciudadanía con los servicios del GORE	Procedimiento o normativa para la medición de satisfacción.	2.1
		Instrumentos de medición	
		Constancia de aplicación de los instrumentos.	
		Informe de Resultado y Análisis	
3.2	Mejoramiento de ambientes de trabajo	Instrumento de evaluación de las condiciones del lugar de trabajo	3.5
		Procedimiento o instructivo de aplicación del instrumento.	
3.3	Sistema de Compras y Contrataciones del Sector Público	Plan anual de compras, que incluya a lo menos: 1. plazos máximos establecidos para el pago de proveedores, 2. publicación de licitaciones superiores a 1.000 UTM en el sitio web del GORE, 3. Publicación de evaluación de la calidad del trabajo realizado por los proveedores.	2.1
3.4	Sistema de recopilación, análisis y difusión de la información regional	Procedimiento o normativa	N/A
		Constancia de aplicación del procedimiento	

Nivel 3	Proceso	Medios de Verificación	Criterio o Subcriterio
3.5	La institución tiene un Modelo de Madurez, que evalúe el estado actual de las Tics en la organización y los pasos para alcanzar el siguiente nivel de madurez.	Procedimiento o normativa	6.1
		Constancia de aplicación del procedimiento	
3.6	Gobierno Regional utiliza los mecanismos de participación ciudadana en todos los planes, programas y políticas.	Evidencia de la aplicación de los mecanismos de participación ciudadana en los planes, programas y políticas del Gobierno Regional	2.1
3.7	Proceso de coordinación intersectorial.	Proceso de coordinación intersectorial.	N/A
		Constancia de instancias de coordinación intersectorial regional en función de las orientaciones del Sistema de Planificación Regional.	
		Constancia de discrepancias en materia de inversión resueltas en la región.	
		Actas de constitución de instancias intersectoriales donde se consigne sus objetivos y funciones en correspondencia con orientaciones de los instrumentos de planificación.	
		Subscripción de acuerdos con sectores o convenios de programación y liderados por el GORE que emanen de instrumentos de planificación.	
3.8	Evaluación de la calidad de la inversión ejecutada.	Instructivos con los criterios e instrumentos de evaluación de inversiones	5.1
		Informe que incluya la evaluación de las inversiones ejecutadas	
3.9	Evaluación expost de impacto	Existencia de plan de acción considerando insumos y conclusiones de evaluación	5.1

Nivel 3	Proceso	Medios de Verificación	Criterio o Subcriterio
		expost en impacto a la ciudadanía.	
3.10	Indicadores:		
	Porcentaje de comunas representadas en los procesos de participación aplicados a los instrumentos de planificación e inversión.	Ficha del Indicador – Registro de Mediciones	8.1
	Porcentaje de satisfacción de los mecanismos de participación ciudadana.	Ficha del Indicador – Registro de Mediciones	8.1
	Porcentaje de inversión publicada en datos abiertos y georreferenciada.	Ficha del Indicador – Registro de Mediciones	8.1
	Porcentaje de funcionarios que evalúan positivamente el clima organizacional	Ficha del Indicador – Registro de Mediciones	8.4
	Porcentaje de equidad interna de remuneraciones de la institución, división, departamento y/o unidad, en año t.	Ficha del Indicador – Registro de Mediciones	8.4

Modelo de mejora Continua

A continuación, se presenta la propuesta de nuevo Modelo de Mejora Continua, como resultado del proceso de revisión y ajustes del Modelo vigente.

La revisión al modelo buscó obtener un instrumento que recogiera la experiencia acumulada por los Gobiernos Regionales en los últimos 5 años, que le de agilidad y facilidades a los GORES para realizar sus próximos procesos de autoevaluación y que entregue señales sobre las prioridades actuales de su gestión.

Con las modificaciones incorporadas se espera obtener los siguientes resultados:

1. Mejorar la comprensión de los Elementos de Gestión lo que facilitará la reflexión interna y el levantamiento de la evidencia.
2. Que la información presentada de cuenta de manera real sobre la forma en que los Gobiernos Regionales llevan a cabo sus tareas.
3. Equilibrar la complejidad de los procesos representados en el modelo.
4. Facilitar el ejercicio de autoevaluación, exigiendo los esfuerzos necesarios en su aplicación y convirtiéndola en una herramienta amigable que oriente la mejora continua de las prácticas de gestión.

Criterios y subcriterios.

Criterio 1. Liderazgo

Este criterio examina la forma en que el GORE conduce y evalúa el desempeño de la institución. La manera en que lidera la región, gestiona la transparencia de los procesos institucionales, rinde cuentas y ejerce fiscalización y supervigilancia.

Subcriterio 1.1. Liderazgo de la Alta Dirección: ¿Cómo el Equipo Directivo conduce, gestiona y evalúa el desempeño del GORE y propicia un ambiente de alto rendimiento?

Subcriterio 1.2. Liderazgo Regional y Gestión de Alianzas y Colaboradores: ¿Cómo el Equipo Directivo impulsa y anima la determinación y comunicación de orientaciones estratégicas del desarrollo regional y genera las acciones que contribuyan al involucramiento de los actores clave en pos del desarrollo regional?

Subcriterio 1.3. Gestión de la Transparencia, rendición de cuenta, fiscalización y supervigilancia: ¿Cómo se gestiona la transparencia interna, probidad, reporte de rendición de cuentas y cómo se fiscaliza y supervigila a los servicios públicos creados por ley que operan en la región?

Criterio 2. Ciudadanía, socios y colaboradores

Este criterio examina cómo el GORE gestiona la participación ciudadana, la relación con socios y colaboradores y su identidad e imagen.

Subcriterio 2.1. ¿Cómo el GORE gestiona su relación con socios y colaboradores, estimulando la participación ciudadana, de modo de conseguir sus objetivos estratégicos?

Subcriterio 2.2 ¿Cómo el Gobierno Regional gestiona la identidad corporativa e imagen del GORE para mejorar las percepciones ciudadanas sobre su accionar?

Criterio 3. Personas

Este criterio examina como el GORE compromete, gestiona y desarrolla a su personal para utilizar su máximo potencial, alineándolo con la misión, visión, estrategia y planes de acción. También examina como el GORE apoya un ambiente de trabajo y un clima laboral que conduzca a desempeños de excelencia.

Subcriterio 3.1. Gestión del personal: ¿Cómo las políticas y procesos de gestión del personal contribuyen a materializar los planes del GORE?

Subcriterio 3.2. Desempeño, compensación y reconocimiento: ¿Cómo los procesos de evaluación de desempeño apoyan el cumplimiento de los objetivos estratégicos y resultados globales del GORE?

Subcriterio 3.3. Capacitación y desarrollo: ¿Cómo el personal, incluido el Equipo Directivo, son capacitados para el logro de los objetivos del GORE y alcanzar altos desempeños?

Subcriterio 3.4. Participación del personal y sus representantes en el proceso de gestión de calidad: ¿Cómo se facilita y provee de medios al personal para que contribuyan al logro de los objetivos y resultados globales del GORE?

Subcriterio 3.5. Calidad de vida y prevención de riesgos en el trabajo: ¿Cómo el GORE mantiene un ambiente de trabajo que conduzca al bienestar de todo su personal? ¿Cómo protege su salud, seguridad y calidad de vida?

Criterio 4. Gestión de la planificación estratégica regional

Este criterio examina cómo el GORE gestiona las decisiones operativas, prácticas y proyectos propios y de los Organismos Públicos de la Región, para el desarrollo social, económico y cultural.

Subcriterio 4.1. ¿Cómo se formula, se hace seguimiento a la Estrategia Regional de Desarrollo y se articula con otros actores la planificación regional?

Subcriterio 4.2. ¿Cómo se realiza el proceso de planificación y Ordenamiento Territorial (PROT)?

Subcriterio 4.3. ¿Cómo se formulan y aprueban las políticas públicas, planes y programas regionales, haciendo seguimiento a su ejecución?

Subcriterio 4.4. ¿Cómo se gestiona la recopilación, análisis y uso de la información regional y se pone a disposición de los usuarios relevantes?

Criterio 5. Gestión de inversiones y desarrollo regional y territorial

Este criterio examina las acciones ejecutivas que realiza el GORE para el logro del desarrollo regional, expresadas en la ERD y políticas y planes que define. ¿Cómo el GORE atrae y articula inversiones públicas y privadas en su territorio?

Subcriterio 5.1. Gestión de Inversiones: ¿Cómo se desarrolla el proceso de gestión de inversiones?

Subcriterio 5.2. Programa de Desarrollo Social y Cultural: ¿Cómo se gestionan los programas de desarrollo social y cultural del GORE?

Subcriterio 5.3. Programa de Desarrollo Económico y Fomento Productivo. ¿Cómo se gestionan los programas de desarrollo económico y fomento productivo del GORE?

Subcriterio 5.4. Programa de Cooperación Internacional: ¿Cómo se gestionan los programas de cooperación internacional del GORE?

Criterio 6. Gestión de recursos.

Este criterio examina cómo el GORE gestiona sus recursos. Específicamente los procesos asociados a las TIC, a las finanzas y administración del presupuesto, contabilidad, administración de bienes y servicios, y proveedores y asociados.

Subcriterio 6.1 Administración, soporte y asesoría en Tecnologías de Información y Comunicación: ¿Cómo se elabora, ejecuta y mejora continuamente el Plan Informático?

Subcriterio 6.2 Gestión Financiera-Contable. ¿Cómo se administra financieramente el presupuesto de inversión regional; el presupuesto de gastos de funcionamiento y las funciones contables y de tesorería?

Subcriterio 6.3. Administración de bienes y servicios: ¿Cómo se registra y actualiza el inventario de bienes muebles e inmuebles institucionales y cómo se administran los servicios de las áreas de apoyo?

Subcriterio 6.4. Gestión de Proveedores y asociados. ¿Cómo se gestionan los procesos relacionados a los proveedores y asociados, incluyendo a Unidades Técnicas de la región?

Criterio 7. Planificación Institucional, Información y Conocimiento

Este criterio examina los procesos de Planificación del GORE, de medición del desempeño y aprendizaje institucional.

Subcriterio 7.1. Planificación del desarrollo institucional y control de gestión corporativo: ¿Cómo se realiza la Planificación Estratégica Institucional, se definen los planes de acción y se ejecuta su seguimiento y evaluación? ¿Cómo se asegura que la planificación apoya el alineamiento organizacional?

Subcriterio 7.2 Evaluación de la Gestión de la Organización y Auditoría Interna: ¿Cómo se mide y gestiona la evaluación del desempeño del GORE y se realiza las acciones de Auditorías y gestión de riesgos?

Subcriterio 7.3. Gestión del conocimiento organizacional: ¿Cómo el GORE genera aprendizaje de sus procesos y resultados y administra sus activos de conocimiento?

Criterio 8. Resultados

Este criterio examina los niveles y tendencias de los principales indicadores y mediciones que reflejan los resultados del GORE

Subcriterio 8.1 Resultados en la satisfacción de la ciudadanía, socios y colaboradores: resume los resultados relativos a la gestión con la ciudadanía, socios y colaboradores.

Subcriterio 8.2. Resultados de desempeño financiero y de programas: resume los resultados de desempeño financiero del GORE y de los programas desarrollados por la institución.

Subcriterio 8.3. Resultados de la efectividad organizacional: resume los resultados operacionales que contribuyen al logro de la efectividad del GORE.

Subcriterio 8.4. Resultados en la gestión de las personas: resume los resultados del GORE con respecto a la gestión de su personal.

Subcriterio 8.5. Resultados en la calidad de los proveedores: resume los resultados del desempeño y la satisfacción de los proveedores, Unidades Técnicas y otros asociados clave.

Sistema de asignación de puntuación

En el marco de la reformulación del Modelo de Gestión de Calidad de los Gobiernos Regionales, junto con la revisión y mejora de los Elementos de Gestión, se propone un nuevo sistema de asignación de puntajes que conserva los criterios utilizados del método anterior (enfoque-despliegue y resultados) pero que se aplica a nivel de subcriterio y no a cada Elemento de Gestión.

La razón que fundamenta este cambio es que luego de dos ciclos de aplicación del modelo, los GORE debieran tener incorporados las distinciones asociadas a los métodos de evaluación y por lo tanto corresponde migrar del mecanismo que mira cada elemento de gestión en forma individual, y que se utiliza para facilitar la evaluación a quienes no están familiarizados con esta forma de asignar puntajes, al que mira el subcriterio de manera integral y que es la manera tradicional que se aplica en los modelos de gestión de excelencia.

Se espera que en un primer proceso exista un ajuste en la aplicación de este nuevo método lo que puede incidir en los puntajes que se obtengan, aunque en ningún caso debieran ser diferencias significativas, y que debieran generar un alza en los puntajes más que a una disminución. Además, hay que recordar que los puntajes son validados por examinadores externos, quienes deben ser escogidos en función de su experiencia y dominio en este tipo de metodologías.

Sistema de Medición

Existen dos métodos de medición. El primero se utiliza en los criterios de proceso (1 al 7) y el segundo en el criterio de Resultados (8).

En ambos casos se evalúa las evidencias que entrega la organización y que responde a los requerimientos del Modelo y de acuerdo al cumplimiento de ciertos atributos, se asigna un porcentaje del máximo del puntaje del criterio.

La escala de evaluación va de 0 a 500 puntos.

Dimensiones de la Evaluación

El puntaje de los diferentes criterios es asignado aplicando tres dimensiones de evaluación que son: enfoque, despliegue y resultados. Las primeras dos son para evaluar los 7 primeros criterios (procesos o prácticas de gestión) y la tercera para los resultados.

- **Enfoque:**

Se refiere a:

- ✓ Los métodos, procedimientos y prácticas utilizadas para lograr los propósitos y requerimientos del criterio, subcriterio y elementos de gestión.
- ✓ La pertinencia de los métodos, procedimientos y prácticas utilizadas en relación a los requerimientos del criterio, subcriterio y elemento de gestión.
- ✓ La sistematicidad de los métodos, procedimientos y prácticas de gestión
- ✓ La existencia de mecanismos de evaluación de los métodos, procedimientos y prácticas de gestión.
- ✓ Mejora en el nivel alcanzado después de ciclos de mejoramiento
- ✓ La efectividad de los métodos, procedimientos y prácticas utilizadas

- **Despliegue**

Se refiere a:

- ✓ La extensión en que el enfoque es aplicado para alcanzar los requerimientos del criterio, subcriterio y elemento de gestión.
- ✓ La extensión en que el enfoque es aplicado consistentemente, es decir, de la misma forma, en todos los casos en que corresponda aplicarlo.
- ✓ La extensión en que el enfoque es aplicado por todas las unidades y/o áreas de trabajo que corresponda.

- **Resultados**

Se refiere a los efectos obtenidos por los procesos de gestión para el logro de los requerimientos de los subcriterios de Resultados. Los factores de evaluación son:

- ✓ Existencia de datos
- ✓ Existencia de tendencias de datos

La evaluación se realiza revisando las evidencias entregadas en los Elementos de Gestión asignando al Subcriterio un porcentaje de logro, de acuerdo a rangos y criterios dispuestos en una matriz y que se muestra a continuación.

En el caso de los criterios de procesos, las dimensiones de enfoque y despliegue se aplican primero al requerimiento del subcriterio, que aparece en la descripción que tiene cada uno de ellos y luego a los elementos de gestión.

Lo anterior significa que, si bien se deben contestar todos los elementos de gestión, en los primeros rangos de puntaje se debe evaluar si la información consignada en los distintos elementos de gestión en su conjunto responde al requerimiento del respectivo subcriterio.

Luego en los siguientes rangos de puntaje se comienza a considerar si la información entregada responde a los requerimientos de cada uno de los elementos de gestión.

De esta forma la evaluación va de lo general (requerimiento del subcriterio) a lo particular (requerimientos de los elementos de gestión). De esta forma el avance en los niveles de calidad de la gestión de un GORE no se ve obstaculizada por un Elemento de Gestión en particular a pesar de cumplir en lo general con el requerimiento del Subcriterio.

En el caso del Criterio de Resultado, los requerimientos están a nivel de los Elementos de Gestión y no en el Subcriterio por lo que la matriz de puntaje considera que la evaluación se hace considerando cada uno de los elementos.

La aplicación de estas dimensiones se realiza mediante las siguientes matrices de evaluación:

Tabla N° 6: Matriz de Evaluación de Procesos

% de Logro	Nivel de Enfoque – Despliegue
0% - 10%	<ul style="list-style-type: none">• Hay evidencia de enfoques incipientes que responden al requerimiento del subcriterio• Enfoques en etapas iniciales de despliegue
20% - 30%	<ul style="list-style-type: none">• Hay evidencia de enfoques sistemáticos que responden al requerimiento del subcriterio.• Hay evidencias de enfoques desplegados parcialmente que responden al requerimiento del subcriterio.
40% - 50%	<ul style="list-style-type: none">• Hay evidencia de enfoques sistemáticos que responde al requerimiento del subcriterio y en la mayoría de los elementos de gestión del subcriterio.• Los enfoques que responden al requerimiento del subcriterio y la mayoría de los elementos de gestión tienen un despliegue total
60% - 70%	<ul style="list-style-type: none">• Hay evidencia de enfoques sistemáticos que responde al requerimiento del subcriterio y en todos los elementos de gestión del subcriterio.• El despliegue de los enfoques es total• La mayoría de los enfoques han estado sometidos a procesos de evaluación

- 80% - 90%
 - Hay evidencia de un enfoque sistemático en todos los elementos de gestión del subcriterio.
 - El despliegue de los enfoques es total
 - Todos los enfoques han estado sometidos a procesos de evaluación
 - La mayoría de los enfoques han sido mejorados luego de los procesos de evaluación.
- 100%
 - Hay evidencia de un enfoque sistemático en todos los elementos de gestión del subcriterio.
 - El despliegue de todos los enfoques es total
 - Todos los enfoques han estado sometidos a procesos de evaluación
 - Todos los enfoques han sido mejorados luego de los procesos de evaluación
 - La mayoría de los enfoques demuestran ser efectivos en el cumplimiento de los objetivos para los cuales fueron diseñados.

La aplicación de la matriz se realiza de acuerdo a los siguientes criterios:

- Se evalúa considerando el requerimiento que indica cada subcriterio y los distintos elementos de gestión que posee
- Se aplican los criterios definidos en cada uno de los rangos de porcentajes. Si no cumple la mayoría de ellos (en el caso que haya dos criterios debe cumplir ambos) obtiene el valor mínimo del rango. Si los cumple todos al menos tiene el valor máximo del rango. En este caso debe aplicar la misma mecánica para el rango siguiente. Si no cumple con ninguno de los requisitos descritos anteriormente, se queda con el valor que alcanzó en el rango anterior y así sucesivamente.
- En el caso del 100% se debe cumplir la totalidad de los criterios indicados.
- Cuando se habla de “la mayoría” esto se refiere a la mitad más uno de los enfoques. En el caso que sean dos, la mayoría incluye a ambos.

Ejemplo:

En el subcriterio 3.1 (Gestión del Personal), las prácticas descritas responden al requerimiento del subcriterio en sistematicidad y despliegue y la mayoría de los elementos de gestión tienen prácticas sistemáticas y completamente desplegadas. No hay evidencia de evaluación.

En este caso se cumplen con todos los requisitos del rango de 40% - 50%. Dado que cumple con todos ellos, al menos tiene el 50% del puntaje asignado al subcriterio. A continuación, revisamos el rango 60% -70% y vemos que no cumple con ninguno de ellos por lo que se queda con el 50%.

En este mismo caso si hubiera evidencia de que todos los enfoques de los elementos de gestión son sistemáticos, están totalmente desplegados y algunos (menos de la mayoría) han estado sometidos a proceso de evaluación, entonces cumpliría 2 de los 3 criterios (la mayoría) por lo que se le asignaría el 60% del puntaje total asignado al subcriterio.

Tabla N° 7: Matriz de Evaluación de Resultados

% de Logro	Nivel de Resultados
0%	<ul style="list-style-type: none"> • No hay datos o los que existen no son pertinentes al elemento de gestión
10% - 20%	<ul style="list-style-type: none"> • Hay datos de un año • Para la mitad de los indicadores relevantes
30% - 40%	<ul style="list-style-type: none"> • Hay datos de un año • Para todos los indicadores relevantes
50% - 60%	<ul style="list-style-type: none"> • Hay datos de los últimos 3 años • Para la mitad de los indicadores relevantes
70% - 90%	<ul style="list-style-type: none"> • Hay datos de los últimos 3 años • Para todos los elementos de gestión del subcriterio. • Hay tendencia positiva para la mitad de los indicadores relevante
100%	<ul style="list-style-type: none"> • Hay datos de los últimos 3 años para todos los elementos de gestión del subcriterio. • Hay tendencias positivas para todos los indicadores relevantes.

La lógica de aplicación de esta matriz de evaluación de resultados sigue la misma lógica que para el caso de la Evaluación de Enfoque – Despliegue.

Ejemplo:

En el subcriterio 8.4 a) un GORE ha definido evaluar 4 indicadores para medir la satisfacción, desarrollo y compromiso del personal, incluyendo el equipo directivo. Tiene datos de tres años para todos ellos, pero sólo uno muestra tendencia positiva.

Esta evidencia se encuentra en el rango de 50% - 60%. Cumple con los dos requisitos por lo que al menos tiene un 60%. Al evaluar el siguiente rango cumple con 2 de los 3 requisitos por lo que se le asigna el límite inferior del rango, es decir, 70%.

Distribución de los Puntajes por Subcriterio

Para calcular los puntajes por cada subcriterios se utilizará la misma tabla de puntajes utilizada hasta ahora, donde el porcentaje de logro corresponde al porcentaje asignado en la aplicación de la respectiva matriz de evaluación.

Criterios y Subcriterios	% Evaluación	Puntaje Máximo	Puntaje Subcriterio
1. Liderazgo (45 puntos)			
1.1. Liderazgo interno de la alta dirección		15	
1.2. Liderazgo regional y gestión de alianzas y colaboradores		15	
1.3. Gestión de la transparencia, rendición de cuentas, fiscalización y supervigilancia		15	
2. Ciudadanía, Socios y Colaboradores (40 puntos)			
2.1. Gestión de la participación ciudadana, socios y colaboradores		20	
2.2. Gestión de la identidad e imagen de marca del GORE		20	
3. Personas (60 puntos)			
3.1. Gestión del Personal		12	
3.2. Desempeño, compensación y reconocimiento		12	
3.3. Capacitación y desarrollo		12	
3.4. Participación del personal y sus representantes en el proceso de gestión de calidad		12	
3.5. Calidad de vida y prevención de riesgos en el trabajo		12	
4. Gestión de la Planificación Estratégica Regional (80 puntos)			
4.1. Formulación/actualización, aprobación y seguimiento de la Estrategia Regional de Desarrollo		20	
4.2. Planificación y ordenamiento territorial		20	
4.3. Formulación, aprobación y seguimiento de Políticas Públicas, Planes y Programas Regionales		20	
4.4. Gestión de la información regional		20	
5. Gestión de Inversiones y Desarrollo Regional y Territorial (80 puntos)			
5.1. Gestión de Inversiones		20	
5.2. Programa de desarrollo social y cultural		20	
5.3. Programa de desarrollo económico y fomento productivo		20	
5.4. Programa de cooperación internacional		20	
6. Gestión de Recursos (50 puntos)			
6.1. Administración, soporte y asesoría en tecnologías de información y comunicación.		12	
6.2. Gestión financiera contable		14	
6.3. Administración de bienes y servicios		12	
6.4. Gestión de proveedores y asociados		12	

7. Planificación Institucional, Información y Conocimiento (45 puntos)	
7.1. Planificación del desarrollo institucional y control de gestión corporativo	15
7.2. Evaluación de la gestión de la organización	15
7.3. Gestión del conocimiento organizacional	15
8. Resultados (100 puntos)	
8.1. Resultados en la satisfacción de la ciudadanía, socios y colaboradores	20
8.2. Resultados de desempeño financiero y de impacto	20
8.3. Resultados de la efectividad organizacional	20
8.4. Resultados en la satisfacción del personal	20
8.5. Resultados en la calidad de los proveedores	20
TOTAL	500

Estándar General para la Acreditación de Prestadores de Salud

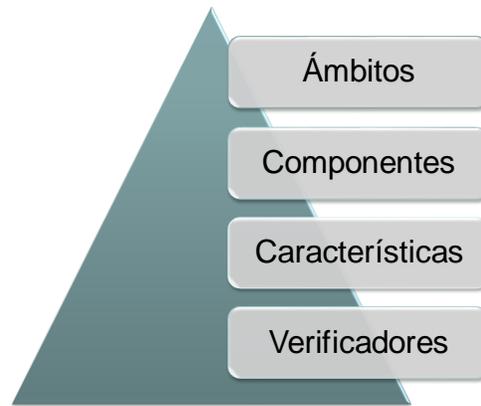
El Estándar General para la Acreditación de Prestadores de Salud es un instrumento gestionado por la Superintendencia de Salud para evaluar el nivel de calidad de los establecimientos de dicho sector para asegurar el cumplimiento de la garantía de calidad, definida en la Ley N°19.966: Garantías Explícitas de Salud – GES. Quienes cumplen con la garantía de calidad son acreditados por la Superintendencia.

La Acreditación es un proceso periódico de evaluación, al cual se someten los prestadores institucionales autorizados por la Autoridad Sanitaria para verificar el cumplimiento de un conjunto de estándares de calidad, fijados y normados por el Ministerio de Salud. Se define como prestadores institucionales de salud a cualquier establecimiento que se encuentre autorizado para otorgar prestaciones de salud, tales como: consultorio, hospital, clínica, centro médico, centro de diagnóstico terapéutico, centro de referencia de salud, laboratorio y otros, incluidas ambulancias y otros vehículos adaptados para atención extrahospitalaria. La Acreditación tiene una vigencia de tres años luego del cual el prestador debe renovar dicha condición.

Dicho proceso de evaluación es ejecutado por Entidades Acreditadoras que son sometidas a un proceso de autorización por la Superintendencia de Salud, para posteriormente ser inscritas en el registro Público de Entidades Acreditadoras.

El Modelo de Calidad de Prestadores de Salud corresponde a un conjunto de estándares mínimos, que se denomina “Estándar General para los prestadores Institucionales” y que deben ser cumplidos de manera progresiva. Para el proceso de evaluación existen “Pautas de Cotejo”, de acuerdo al tipo de prestador (Prestadores de Atención Abierta, de Atención Cerrada, Atención Psiquiátrica, Laboratorios Clínicos, Centros de Diálisis, Servicios de Imagenología, Servicios de Esterilización, Servicios de Diálisis, Servicios de Radioterapia y Quimioterapia, etc.).

La estructura del Estándar General de Acreditación de Prestadores de Salud está compuesta por Atributos, Componentes, Características y Verificadores, los cuales desagregan sus exigencias y requisitos.



Los Ámbitos a ser evaluados en el proceso de acreditación son los siguientes:

- Respeto a la Dignidad del Paciente
- Gestión de la Calidad
- Gestión Clínica
- Acceso, Oportunidad y Continuidad de la Atención
- Competencias del Recurso Humano
- Registros
- Seguridad del Equipamiento
- Seguridad de las Instalaciones
- Servicios de Apoyo

Cada ámbito contiene, en su definición, los alcances de la política pública sanitaria para el otorgamiento de una atención de salud que cumpla condiciones mínimas de seguridad. Los Componentes constituyen el primer nivel de desagregación del ámbito y proveen definiciones de aspectos más operacionales que contribuyen a cumplir con la intención el ámbito. Las características desagregan el componente en espacios menores de análisis en la evaluación. Son los requerimientos específicos de gestión sanitaria que se evalúan en cada componente, especificando lo que se busca evaluar. Finalmente, los verificadores son los requisitos específicos que se deben medir para calificar el cumplimiento de cada característica. Los verificadores tienen Elementos Medibles que permiten constatar de manera tangible y observable que se cumple con los requisitos y Puntos de Verificación que son los lugares donde se realiza la evaluación. En general los Elementos medibles son de la forma:

- Se ha designado el responsable de.....
- Se describe en un documento.....
- Se ha definido un indicador a utilizar y un umbral de cumplimiento....
- Existe constancia de que se ha realizado la evaluación periódica...
- Se constata el cumplimiento de...

Para mayor claridad se entrega el siguiente ejemplo:

Ámbito 1: Respeto a la dignidad del Paciente (DP). El prestador institucional provee una atención que respeta la dignidad del paciente y resguarda principios éticos esenciales en el trato que se le otorga.

Componente DP-1: El prestador institucional cautela que el paciente reciba un trato digno

Característica DP 1.1: Existe una definición de derechos explícitos, que se incorporan a las obligaciones jurídicas que la institución adquiere para con cada uno de sus pacientes y que es informada por medios constatables a los pacientes que se atienden en el establecimiento.

Verificadores:

- Existe un instrumento de difusión de carácter institucional que incluye los derechos relativos a no discriminación, respeto a la privacidad y el pudor, respeto a la confidencialidad, información al paciente o responsables, información respecto al carácter docente asistencial del establecimiento, cuando corresponda (Elemento Medible 1).
- El instrumento es fácilmente accesible, legible y comprensible (Elemento Medible 2).

Los verificadores son observados en lugares físicos del establecimiento (Puntos de Verificación), definidos en la Pauta de Cotejo de acuerdo a su naturaleza (ejemplos: sector de acceso, sector de espera de público, Urgencia, Posta Rural, CECOF, etc.)

Metodología de Evaluación

Los Evaluadores de las Entidades Acreditadores realizan una evaluación en terreno, utilizando una “Pauta de Cotejo” de acuerdo a la naturaleza del prestador (existe una pauta para cada caso), donde evalúan cada característica de los componentes del respectivo ámbito. Cada característica tiene definido un Umbral de Cumplimiento que corresponde a un porcentaje de cumplimiento de los verificadores observados (por el ejemplo DP 1.1 tiene un umbral de cumplimiento mayor o igual al 80%, para el DP 1.2 el umbral es del 100% y el del DP 1.3. es 66%).

Para que las Característica sean consideradas cumplidas, las verificaciones realizadas por los evaluadores deben alcanzar al menos el umbral de cumplimiento definido para cada caso.

Para el cálculo del Nivel de Cumplimiento de una característica se aplica el siguiente procedimiento:

- Se asigna el valor NA (No Aplica), cuando el prestador no dispone de la unidad o servicio indicado en el Punto de Verificación en la Pauta de Cotejo o no realiza la prestación señalada en la característica.
- Se asigna el Valor 1 cuando la totalidad de las condiciones expresadas en el Elemento Medible se cumplen.

- Se asigna el Valor 0 cuando ninguna o sólo algunas de las condiciones expresadas en el Elemento Medible se cumplen.
- Para calcular el Nivel de Cumplimiento de cada Característica se evalúa la siguiente proporción:

$NC = \frac{\text{Suma de todos los valores } \underline{1}}{\text{Puntaje Máximo}} \times 100\%$

- El valor obtenido se compara con el Umbral de Cumplimiento para saber si la Característica se da por cumplida.

La determinación del cumplimiento de una Característica se basa en la verificación de los elementos medibles durante la visita a terreno. Esta demostración puede realizarse a través de revisión de documentos o mediante la observación de procesos en terreno. No son aceptables como evidencias las descripciones verbales, declaraciones de cumplimiento u otros fundamentos no comprobables.

Algunas de las Características del Estándar General han sido definidas como obligatorias, es decir, el Prestador de Salud debe cumplir con el Umbral de Cumplimiento como requisito de Acreditación, si no cumple cualquiera de ella no podrá alcanzar dicha condición, aunque cumpla con todas las restantes.

Condiciones de Acreditación

Si el prestador ha cumplido todas las características obligatorias, se le otorgará o denegará la Acreditación, o se le concederá con observaciones, según las siguientes reglas:

Primera Acreditación

- Acreditado: Cumple con el 50% de las características aplicables
- Acreditado con Observaciones: Cumple con todas las características obligatorias

Segunda Acreditación

- Acreditado: Cumple con el 70% de las características aplicables
- Acreditado con Observaciones: Cumple con el 50% de las características aplicables

Tercera Acreditación

- Acreditado: Cumple con el 95% de las características aplicables
- Acreditado con Observaciones: Cumple con el 70% de las características aplicables

Comentarios

De acuerdo a la revisión de los Modelos de Calidad de referencia y de la comparación con el Modelo de Calidad de los Servicios Municipales, podemos hacer los siguientes comentarios:

1. El Modelo Chileno de Gestión de Excelencia se hace cargo de todos los procesos relevantes que deben ser considerados en la gestión de una organización, en particular de una Municipalidad. La tendencia en la adaptación del Modelo a la particularidad de cada sector va más bien asociado a los Elementos de Gestión que a su estructura de Criterios y Subcriterios. Por lo tanto, una versión adaptada de este modelo debiera considerar todos sus elementos de gestión ya sea con su redacción original o una adaptada al lenguaje de la institución, pero manteniendo el sentido del requerimiento inicial. Adicionalmente se podrían considerar aspectos particulares de su gestión, siempre y cuando estos sean claves para el logro de la excelencia y no una mera mención a funciones asociadas a jerarquías o intenciones de relevarlas, ajenas al sentido de una gestión de calidad. Es importante considerar que la condición de genéricos que tienen los elementos de gestión les da una gran amplitud para que materias específicas puedan ser incorporadas como parte de las evidencias que debe entregar la organización. Nunca se debe perder de vista que uno de los principios de los Modelos de Gestión de Excelencia es la visión de procesos y no de funciones.
2. La decisión de no relevar ciertos temas en los diseños de las adaptaciones del Modelo Chileno de Gestión de Excelencia, dando prioridad a otros más críticos pareciera no ser adecuada en estos momentos, dada la relevancia que ha tomado la gestión de la información, el aprendizaje organizacional y la responsabilidad social. Si bien en las versiones adaptadas hay elementos de gestión que están directamente relacionados con estas materias, muchos de ellos tienen una relevancia secundaria que no está de acuerdo con la necesidad de colocarlos en un plano mayor, dada su vínculo directo con una gestión de excelencia. La posible complejidad de estos temas junto con la estrategia de no abrumar a las organizaciones que se inician en el tema de la gestión de excelencia con requerimiento de esta índole parecieran ser argumentos insuficientes para no incluirlos en el modelo. Si bien las aprensiones al respecto pueden ser válidas, estas debieran ser resueltas nivel de sistema y no limitando el instrumento.
3. Del análisis del Modelo Chileno de Gestión de Excelencia y del Estándar General para la Acreditación de Prestadores de Salud, surge otro aspecto a considerar y es la separación de las actividades de levantamiento de evidencias y la de asignación de puntajes, dejándolos bajo la responsabilidad de distintos actores. Lo anterior significa dejar el trabajo de la recopilación de evidencias a los equipos de trabajo de las instituciones y su evaluación y asignación de puntaje en manos de los Validadores. Esta división de tareas presenta las siguientes ventajas:

- a. Permite concentrar los esfuerzos de comprensión de los elementos de gestión y de levantamiento de evidencias en quienes realizan la autoevaluación y no agregar la tarea de asignar un puntaje, la cual puede estar sesgada (positiva o negativamente) o equivocada por una falta de comprensión de los atributos de la métrica.
 - b. Evita que el trabajo de autoevaluación se enfoque en la asignación de un puntaje por encima de la descripción de los procesos y sus resultados. Además, hay que considerar el tiempo que las instituciones le dedican a resolver el tema del puntaje, el cuál podría ser utilizado en enriquecer la información que refleja la gestión.
 - c. La expertiz en la asignación de puntajes reside en los validadores, cuyo juicio es el que finalmente prevalece, por lo que se evita el conflicto ante diferencias entre lo que se asigna la institución y lo que indica el Validador.
4. La idea de “verificadores” y sus “elementos medibles” está relacionada con identificar aquellos tangibles que sirven de prueba de la existencia de la práctica que responde al requerimiento del elemento de gestión. Esto significa que la aplicación de un proceso deja evidencias de sus productos y resultados y estos debieran ser mencionados como fuente de referencia tanto para quienes realizan la autoevaluación como posteriormente para los validadores. Los “verificadores” o “medios de verificación”. El listado de estos verificadores debiese ser específicos a los procesos descritos, es decir, ser parte de los “output” o salidas durante la ejecución de dichos procesos. Dificultades para su identificación podrían señalar brechas entre la descripción del proceso y lo que ocurre realmente. Por otra parte, contar con estos verificadores podría impulsar procesos de evaluación y mejora de los procesos al poder observar y analizar los productos que ellos arrojan, si cumplen con lo esperado, si están desplegados, si son efectivos, etc.

No obstante, lo anterior, hay que tomar la precaución que el foco sigan siendo los procesos y no sus medios de verificación, es decir, estos son una prueba del proceso y no el proceso en sí. De esta manera se evita que las aplicaciones de modelos se transformen en la recopilación de documentos para así lograr mayores puntajes.

5. El Sistema de Evaluación del Modelo Chileno de Gestión de Excelencia y del nuevo Modelo de Gestión de Calidad de los Gobiernos Regionales, se realiza a nivel de subcriterio lo que permite tener una evaluación más integral de la gestión de una organización que simplemente el resultado de la sumatoria de las evaluaciones parciales de cada Elemento de Gestión. Esto último requiere que exista un equilibrio en la relevancia y en el aporte de cada Elemento de Gestión al resultado global del Subcriterio, aspecto que no necesariamente ocurre, castigando el puntaje de éste, por aspectos que pudieran ser complementarios para la gestión de la organización. Además, esto deja espacios de libertad al evaluador para considerar aspectos de contexto en cada caso.

6. El Modelo de Calidad de la Gestión de los Gobiernos Regionales entrega como nueva característica la inclusión de los llamados “Estándares Mínimos” asociados a los Elementos de Gestión y que instala la idea de requerimientos obligatorios que deben ser abordados por las organizaciones, como condición de base para los procesos de mejora continua. Lo anterior instala un piso común desde donde se inicia el camino hacia la excelencia, orientando los esfuerzos iniciales y evitando pérdidas de tiempo o “partidas falsas”, debido a una inadecuada selección de los aspectos de gestión que deben ser abordados.
7. El Modelo de Acreditación de Salud, entrega información interesante sobre mecanismos para abordar la heterogeneidad de las organizaciones que se aplican un modelo, es decir, permite diseñar una respuesta basada en el mecanismo de evaluación más que tratar de abordarla con diferentes modelos o versiones simplificadas del mismo. Por ejemplo, la evaluación de una institución en particular podría estar relacionada con alguna clasificación de ella, de acuerdo a sus características estructurales, tamaño, tipo de población que atiende, etc., lo que significa hacerse cargo de la heterogeneidad de con el mismo instrumento, pero con distintos procedimientos de aplicación (por ejemplo, un menos número de elementos de gestión, distintos umbrales de porcentajes de logro, etc.).
8. Los “pesos específicos” de los subcriterios y criterios de un modelo de gestión de excelencia responden a la necesidad de relevar un aspecto por sobre otros, no en términos de importancia (todos son igualmente importantes) sino en el efecto de tensionar a las organizaciones a prestar atención a temas que se observan con un menos nivel de desarrollo. En general se tiende a repartir los puntajes en un 60% para los criterios de procesos y un 40% para el criterio de resultados. De esta manera se asegura que las prácticas de gestión descritas tengan un correlato en resultados y de no suceder así se limita el puntaje máximo que una institución puede obtener. Entonces el 60% mencionado se reparte en los aspectos de liderazgo, clientes, planificación, personas, procesos, información y análisis y responsabilidad social. La forma de distribución debiera ser el resultado de una análisis técnico y político del sector, con el fin de identificar cuáles materias requieren una mayor atención especial.

4.4. Producto 4: Descripción del diseño de la institucionalidad validadora, los protocolos de reconocimiento, acreditación y/o certificación, estructura de la institucionalidad, personal que operará, sus roles y competencias, etc.

El desarrollo de este producto de aborda en el punto 4.8. Producto 8 y que corresponde al Estudio de las Características Institucionales del Sistema (descripción de componentes y sus interrelaciones, actores institucionales y sus roles respectivos, soporte jurídico para garantizar la sustentabilidad, etc.). En este punto se incluye lo que se refiere al proceso de validación y quienes serían los actores que tendrían la responsabilidad de llevar a cabo las actividades correspondientes.

4.5. Producto 5: Propuesta del Sistema de Incentivos

Reflexión inicial

a) ¿En qué consiste un sistema de incentivos que apunte a la mejora de la gestión de servicios municipales?

Este requerimiento de las bases en el producto 5¹ es interpretado en un sentido más amplio que la mejora específica de un aspecto de la gestión, como lo es el de los servicios que este entrega entendido de manera reductiva. La manera reductiva de entenderlos sería considerar servicio, sólo un producto de la acción municipal, que lo vincularía a la realización de un determinado trabajo, que se pone a disposición de toda o de algún segmento de la comunidad (clientes/usuarios). Preferimos, emplear una visión más amplia, que incluye otras acciones que no tienen una vinculación directa con un cliente o usuario externo, sino también procesos de apoyo a la producción de esos productos (cliente/usuario interno) y otros bienes públicos, cuya producción y provisión, no sigue el paradigma clásico (que inspira por ejemplo a la ISO 9000), de transformación de insumos en productos, por la intermediación de determinados procesos. Particularmente, este esquema es débil en la provisión de los llamados “bienes públicos puros”, vale decir aquellos donde no es posible la exclusión (entendida como la posibilidad de que algún ciudadano no reciba un servicio que el municipio entregue).² Teniendo en cuenta que el modelo de municipio al que se apunta es uno donde este se convierta en el motor del desarrollo local o, dicho de otro modo, en un “gobierno local”, este deberá desarrollar ese tipo de bienes públicos, tal como se desarrolla en el punto 4.2 de este informe.

¹ “Documento que contenga la propuesta del Sistema de Incentivos, describiendo la naturaleza de éstos, sus fuentes, instituciones de las que dependen, impacto esperado en el mejoramiento de la gestión de servicios municipales, etc.”

² Ver sobre este tema: Banco Mundial (2008), “Chile: Estudio de Evaluación en Profundidad del Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG)”.

Esta es una de las razones de fondo por las cuales el modelo de gestión que promueve el Sistema es el de los modelos de excelencia, los que justamente son capaces de rescatar una vinculación dinámica entre el gobierno local y su entorno.

Por eso, los incentivos deben apuntar a hacer madurar al municipio en la dirección de adoptar un enfoque global y sistémico de su accionar, lo que se logra con la aplicación del modelo de gestión municipal que promueve el Sistema. Dicho de otra manera, debe conseguir que los municipios avancen en su mejora continua guiados por un modelo.

Esto no quiere decir que la gestión específica de los servicios municipales en general, o de algunos servicios prioritarios (como los contemplados en el SEMUG, por ejemplo), sea irrelevante.

La lógica gradual del Sistema, hace aconsejable la incorporación de metas parciales asociadas a la gestión de estos servicios y la provisión de incentivos para el cumplimiento de estas metas.

La presente propuesta de incentivos considera ambos niveles.

b) Realismo y fuentes financieras

La propuesta distingue claramente dos momentos: un sistema de acreditación con base legal en régimen y un sistema de transición basado en lo fundamental en un programa impulsado por Subdere.

Tomando en cuenta que el sistema en régimen parte del supuesto de un cambio legal, los sistemas de incentivos y su financiamiento estarán íntimamente ligados. Si los poderes ejecutivo y legislativo van a estar de acuerdo en establecer una acreditación de la gestión municipal, como estrategia para avanzar hacia los municipios de excelencia que el país requerirá para su desarrollo, se puede suponer que este considerará compromisos debidamente respaldados desde la perspectiva financiera. No puede, por tanto, descartarse a priori ningún tipo de incentivos, en el entendido que la fuente principal de recursos para ello será el Presupuesto de la Nación.

Por otra parte, no es realista pensar, en el contexto económico que vive el país, que los recursos para financiar la fase de transición puedan crecer sustantivamente, salvo que ella aparezca asociada a nuevas iniciativas, como los Semug, que logren suficiente respaldo político. Estos recursos (básicamente los del programa, pero a los que se pueden allegar los de otros sistemas de apoyo, como se explicará más adelante), deberán probablemente redistribuirse para apalancar de mejor forma los objetivos de esta etapa del Sistema.

Una fuente probable de recursos para financiar incentivos son los Gobiernos Regionales, los que tendrán a partir del proceso de descentralización mayores atribuciones, responsabilidades y financiamiento.

Otra manera de provocar incentivos sería condicionar el acceso a apoyos que actualmente entrega Subdere a los municipios, al cumplimiento de requisitos del Sistema. Esto debe diseñarse con cuidado, ya que hay que evitar el riesgo de que sea percibido como un factor de discriminación entre municipios. Por otra parte, el nuevo modelo debe incorporar como requerimientos aquellos que actualmente son exigidos para participar en determinados programas de apoyo, aumentando la coherencia de la intervención de Subdere.

Finalmente, está la posibilidad de solicitar financiamiento del BID para estos fines.

Incentivos en fase de transición

a) Rediseño del programa y reasignación de recursos para actuar como incentivos

En el marco actualmente vigente del programa, este asigna recursos para diversas etapas del proceso de autoevaluación y mejora para los municipios adscritos a él, tales como apoyo a la autoevaluación, validación de la misma, validación del plan de mejora e implementación de este último. La propuesta es que se supere la fase de adscripción al programa y que este quede abierto para todas las municipalidades que deseen participar. De esta manera un sistema de apoyo y capacitación rediseñado, operará como incentivo para aquellos municipios que quieran mejorar su gestión a través del uso del nuevo modelo.

En el producto correspondiente a la propuesta de institucionalidad se desarrollará más detalladamente cómo este operaría. En términos generales, la idea es que los municipios que se interesen, puedan acceder a capacitación que los habilite a realizar la autoevaluación, simplificada, según lo señalado en el punto 4.2. Aquellos que ya se hayan evaluado podrán acceder a consultoría experta en temáticas definidas por Subdere, pero que sean coherentes con sus planes de mejora. Sin necesidad de contar con las autoevaluaciones y recurriendo a otras fuentes de información (tales como el Diagnóstico Nacional de la Calidad de la Gestión Municipal) y a la experiencia acumulada, se pueden definir áreas transversales de mejora en la que se puede contratar consultoría (estas temáticas podrían ir variando en el tiempo).

b) Uso de los programas existentes para incentivar a través de condicionamientos de acceso al cumplimiento de hitos del modelo

La idea general es que para acceder a ciertos apoyos de Subdere, los municipios deban demostrar que han cumplido con ciertos requerimientos del modelo a definir.

Una mirada somera a las diversas acciones que actualmente desarrolla Subdere en relación al fortalecimiento municipal muestra que esta son de una gran diversidad: El listado publicado en su sitio web incluye las siguientes:

- a. Programa de Inversión Desarrollo de las Ciudades
- b. Fondo de Recuperación de Ciudades
- c. Programa Nacional de Tenencia Responsable de Animales de Compañía
- d. Registro Único de Asociaciones Municipales
- e. Programa Mejoramiento Urbano y equipamiento comunal (PMU)
- f. Programa Mejoramiento de Barrios (PMB)
- g. Fondo Común Municipal (FCM)
- h. Sistema Nacional de Información Municipal (SINIM)
- i. Programa Gestión de Calidad de los Servicios Municipales
- j. Sistema de Información Financiera Municipal (SIFIM)
- k. Servicios Electrónicos Municipales (SEM)
- l. Programa de Fortalecimiento de Asociaciones Municipales
- m. Apoyo a Presupuestos Participativos
- n. Acciones de Apoyo para el Fortalecimiento de la Gestión Municipal
- o. Actualización de los Planes de Desarrollo Comunal (PLADECO)
- p. Academia de Capacitación Municipal y Regional
- q. Portal de Servicios Municipales, SEM

Por cierto, no todos estos programas son susceptibles de condicionar al cumplimiento de hitos del modelo, aunque el nivel de exigencia sea mínimo. Se podría priorizar aquellos que tengan una relación más directa con temas blandos de gestión y con los asociados a mejora de los servicios. A modo de ejemplo: los programas k.; n.; o. y q. cumplirían esa condición. Obviamente se excluye el programa i., ya que corresponde a la actual oferta del Sistema.

Incentivos en fase de régimen o de acreditación

La propuesta institucional en régimen apunta a establecer un sistema de acreditación con base legal, por lo tanto, la pregunta adecuada es a qué da derecho la acreditación. Puesto de otra forma qué cambia para el municipio el hecho de estar acreditado.

Otro supuesto válido es que el promotor de esa institucionalidad está en condiciones de ofrecer y entregar algo que el municipio requiere y que no podría obtener de otra forma.

La lógica general de los sistemas de acreditación es que el acreditado queda facultado para ejercer determinadas acciones o funciones que no obtendría de otro modo.

Otra pregunta válida es quién debe ser incentivado y cuáles son sus motivaciones. La propuesta es que el incentivo sea institucional, lo que implica considerar a todas las partes interesadas de la Municipalidad. La propuesta, por tanto, no debe considerar solo recompensas a los actores internos del municipio, sino mejoras en el estatus de la institución municipal que sean habilitantes para una mejor gestión.

En esta línea, debe tener el incentivo más alto quién toma las decisiones relevantes respecto a si se va a acreditar o no. En ese sentido, la acreditación debiera favorecer primariamente a las autoridades políticas del municipio, en especial al alcalde. En segundo lugar, a las autoridades técnicas más importantes, pues en ellos recae la responsabilidad de la implementación y mantención del sistema. En tercer lugar, a los funcionarios, ya que también están involucrados en la implementación y mantención. Finalmente, se debe señalar a otros públicos interesados, como la ciudadanía³.

En el siguiente cuadro se describen sintéticamente los tipos de incentivos que podrían ser atractivos para los diversos públicos involucrados:

Cuadro: Propuesta de Incentivos a la institución municipal para la acreditación

Grupo de interés	Atribuciones de ingresos	Atribuciones de gasto	Fondo de Competitividad	Remuneraciones
Alcalde y autoridades políticas	X	X	X	X
Autoridades técnicas				X
Funcionarios				X
Ciudadanía	X	X	X	

Los tipos de incentivos que se consideran son:

1. **Atribuciones de ingresos.** Se trata de prerrogativas que permitirían al municipio diversificar y aumentar sus disponibilidades presupuestarias. Incluyen alternativas tales como:
 - a) Aumentar los recursos disponibles del Fondo Común Municipal ya sea disminuyendo el aporte o aumentando los recursos percibidos. Esto

³ Se presentan distintas alternativas, sin que en esta fase de la consultoría se adopte una posición definida o se establezcan prioridades. Estas alternativas serán testeadas en la fase de validación, es decir, se consultará por ellas en las encuestas, entrevistas, focus group y talleres que se realizarán.

supondría que el Gobierno Central agregue al FCM cantidades equivalentes, para no perjudicar a terceros.

- b) Entregar a los municipios acreditados facultades para valorar sus servicios y cobrar por ellos a los usuarios.
- c) Facultar a los municipios acreditados para establecer tributos locales.
- d) Una opción del mismo tipo, sería permitir a los municipios acreditados recaudar un porcentaje adicional por tributos locales como patentes, impuso territorial u otros.
- e) Facilitar el acceso de las municipalidades acreditadas al sistema financiero.

La justificación de este tipo de ingresos suplementarios estaría en la calidad de los servicios entregados por parte de los municipios acreditados, así como la seguridad en el buen uso de los recursos cuando la calidad de la gestión está asegurada.

2. **Atribuciones de gasto.** Se trata de facultades otorgadas a los municipios acreditados para usar sus ingresos con mayor flexibilidad. Ejemplos de este tipo son:

- a) Facilidades para contratar personal más allá de las plantas definidas (en número y funciones), en un determinado porcentaje.
- b) Flexibilidades para fijar beneficios laborales para los funcionarios de la municipalidad.
- c) Facilidades para contratar servicios o adquirir productos, dentro de las obligaciones de transparencia y probidad, pero con flexibilizaciones formales.

3. **Acceso a un Fondo de Competitividad.** Un sistema de incentivos también podría tener como objetivo impulsar acciones que permitan lograr el crecimiento y el desarrollo sostenible de la economía local y la mejora de su gestión, en el marco del proceso de descentralización y mejora de la competitividad.

Se puede traducir en una transferencia de recursos adicionales al municipio condicionada a la acreditación.

Estos recursos podrían financiar proyectos orientados al crecimiento y el desarrollo sostenible de la economía local y mejora en la competitividad, tales como, por ejemplo:

- a) Mejoras a la infraestructura
- b) Simplificación de trámites administrativos
- c) Generación de un clima favorable para los negocios
- d) Mejoramiento de los niveles de recaudación municipal

- e) Reducción de contaminación ambiental,
- f) Seguridad ciudadana,
- g) Prevención de riesgos de desastres
- h) Rapidez de respuesta frente a catástrofes naturales, entre otros.

4. **Incentivos remuneracionales.** Se trata de otorgar a los funcionarios y eventualmente a las autoridades técnicas y políticas del municipio beneficios laborales y /o remuneracionales, tales como bonos permanentes o transitorios. Algunos ejemplos posibles:

- a) Bonos a percibirse por una sola vez al obtenerse la acreditación y/o al renovarse las mismas.
- b) Bonos a percibirse cada determinado periodo a determinar (mensual, trimestral, semestral o anualmente), mientras dure la acreditación.
- c) Otros beneficios laborales, tales como permisos, vacaciones u otros para el personal del municipio acreditado.
- d) Incrementar las opciones de capacitación, especialmente en temas de gestión, para el personal de los municipios involucrados.

Estos incentivos serían aplicados de manera diferenciada dependiendo de cada público interesado:

1. Incentivos para alcaldes y concejales. El papel de las autoridades políticas es fundamental para orientar y conducir a la municipalidad a obtener la acreditación

En todo modelo de excelencia se releva el rol del liderazgo en la perspectiva de tensar a la organización a obtener sus objetivos. Sin embargo, en la experiencia de despliegue del Sistema de Gestión de Calidad de los Servicios Municipales, esto es en la mayoría de los casos una carencia. De allí que el nuevo Sistema de Acreditación debe buscar resolver esta falencia, levantando incentivos que aseguren el compromiso activo de alcaldes principalmente, pero también de concejales.

En el caso de los alcaldes, se estima que los incentivos para flexibilizar el acceso y el uso de los recursos, como el acceso a un Fondo de Competitividad son una poderosa motivación para alcanzar la acreditación. Por una parte, se da una señal de eficiencia a la comunidad, que generalmente es crítica a la gestión municipal, de que el municipio ha conseguido un nivel de desempeño elevado (para lo que se requiere que el modelo de acreditación sea percibido como de alta exigencia). Eso debiera tener rendimientos políticos y eventualmente electorales para el alcalde, lo que sin duda es un área de preocupación prioritaria en la fijación de su agenda y en la definición de sus prioridades.

Por otra parte, la acreditación es una especie de examen de suficiencia para el municipio respecto a que es capaz de usar adecuadamente sus recursos, ya que cuenta con un sistema de gestión que lo asegura. De esa manera se justificaría que el Estado le entregue más recursos, que confíe en su capacidad de gastarlos bien y le pueda otorgar algún grado de flexibilidad mayor en esos dos ámbitos (ingresos y egresos).

Estos mismos estímulos deberían funcionar para los concejales, pero en su caso, también se podría considerar alguna mejoría en los viáticos percibidos, u otros beneficios, particularmente en el ámbito de la capacitación. Por tratarse de una autoridad unipersonal, sin embargo, no parece conveniente que el alcalde reciba este tipo de beneficios cuando una municipalidad se acredite.

2. Autoridades técnicas. En este segmento, recaen también altas responsabilidades en el proceso de acreditación, especialmente en la implementación y mantención de la misma.

Por esa razón deben contemplarse incentivos para ellos, las que deben apuntar a mejorar su situación laboral tanto en los aspectos remuneracionales, otros beneficios y oportunidades de capacitación. Estas deberían ser específicas para esta parte interesada, considerando sus intereses particulares.

Por otra parte, la acreditación en sí tiene impactos reputacionales que favorecen especialmente a los directivos, mejorando su currículum y su empleabilidad.

3. Funcionarios. Este grupo tiene también obvias implicaciones en el proceso de instalar la acreditación y de sostenerla en el tiempo. Por eso es justo que se refuerce su motivación por medio de incentivos laborales. Dado que para los funcionarios los efectos reputacionales a los que se hace referencia en el punto anterior, son menos significativos, se recomienda que estos incentivos se focalicen en los aspectos remuneracionales. El diseño de estos estímulos, debe ser cuidadoso para evitar los riesgos de deformación en su uso y aplicación concreta.⁴

4. Ciudadanía. La participación de la ciudadanía es inferior en el proceso de acreditación. Sin embargo, es un público interesado porque se ve favorecido por la mejora en la gestión municipal y la consiguiente mejoría en los servicios que recibe. Por otra parte, puede jugar un rol de presión sobre las autoridades y funcionarios municipales en dirección a obtener y conservar la acreditación.

⁴ Sobre este punto, ver: Obstáculos A La Modernización De Las Relaciones Laborales En Chile ¿Qué impide una extensión mayor de las experiencias de alianza estratégica en las empresas chilenas? Publicado en: "Trabajo y empresa entre dos siglos", Mario Alburquerque, Cecilia Montero y Jaime Ensignia (editores), Editorial Nueva Sociedad, Caracas, 1999.

Los mejores servicios recibidos y la mejora en la reputación corporativa de la gestión edilicia, son incentivos suficientes como para provocar la adhesión ciudadana, en la medida que esta sea adecuadamente informada.

Como está dicho más arriba, la acreditación será el resultado de un acuerdo democrático que aunará las voluntades legislativas del ejecutivo y el parlamento tras el objetivo de una gestión municipal de excelencia. Este compromiso permitiría dar una base de realidad a todos o algunos de los incentivos propuestos en este punto.

A continuación, se presenta un Cuadro que resume lo expuesto en este capítulo.

Cuadro resumen: Incentivos, áreas de impacto, financiamiento en Sistema en régimen y transición.

Momento del Sistema	Tipo de Incentivos	Impacto en la Gestión	Naturaleza del Incentivo	Financiamiento
Transición	Acceso a instrumentos de apoyo específicos del programa (capacitación, consultoría) Acceso a otros programas (ingreso condicionado a cumplimiento de hitos)	Proceso de mejora global. Hitos parciales (estándares mínimos y avances en implementación de Semug)	Focalizado: en agentes de cambio	Presupuesto actual Subdere, más eventuales incrementos a iniciativas específicas, ¿préstamo BID? Fondos regionales.
Régimen (Acreditación)		Global: cumplimiento de exigencias de la acreditación	Institucional: a todas las partes interesadas del municipio	Presupuesto de la Nación

4.6 Producto 6: Relación entre los Servicios Municipales Garantizados (SEMUG) y el Sistema Nacional de Fortalecimiento y Medición de la Gestión Municipal

Antecedentes

Como parte del programa del actual Gobierno, existe el compromiso de avanzar en el desarrollo de los municipios para que tengan mayores capacidades para gobernar sus territorios y prestar servicios de calidad a sus habitantes. Lo anterior se refleja en dos objetivos concretos:

- Avanzar hacia la conformación de verdaderos gobiernos locales
- Estudiar y poner en marcha un conjunto de Servicios Municipales Garantizados (SEMUG) con un determinado nivel de calidad, sujeto a indicadores objetivos auditables, que permitan romper las inequidades territoriales y sociales que afectan a los habitantes de las distintas comunas.

De esta manera se busca que las municipalidades pasen de cumplir un papel exclusivamente de administración, a la constitución de verdaderos gobiernos locales, ampliando las actuales funciones que desarrollan y entregándoles un mayor grado de autonomía en la gestión.

Como primer paso para avanzar en el cumplimiento de estos objetivos se encuentra el diseño e implementación de los Servicios Municipales Garantizados. Este trabajo se está desarrollando en etapas, considerando la inclusión progresiva de los servicios que los municipios prestan a la comunidad. En una primera fase, se han considerado los siguientes servicios:

Sub - Sistema de Servicios a la Comunidad y la Calidad de su entorno:

- Áreas Verdes y Jardines
- Alumbrado Público
- Recolección de Residuos Sólidos Domiciliarios

Sub - Sistema de Protección Social:

- Nuevo Sistema de Apoyo a la Selección de Usuarios de Beneficios Sociales (Ex Ficha de Protección Social). En adelante, será llamado “Registro Social de Hogares”, de acuerdo al nombre del nuevo sistema que se encuentra en implementación bajo la responsabilidad del Ministerio de Desarrollo Social.

Sub- Sistema de Garantías de Trámites Municipales:

- Patentes Comerciales
- Permisos de Circulación
- Licencias de Conducir

El desarrollo de este trabajo considera la identificación de los estándares básicos y los costos de provisión de la primera generación de servicios municipales a garantizar, su validación por parte de una muestra de municipalidades y sus usuarios y una propuesta de ruta crítica de implementación, que considere las etapas e hitos clave y que ofrezca recomendaciones para fortalecer su viabilidad

Por otra parte, se ha definido que los Servicios Municipales Garantizados formen parte del Sistema Nacional de Fortalecimiento y Medición de la Gestión Municipal. Esta decisión significa estudiar y proponer su forma de inclusión (componente o parte de un componente) y como se relacionan con los restantes subsistemas, de manera coherente y pertinente. Esta opción busca dejar dentro de un marco común, las iniciativas de desarrollo y mejoramiento de la gestión municipal, evitando la dispersión de esfuerzos y energías en propósitos que son comunes.

Lo que a continuación se presenta es una propuesta de cómo incorporar los Servicios Municipales Garantizados al Sistema y la definición de la relación con los restantes componente, en particular lo que se refiere al Modelo de Calidad de la Gestión Municipal. En esta propuesta se han considerado las directrices de la Unidad de Desarrollo Municipal, la información referente a la definición de los estándares básicos, y las observaciones recogidas en el Taller de Alineamiento realizado con el equipo de la Unidad de Mejoramiento de la Gestión Municipal.

Los Servicios Municipales Garantizados y el Sistema de Fortalecimientos y Medición de la Gestión Municipal.

La incorporación de los Servicios Municipales Garantizados (SEMUG) como un componente del Sistema Nacional de Fortalecimiento y Medición de la Gestión Municipal, implica un análisis desde el punto de vista estratégico y otro desde el operativo, considerando su naturaleza y los propósitos que persiguen.

La mirada estratégica responde a la pregunta sobre la configuración como componente del sistema, es decir, el rol que le corresponde dentro de su arquitectura y la forma como se relaciona con el resto de los componentes. En este aspecto hay dos formas posibles: como un componente individual que interactúa con los demás o integrado a uno de los componentes existentes. En este sentido se debe tener presente que una de las formas de operativizar la idea de servicios municipales garantizados es a través de la medición de un conjunto de estándares que indiquen el cumplimiento a los requerimientos de dichos servicios, es decir, una acción de evaluación. El sistema cuenta con un componente, el Modelo de Calidad de la Gestión Municipal, que tiene asociado un instrumento de autoevaluación, por lo tanto, comparte funciones con los estándares del SEMUG.

De acuerdo al resultado de la reflexión realizada en el Taller de Alineamiento con el equipo contraparte de SUBDERE y al análisis posterior de dicha jornada por el equipo de consultores, se propone que la opción más conveniente es considerarlo como parte del Instrumento de Autoevaluación de la Gestión Municipal. Esta propuesta surge de considerar las siguientes ventajas y beneficios:

- Unificar en un solo componente (Instrumento de Autoevaluación) todo lo que se refiera a medición y evaluación de la gestión municipal.
- Evitar que los estándares SEMUG sean vistos por sus usuarios como otra forma de evaluar su gestión, paralelo a lo que realiza el instrumento de autoevaluación.
- Su integración, fortalece la relación con el instrumento de autoevaluación ya que debe existir una coherencia absoluta con los objetivos y la estructura del instrumento.

Si bien la lógica de los estándares de los Servicios Municipales Garantizados es diferente a los del Instrumento de Autoevaluación (los primeros están más orientados a una norma que a un modelo de excelencia), debe existir la flexibilidad necesaria que permitan su integración, considerando los fines comunes que ellos tienen, como es la mejora de la gestión de los municipios y la satisfacción de sus usuarios y grupos de interés.

La lógica de evaluación de la Guía del Modelo de Calidad de la Gestión Municipal está basada en preguntas que contienen un conjunto de requerimientos (elementos de gestión) que los municipios deben responder y donde la evidencia entregada es sometida a una rúbrica de medición, la que contiene un conjunto de atributos de calidad, diferenciadas para los procesos y sus resultados. Estos atributos son aplicados de manera progresiva y señalan una ruta para la mejora continua de la gestión de las organizaciones. Una característica relevante de los elementos de gestión es su condición de “no prescriptivos”, es decir no hay una única respuesta para el requerimiento sino tantas como organizaciones la estén aplicando, lo importante es que las respuestas vayan mostrando una evolución en el tiempo, acorde con la ruta definida por los atributos de medición. En cambio, los estándares son por naturaleza prescriptivos, es decir, definen en su contenido un “deber ser” y atributos de medición dicotómicos del tipo “cumple” o “no cumple”.

Bajo estas condiciones pareciera ser complejo relacionar un elemento de gestión con un estándar. No obstante, se pueden buscar ciertas semejanzas y lazos que los pueden vincular, generando una sinergia que potencien y agreguen valor al propósito común de la mejora de la gestión.

En el caso de los elementos de gestión, si bien no son prescriptivos en cuanto a su respuesta, si pueden ser visto como tales al mirar el contenido de la pregunta. Por ejemplo, cuando un elemento de gestión interroga sobre *¿Cómo se realiza la planificación estratégica de la municipalidad para que permita guiar sus acciones hacia el cumplimiento de su misión y visión?*, la pregunta está instalando una serie de requerimientos específicos que la

organización debe cumplir: (a) Tener una Planificación Estratégica, (b) Tener un proceso para diseñarla, (c) Utilizarla para que las acciones estén alineadas con su misión y visión. La forma de cumplimiento puede variar según cada institución, pero todas deben cumplir con lo indicado en su contenido. La diferencia con los estándares está en que estos son prescriptivos tanto en el contenido como en la respuesta. Cuando hablamos de estándares asociados a un servicio, podemos especificar atributos de cantidad y calidad y definir un umbral de cumplimiento (por ejemplo 100%). Por lo tanto, tenemos un lazo común como es la prescripción (implícita o explícita) del contenido de ambos objetos. Sin embargo, la diferencia en la prescripción de las respuestas genera una distancia que implica abordar ambos elementos por separado, pero sin dejar de lado lo que los acerca.

Bajo esta perspectiva podemos explorar los siguientes puntos de vista:

- ¿Podría un estándar ser considerado como un nivel mínimo (“nivel 0”), previo al cumplimiento de los requerimientos del Modelo de Calidad de la Gestión Municipal?
- ¿Podría un elemento de gestión marcar una “ruta” que permita el cumplimiento de un estándar?

A priori podemos responder que ambas opciones podrían ser válidas, de acuerdo al alcance del contenido de los distintos estándares. Para precisar más la respuesta, se requiere conocer cuáles son los estándares propuestos para los Servicios Municipales Garantizados.

De acuerdo a la revisión del informe final entregado por el Centro UC de Políticas Públicas, institución que desarrolló la propuesta de estándares para la primera generación de servicios garantizados, se tiene el siguiente detalle de lo que considera para cada servicio garantizado, el tipo de estándar (cantidad o calidad), descripción del estándar básico, los indicadores asociados, su fórmula de cálculo, el valor del indicador y el medio de verificación.

Estándares del Servicio Garantizado: Construcción y Mantenimiento de Áreas Verdes

Construcción de Áreas Verdes

Prestación	Tipo de estándar	Estándar básico	Indicador	Fórmula de cálculo	Valor indicador	Medio de verificación
Construcción	Cantidad	100% de cumplimiento de oferta básica de superficie de plazas y parques comunales por habitante	m ² de áreas verdes construidas por habitante	m ² de áreas verdes /habitantes en el año t	5 m ² de áreas verdes /habitantes	Catastro/base de datos Dirección de Aseo y Ornato
	Calidad	100% de cumplimiento de especificaciones de calidad para construcción de áreas verdes en base a proyecto tipo de 1.000 m ²	Porcentaje básico de superficie blanda por unidad de área verde (1.000 m ²)	(m ² superficie blanda*100) /m ² totales de superficie blanda por unidad de área verde en el año t	50% de superficie blanda/superficie total	Catastro/base de datos Dirección de Aseo y Ornato
			Porcentaje básico de cobertura vegetal por unidad de área verde	(m ² superficie con cobertura vegetal*100) / m ² superficie blanda por unidad de área verde	40% a 60% de cobertura vegetal/superficie blanda	Catastro/base de datos Dirección de Aseo y Ornato
			Cantidad básica de luminarias por unidad de área verde	Cantidad de luminarias por unidad de área verde (1.000m ²) /1.000 m ²	3 luminarias cada 1.000 m ² *	Catastro/base de datos Dirección de Aseo y Ornato
			Cantidad básica de escaños por unidad de área verde	Cantidad de escaños por unidad de área verde (1.000m ²) /1.000 m ²	4 escaños cada 1.000 m ²	Catastro/base de datos Dirección de Aseo y Ornato
			Cantidad básica de basureros por unidad de área verde	Cantidad de basureros por unidad de área verde (1.000m ²) /1.000 m ²	4 basureros cada 1.000 m ²	Catastro/base de datos Dirección de Aseo y Ornato
			Cantidad básica de juegos infantiles por unidad de área verde	Cantidad de juegos infantiles por unidad de área verde (1.000m ²) /1.000 m ²	1 juego infantil cada 1.000 m ²	Catastro/base de datos Dirección de Aseo y Ornato
			Cantidad básica de máquinas de ejercicio por unidad de área verde	Cantidad de máquinas de ejercicio por unidad de área verde (1.000m ²) /1.000 m ²	1 máquina de ejercicio cada 1.000 m ²	Catastro/base de datos Dirección de Aseo y Ornato
			Existencia de sistema de riego por unidad de área verde	Existencia de sistema de riego por área verde (plaza o parque)	Sí	Catastro/base de datos Dirección de Aseo y Ornato
			Tasa de respuesta a reclamos de usuarios y usuarias por construcción de plazas y parques ingresados (web, teléfono, presencial, carta, etc.) durante un período	(Nº de respuesta a reclamos ingresados por construcción durante el período t*100) /Nº total de reclamos por mantención ingresados en el período t	100%	Catastro/base de datos Dirección de Aseo y Ornato OIRS
Existencia de especies vegetales pertinentes por unidad de área verde	Presencia de especies adecuadas al clima	Sí	Catastro/base de datos Dirección de Aseo y Ornato			

Mantenimiento de Áreas Verdes:

Prestación	Tipo de estándar	Estándar básico	Indicador	Fórmula de cálculo	Valor indicador	Medio de verificación
Mantenimiento	Cantidad	100% de cumplimiento de mantenimiento básica de plazas y parques comunales	Porcentaje de m2 de áreas verdes comunales con mantenimiento	$(m2 \text{ de áreas verdes comunales con mantenimiento} * 100) / m2 \text{ de áreas verdes comunales totales en el año } t$	100%	Catastro/base de datos Dirección de Aseo y Ornato
	Calidad	100% de cumplimiento de especificaciones básicas de mantenimiento de plazas y parques	Tasa de respuesta a reclamos de usuarios y usuarias por mantenimiento de plazas y parques ingresados (web, teléfono, presencial, carta, etc.) durante un período	$(N^{\circ} \text{ de respuesta a reclamos ingresados por mantenimiento durante el período } t * 100) / N^{\circ} \text{ total de reclamos por mantenimiento ingresados en el período } t$	100%	Catastro/base de datos Dirección de Aseo y Ornato OIRS
			Porcentaje de cumplimiento de frecuencia promedio mensual de aseo de áreas verdes	$(N^{\circ} \text{ de días en que se realiza aseo por unidad de área verde en el período } t * 100) / N^{\circ} \text{ de días programados para realizar aseo en áreas verdes en el período } t$	100%	Catastro/base de datos Dirección de Aseo y Ornato
			Porcentaje de cumplimiento de frecuencia promedio mensual de riego de áreas verdes	$N^{\circ} \text{ de días que se realiza riego por unidad de área verde en el período } t * 100) / N^{\circ} \text{ de días programados para realizar riego en el período } t$	100%	Catastro/base de datos Dirección de Aseo y Ornato
			Porcentaje de cumplimiento de frecuencia promedio mensual de mantenimiento de especies vegetales	$N^{\circ} \text{ de días que se realiza mantenimiento de especies vegetales por unidad de área verde en el período } t * 100) / N^{\circ} \text{ de días programados para realizar mantenimiento de especies vegetales en el período } t$	100%	Catastro/base de datos Dirección de Aseo y Ornato
			Porcentaje de cumplimiento de frecuencia promedio mensual de mantenimiento de equipamiento	$(N^{\circ} \text{ de días que se realiza mantenimiento de equipamiento en el período } t * 100) / N^{\circ} \text{ de días programados en que se realiza mantenimiento de equipamiento en el período } t$	100%	Catastro/base de datos Dirección de Aseo y Ornato

Servicio Garantizado: Recolección y Transporte de Residuos Domiciliarios

Prestación	Tipo de estándar	Estándar básico	Indicador	Fórmula de cálculo	Valor indicador	Medio de verificación
Recolección y Transporte	Cantidad	100% de cobertura básica de recolección de RSD	Porcentaje de RSD generados que han sido recolectados y transportados	$(\text{Toneladas de RSD recolectados en el tiempo } t * 100) / \text{Toneladas de RSD generadas en el tiempo } t$	100%	Reporte del servicio - Dirección de Aseo y Ornato
	Calidad	100% de cumplimiento de especificaciones básicas de recolección y transporte de RSD	Cumplimiento de frecuencia básica de recolección esperada en cada zona de la comuna	$(\text{Días de recolección cumplidos según programa para cada comuna para } 7 \text{ días} * 100) / \text{N}^{\circ} \text{ de días de recolección programados para } 7 \text{ días}$	1 a 3 veces por semana	Reporte del servicio - Dirección de Aseo y Ornato
			Porcentaje de cumplimiento de horario de recolección establecido en el tiempo t	$(\text{Horarios de recolección cumplidos según programa en el tiempo } t * 100) / \text{Horarios de recolección programados en el tiempo } t$	100%	Reporte del servicio - Dirección de Aseo y Ornato
			Antigüedad promedio de la flota de camiones recolectores	$(\text{Años de antigüedad camión } 1 + \text{Años de antigüedad camión } 2 + \text{Años de antigüedad camión } n \dots) / \text{Número total de camiones recolectores de la flota comunal}$	< 5 años	Reporte del servicio - Dirección de Aseo y Ornato
			Lavado diario de camiones recolectores	$(\text{N}^{\circ} \text{ de camiones recolectores lavados diariamente} * 100) / \text{N}^{\circ} \text{ de camiones utilizados diariamente}$	100%	Reporte del servicio - Dirección de Aseo y Ornato
			Tasa de respuesta a reclamos de usuarios efectuados por recolección en el período t	$(\text{N}^{\circ} \text{ de respuesta a reclamos ingresados por recolección durante el período } t * 100) / \text{N}^{\circ} \text{ total de reclamos por recolección ingresados en el período } t$	100%	Reporte del servicio - Dirección de Aseo y Ornato OIRS
Disposición final	Cantidad	100% de cobertura básica de disposición final de RSD	Porcentaje de depósito final de residuos recolectados	$(\text{Toneladas de RSD recolectadas en el tiempo } t * 100) / \text{Toneladas de RSD depositadas en el tiempo } t$	100%	Reporte del servicio - Dirección de Aseo y Ornato
	Calidad	100% de cumplimiento de especificaciones básicas de disposición final de RSD	Existencia de lugar de disposición final con autorización sanitaria vigente*	Existencia de relleno sanitario y/o vertedero con autorización vigente para la disposición final de los residuos comunales	Sí	Reporte del servicio - Dirección de Aseo y Ornato

Servicio a Garantizar: Servicio de Alumbrado Público

Prestación	Tipo de estándar	Estándar básico	Indicador	Fórmula de cálculo	Valor indicador	Medio de verificación
Instalación y recambio	Cantidad	100% de cumplimiento de cobertura básica de luminarias comunales	Porcentaje de vías del sector urbano de la comuna que se encuentran iluminadas	$(N^{\circ} \text{ de metros lineales de vías vehiculares de zona urbana con luminarias en operación} * 100) / N^{\circ} \text{ de metros lineales de vías vehiculares de zona urbana totales}$	100%	Registro SECPLAN o dirección municipal correspondiente
	Calidad	100% de cumplimiento de especificaciones de calidad básica de iluminación en vías comunales	Cumplimiento de estándar técnico de instalación propuesto por SEC	Existencia de instalación realizada por operador autorizado por SEC de acuerdo a protocolo establecido en la normativa	Sí	Registro SECPLAN o dirección municipal correspondiente
Mantenición	Cantidad	100% de cobertura básica de mantención de luminarias comunales	Porcentaje de luminarias de la comuna con mantención*	$(N^{\circ} \text{ de luminarias comunales con mantención efectiva} * 100) / N^{\circ} \text{ de luminarias comunales totales}$	100%	Registro SECPLAN o dirección municipal correspondiente
	Calidad	100% de cumplimiento de calidad básica de mantención de alumbrado público	Porcentaje de cumplimiento del tiempo promedio de respuesta ante fallas notificadas por usuarios y usuarias	$(\text{Tiempo promedio en respuesta ante falla desde notificación de usuarios ocurridas en el período } t * 100) / \text{Tiempo promedio de respuesta ante falla especificado para comunas}$	< 100%	Registro SECPLAN o dirección municipal correspondiente OIRS

Servicio a Garantizar: Registro Social de Hogares

Prestación	Tipo de estándar	Estándar básico	Indicador	Fórmula de cálculo	Valor indicador	Medio de verificación
Actualización	Cantidad	100% de cobertura básica de demanda comunal por actualizaciones del RSH	Cobertura efectiva de demanda comunal por realización de actualizaciones de RSH	$(\text{N}^\circ \text{ de actualizaciones realizadas en el tiempo } t * 100) / \text{Número de actualizaciones solicitadas en el tiempo } t$	100%	Registro Dirección de Desarrollo Comunitario
	Calidad	100% de cumplimiento de especificaciones de calidad básica de servicio de actualizaciones de RSH	Cumplimiento de plazo para realizar actualización establecido en la normativa	$(\text{N}^\circ \text{ de actualizaciones realizadas en máximo 5 días en el tiempo } t * 100) / \text{N}^\circ \text{ de actualizaciones solicitadas en el tiempo } t$	100%	Registro Dirección de Desarrollo Comunitario
			Tasa de respuesta a reclamos efectuados por no cumplimiento de acciones acordadas por parte de municipio	$(\text{N}^\circ \text{ de reclamos por no cumplimiento de acciones acordadas por municipio respondidos} * 100) / \text{N}^\circ \text{ total de reclamos por no cumplimiento de acciones acordadas por municipio realizados en el tiempo } t$	100%	Registro Dirección de Desarrollo Comunitario
Nuevos ingresos	Cantidad	100% de cobertura básica de demanda comunal por nuevos ingresos de RSH	Cobertura efectiva de demanda comunal por realización de nuevos ingresos de RSH	$(\text{N}^\circ \text{ de nuevos ingresos realizados en el tiempo } t * 100) / \text{Número de nuevos ingresos solicitados en el tiempo } t$	100%	Registro Dirección de Desarrollo Comunitario
	Calidad	100% de cumplimiento de especificaciones de calidad básica de servicio de nuevos ingresos de RSH	Cumplimiento de plazo para realizar nuevos ingresos establecido en la normativa	$(\text{N}^\circ \text{ de nuevos ingresos realizados en máximo 30 días en el tiempo } t * 100) / \text{N}^\circ \text{ de nuevos ingresos solicitados en el tiempo } t$	100%	Registro Dirección de Desarrollo Comunitario
			Tasa de respuesta a reclamos efectuados por no cumplimiento de acciones acordadas por parte de municipio en proceso de nuevos ingresos a RSH	$(\text{N}^\circ \text{ de reclamos por no cumplimiento de acciones acordadas por municipio en proceso de nuevos ingresos a RSH respondidos} * 100) / \text{N}^\circ \text{ total de reclamos por no cumplimiento de acciones acordadas por municipio en proceso de nuevos ingresos a RSH realizados en el tiempo } t$	100%	Registro Dirección de Desarrollo Comunitario OIRS

Servicio a Garantizar: Patentes Comerciales

Tipo de estándar	Estándar básico	Indicador	Fórmula de cálculo	Valor Indicador	Medio de verificación
Cantidad	Cobertura básica de la demanda comunal por obtener y renovar Patentes Comerciales	Nivel de cobertura efectiva de la demanda de patentes comerciales en la comuna	$((\text{N}^\circ \text{ de patentes comerciales otorgadas en el año } t + \text{N}^\circ \text{ de patentes comerciales renovadas en el año } t) * 100) / (\text{N}^\circ \text{ de patentes comerciales solicitadas en el año } t)$	100%	Registro Departamento de Rentas Municipales
Calidad	Calidad básica en atención en la entrega y renovación de Patentes Comerciales	Fiscalización en terreno de pago de patentes por parte de funcionarios municipales	Realización de salidas de fiscalización periódicas planificadas	Sí	Registro Departamento de Rentas Municipales
		Tiempo de espera promedio para obtener patentes comerciales una vez iniciado el proceso de otorgamiento/renovación	$(\text{N}^\circ \text{ de patentes comerciales otorgadas/renovadas entregadas dentro de 30 días desde el inicio de su tramitación en el año } t * 100) / \text{N}^\circ \text{ de patentes comerciales tramitados en el año } t$	100%	Registro Departamento de Rentas Municipales
		Respuesta a reclamos efectuados por usuarios solicitantes de otorgamiento o renovación de patentes comerciales	$((\text{N}^\circ \text{ de reclamos de usuarios que solicitan patentes comerciales respondidos en el tiempo } t + \text{N}^\circ \text{ de reclamos de usuarios que renuevan patentes comerciales respondidos en el tiempo } t) * 100) / (\text{N}^\circ \text{ total de reclamos realizados por usuarios que solicitan patentes comerciales en el tiempo } t + \text{N}^\circ \text{ total de reclamos realizados por usuarios que renuevan patentes comerciales en el tiempo } t)$	100%	Registro Departamento de Rentas Municipales Registro OIRS
		Disponibilidad para renovar patentes comerciales por Internet	Existencia de plataforma de renovación de patentes comerciales online	Sí	Registro Departamento de Rentas Municipales

Servicio a Garantizar: Licencia de Conducir

Tipo de estándar	Estándar básico	Indicador	Fórmula de cálculo	Valor Indicador	Medio de verificación
Cantidad	Cobertura básica de demanda comunal de tramitación de licencias de conducir	Nivel de cobertura efectiva de la demanda comunal por licencias de conducir	$(\text{N}^\circ \text{ de licencias de conducir otorgados en el año } t + \text{N}^\circ \text{ de licencias de conducir renovados en el año } t) * 100 / (\text{N}^\circ \text{ de licencias de conducir solicitados en el año } t * 100)$	100%	Registro Dirección de Tránsito
Calidad	Calidad básica de atención en tramitación de licencias de conducir	Tiempo de espera para obtener licencia de conducir una vez iniciado el proceso de otorgamiento/renovación	$(\text{N}^\circ \text{ de licencias de conducir otorgados/renovadas entregadas el mismo día del inicio de su tramitación en el año } t * 100) / \text{N}^\circ \text{ de licencias de conducir tramitadas en el año } t$	100%	Registro Dirección de Tránsito
		Tasa de respuesta a reclamos efectuados por usuarios solicitantes de otorgamiento o renovación de licencia de conducir	$(\text{N}^\circ \text{ de reclamos de usuarios que solicitan licencia de conducir respondidos en el tiempo } t + \text{N}^\circ \text{ de reclamos de usuarios que renuevan licencia de conducir respondidos en el tiempo } t) * 100 / (\text{N}^\circ \text{ total de reclamos realizados por usuarios que solicitan licencia de conducir en el tiempo } t + \text{N}^\circ \text{ total de reclamos realizados por usuarios que renuevan licencia de conducir en el tiempo } t)$	100%	Registro Dirección de Tránsito OIRS

Servicio a Garantizar: Permiso de Circulación

Tipo de estándar	Estándar básico	Indicador	Fórmula de cálculo	Valor Indicador	Medio de verificación
Cantidad	100% de cobertura de la demanda de Permisos de Circulación en la comuna	Nivel de cobertura efectiva de la demanda de permisos de circulación en la comuna	$((\text{N}^\circ \text{ de permisos de circulación otorgados en el año } t + \text{N}^\circ \text{ de permisos de circulación renovados en el año } t) * 100) / (\text{N}^\circ \text{ de permisos de circulación solicitados en el año } t * 100)$	100%	Registro Dirección de Tránsito
Calidad	100% de cumplimiento de especificaciones de calidad básica en atención en la entrega y renovación de Permisos de Circulación	Tiempo de espera para obtener permiso de circulación una vez iniciado el proceso de otorgamiento/renovación de Permisos de Circulación	$(\text{N}^\circ \text{ de permisos de circulación otorgados/renovados entregados dentro de 1 hora del inicio de su tramitación en el año } t * 100) / \text{N}^\circ \text{ de permisos de circulación tramitados en el año } t$	100%	Registro Dirección de Tránsito
		Tasa de respuesta a reclamos efectuados por usuarios solicitantes de otorgamiento o renovación de permiso de circulación	$((\text{N}^\circ \text{ de reclamos de usuarios que solicitan permiso de circulación respondidos en el tiempo } t + \text{N}^\circ \text{ de reclamos de usuarios que renuevan permiso de circulación respondidos en el tiempo } t) * 100) / (\text{N}^\circ \text{ total de reclamos realizados por usuarios que solicitan permisos de circulación en el tiempo } t + \text{N}^\circ \text{ total de reclamos realizados por usuarios que renuevan permisos de circulación en el tiempo } t)$	100%	Registro Dirección de Tránsito OIRS
		Disponibilidad para otorgar y/o renovar permiso de circulación por Internet	Existencia de plataforma de renovación de permiso de circulación online	Sí	Registro Dirección de Tránsito

De la revisión de los estándares propuestos, se tiene la siguiente caracterización:

- Para el total de los 7 Servicios considerados existe un total de 22 estándares y 47 Indicadores. Del total de indicadores, 11 son de Cantidad y 36 de Calidad.
- Cada estándar ha sido definido como *“nivel de provisión fundamental (básico) de cantidad y calidad de un servicio, el que ha sido concebido para ser garantizado por todos los municipios del país. Dicho de otra manera, este estándar refiere a un piso esencial común al que debieran poder acceder todos los ciudadanos con independencia de su comuna de residencia”* (Fuente: Informe Centro UC Políticas Públicas).
- Para la definición de los estándares básicos de cantidad y calidad se consideraron *“las variables clave a nivel comunal que inciden sobre la demanda por los servicios”* (Fuente: Informe Centro UC Políticas Públicas)
- Los estándares básicos están clasificados en dos tipos: calidad y cantidad. Los estándares de cantidad *“refieren al cumplimiento o satisfacción del 100% de la demanda comunal por un determinado servicio”*. Los estándares de calidad *“fueron definidos a partir de la identificación de dimensiones clave de la calidad, cada una de ellas expresada en un determinado indicador”* (Fuente: Informe Centro UC Políticas Públicas)
- La mayoría de ellos presentan como valor del Indicador a cumplir 100%, en otros casos el valor lógico SI y en el resto otros casos particulares. Este criterio se explica por: *“La definición de la meta del 100% de cumplimiento en relación a los estándares básicos de cantidad y calidad de los 7 servicios considerados en el marco de esta consultoría responde a una determinada visión sobre lo que implica la garantía de derechos a los ciudadanos, donde no debieran existir diferencias de cantidad o calidad de los servicios otorgados por las distintas comunas”* (Fuente: Informe Centro UC Políticas Públicas)
- Existen adecuaciones particulares para abordar la diversidad de los municipios
- La mayoría de los indicadores de Calidad están asociados a resultados de procesos de gestión de la institución (tasa de respuestas de reclamos, cumplimiento de frecuencias del servicio, porcentajes de cobertura, etc.)
- Todos los indicadores tienen definidos medios de verificación, consistentes en registros, reportes, bases de datos y catastros, etc., que deberán ser gestionados por la institución.
- Cada conjunto de estándares ha sido definido bajo un conjunto de supuestos o pre-requisitos que podrían facilitar su implementación.

Las características de los estándares que se han propuestos para cada uno de los servicios garantizados y su clasificación por tipo (cantidad y calidad), nos lleva a pensar en algunas alternativas de aplicación, desde la perspectiva del Modelo de Calidad de la Gestión Municipal:

- a) Considerar todos los estándares como de “nivel 0” o “estándar mínimo”, cuyo cumplimiento en un 100% es obligatorio, previo a que el municipio logre un nivel de calidad reconocible.
- b) Considerar los estándares de calidad como de “nivel 0” o “estándar mínimo”, cuyo cumplimiento en un 100% es obligatorio previo a que el municipio logre un nivel de calidad reconocible. Los estándares de cantidad pasarían a formar parte de los Indicadores de los Elementos de Gestión Resultados y asociados a Elementos de Gestión de Procesos.
- c) Clasificar los estándares (calidad y cantidad) de acuerdo a su criticidad, identificando aquellos más críticos para que sean considerados como “estándares mínimos” (cumplimiento en un 100%) y los restantes pasan a formar parte de los Indicadores de los Elementos de Gestión de Resultados y asociados a Elementos de Gestión de Procesos.
- d) Agregar a la opción c) los hitos que se definan en la ruta crítica de cumplimiento de los estándares, asociándoles valores progresivos a los umbrales de cumplimiento de los indicadores identificados como críticos.

La opción a) es la menos compleja de aplicar, pero no considera las características particulares de cada servicio a garantizar y del contexto del municipio. Focaliza la gestión en el cumplimiento de los estándares y dejan en un segundo plano o en un plano separado la aplicación de los elementos de gestión del modelo.

La opción b) incorpora los estándares en la lógica del Modelo de Calidad de la Gestión Municipal, y considera a priori que los estándares de calidad son críticos, sin un análisis previo. Si bien es un paso adelante en la lógica de integración, se requiere un mayor estudio de las características de los estándares.

La opción c) considera las características de cada servicio y no distingue entre indicadores de calidad y cantidad, sino que responde a un análisis previo (ambos tipos de indicadores pudieran ser críticos o no) lo que podría ser más cercano a la realidad. En este caso los estándares críticos debieran estar cumplidos en un 100% para acceder a un nivel de calidad reconocible.

La opción d) es la más compleja de configurar, pero considera todas las variables en juego con un mayor sentido de realidad y agrega con mayor claridad el concepto de mejora continua. En este caso se mantiene la idea de clasificar los estándares de acuerdo a atributos de criticidad, convirtiendo algunos en “estándares mínimos” y otros en Elementos de Gestión de Resultados.

En el caso de los estándares mínimo se definirían umbrales de cumplimiento progresivo, los que estarían asociados a los niveles de calidad reconocibles que alcance el municipio. Por otra parte, para el caso de los indicadores asociados a Elementos de Gestión de Resultados, también habría umbrales de cumplimiento progresivo, los que estarían relacionados con el requisito de “efectividad” del elemento de gestión de procesos asociado.

Para graficar de mejor forma este caso, tenemos el siguiente ejemplo:

Servicio Garantizado: Licencia de Conducir

Estándar Mínimo (Crítico):

“Cobertura básica de demanda comunal de tramitación de licencias de conducir”

Ejemplo de progresión:

- Umbral de Cumplimiento para el primer nivel de calidad reconocible: 75%
- Umbral de Cumplimiento para el segundo nivel de calidad reconocible: 90%
- Umbral de Cumplimiento para el tercer nivel de calidad reconocible: 100%

Estándar como Elemento de Gestión de Resultados y Asociado a Elemento de Gestión del Modelo

“Cumplimiento de especificaciones de calidad básica en atención en la entrega y renovación de Permisos de Circulación”

Indicadores incorporados a Elementos de Gestión de Resultados

- Tiempo de espera para obtener licencia de conducir una vez iniciado el proceso de otorgamiento/renovación
- Tasa de respuesta a reclamos efectuados por usuarios solicitantes de otorgamiento o renovación de licencia de conducir

Cada uno de estos indicadores tendría un umbral de cumplimiento para cada nivel de calidad reconocible y que le permitiría cumplir con el requisito de “enfoque efectivo” del elemento de gestión de procesos asociado.

Ejemplo de Elemento de Gestión asociado:

“¿Cómo la municipalidad asegura el cumplimiento de las especificaciones de calidad básica en atención en la entrega de los servicios municipales garantizados (SEMUG)?”

Siguiendo el ejemplo anterior, si se considera que entre cada nivel de calidad reconocible puede haber un periodo de dos a tres años, entonces cada municipio tendría entre 6 a 9 años para cumplir con los estándares mínimo al 100%. Esta trayectoria tendría que ser comparada con la ruta crítica que se defina para la implementación de los Servicios Municipales Garantizados y así calcular la progresión y los plazos reales (sin duda puede haber casos en que un estándar se cumpla de inmediato o que requiera un lapso menor de tiempo para su implementación).

En todo caso e independiente de los valores, lo que se quiere reflejar es que no todas las municipalidades están en condiciones inmediatas de cumplir con el 100% de los requerimientos de los estándares, sino tienen que recorrer un camino de mejora continua que debiera ser el mismo que propone el Modelo de Calidad de la Gestión Municipal y no una vía paralela que duplique los esfuerzos. Además, estas herramientas de calidad poseen una metodología de aplicación definida y ya probada por un conjunto de municipalidades, por lo que no se requiere definir otra para los Servicios Municipales Garantizados, lo que significa ahorro en costos de diseño y en tiempos de puesta en marcha.

En aquellos casos donde el estándar propuesto tiene un indicador que tomas los valores SI/No (Por ejemplo “Existencia de plataforma de renovación de permiso de circulación online”) este se consideraría un “estándar mínimo” y su valor se podría asimilar a “100%”, con umbrales de cumplimiento de acuerdo a la ruta crítica de implementación (ejemplo, plazo que tendrán los municipios para tener desarrollada la plataforma). Para estos casos se deberá confeccionar una matriz que indique los porcentajes de avance anuales esperados para cumplir con el requerimiento.

Ejemplo: “Existencia de plataforma de renovación de permisos de circulación online”

Plazo de implementación: 3 años a partir del 2017

2017	2018	2019
35%	70%	100%

De acuerdo al año en que el Municipios está aplicando el Modelo de Calidad de la Gestión Municipal, sería el valor de referencia que debería utilizar.

Otro aspecto a considerar es que, tal como se menciona en el Informe del Centro UC de Políticas Públicas, existe para cada Servicio Garantizados un conjunto de supuestos o pre-requisitos que facilitarían el cumplimiento de los estándares. Por ejemplo, para el caso del servicio de Recolección de Basura se plantean las siguientes actividades de cargo de la municipalidad:

- *Generar bases de datos y reportes de información periódicos a cargo de la unidad responsable del servicio, de modo de facilitar el seguimiento y evaluación en el cumplimiento de los estándares propuestos. En este caso específico, es indispensable realizar un catastro de las áreas verdes mantenidas. Los municipios deben tener un catastro sistematizado y actualizado de todas sus áreas verdes, con el fin conocer el estado actual de las áreas verdes, diseñar un plan de mantención pertinente, y monitorear cómo se desarrolla el plan de mantención, y así también poder realizar las modificaciones que sean necesarias en la mantención de especies vegetales, equipamiento, suelos, etc.*
- *Realizar propuestas de ajuste de indicadores y/o valores específicos de los indicadores para su realidad específica, en caso de ser necesario.*
- *Adecuada sistematización y gestión de reclamos.*
- *Nivel adecuado de dotación de recursos.*

(Fuente: Informe Centro UC Políticas Públicas)

De la revisión de estos supuestos o pre-requisitos, se observan una serie de requerimientos que podrían ser incluidos o transformados en elementos de gestión del Modelo de Calidad de la Gestión Municipal, por ejemplo, del criterio “Prestación de Servicios Municipales” u otros de acuerdo al proceso de gestión relacionado.

Por ejemplo:

¿Cómo el municipio facilita el seguimiento y evaluación en el cumplimiento de los estándares de los Servicios Municipales Garantizados?

¿De qué forma el municipio realiza una adecuada sistematización y gestión de los reclamos de los Servicios Municipales Garantizados?

De esta manera se fortalecería aún más la relación entre Servicios Municipales Garantizados y el Modelo de Calidad de la Gestión Municipal, ya que, además de los Elementos de Gestión usuales que tiene el Modelo, se agregarían otros específicamente orientados a apoyar la implementación de los estándares, asegurando el cumplimiento de dichos supuestos o pre-requisitos.

Beneficios de la propuesta de Integración

Con la propuesta de integración del Modelo de Calidad de la Gestión Municipal y los Estándares de los Servicios Municipales Garantizados, se consigue una serie de efectos deseados:

- a) Apoyar la implementación de los Servicios Municipales Garantizados a través de un Modelo y un Sistema integral, que aporta principios, metodologías y herramientas de calidad, conocidas en el sector municipal.

Lo anterior tiene relevancia si se considera una de las reflexiones recogidas en el Informe del Centro UC de Políticas Públicas, que expresa:

“La efectiva implementación de centros de costos a nivel municipal, la definición de indicadores de calidad y cantidad de los servicios en aquellos casos donde no existen datos, la creación y sistematización de bases de datos asociadas a variables clave que inciden sobre la demanda por servicios a nivel comunal, la definición de contratos tipo según las particularidades de distintos tipos de comuna y la supervisión de la ejecución de los éstos y su nivel de cumplimiento, son sólo algunos de los desafíos relevantes para los municipios y el gobierno regional que aparecen en el contexto de esta consultoría”

- b) Apalancar el cumplimiento de los estándares de los Servicios Municipales Garantizados, a través de los principios de los Modelos de Calidad, como son el liderazgo de la alta dirección, el foco en el ciudadano, la orientación a los procesos, la planificación estratégica, el uso de información para la toma de decisiones, etc.
- c) Aprovechar el Subsistema de Incentivos que tendrá el Sistema de Fortalecimiento y Medición de la Gestión Municipal, para generar la motivación para el cumplimiento de los estándares. Dicho punto también es recogido en la reflexión realizada por el Centro UC de Políticas Públicas:

“...debe tenerse en cuenta que los estándares básicos definidos representan un doble desafío. Por un lado, la definición de un sistema (de obligaciones, incentivos y/o apoyos) que estimule que los municipios con un estándar bajo el nivel básico puedan alcanzarlo. Por otro lado, debe cuidarse el no desincentivar que municipios que están sobre dicho nivel sigan realizando esfuerzos orientados a seguir mejorando su gestión y resultados”

- d) Generar la integración de los estándares mínimos como componente del Modelo de Calidad de la Gestión Municipal, reconociendo que existe una relación directa entre estándares y modelo y evitando que sean visto como dos focos distintos de atención, que disperse o duplique esfuerzos en la mejora de la gestión. Además, que ambas distinciones (Modelo y SEMUG) se potencian para el cumplimiento de sus requerimientos.

- e) Incorporar los estándares en la lógica de la mejora continua, a través del cumplimiento progresivo del valor meta de sus indicadores, de acuerdo a la ruta crítica de implementación que se defina.
- f) Incorporar la distinción de “estándar mínimo” como un requerimiento de cumplimiento obligatorio si se desea lograr un nivel de calidad reconocible. Se releva el hecho que hay necesidades críticas que deben ser cumplidas en el corto plazo y que, sin esto, no es posible hablar de un municipio de calidad.
- g) Dotar al Modelo de Calidad de la Gestión Municipal de un conjunto de indicadores concretos, provenientes de una política de estado como es asegurar la equidad en la prestación de los servicios municipales.

Comentarios:

1. El mecanismo propuesto cumple con el requerimiento solicitado de describir como los Servicios Municipales Garantizados se incorpora como parte del Sistema de Fortalecimiento y Medición de la Gestión Municipal y la relación con el Modelo de Calidad de la Gestión Municipal y su Guía de Autoevaluación (Términos de Referencia, Punto 6).
2. La tabla de estándares mínimos corresponde a una definición posterior a esta propuesta de diseño y que implica analizar cuáles de ellos cumplen con las condiciones definidas. Con respecto a la relación con el Modelo de Calidad de la Gestión Municipal, se incorpora un subcriterio específico que interroga al municipio sobre las prácticas de gestión que deben tener para asegurar el cumplimiento de dichos servicios. Lo anterior se hace extensivo en el instrumento de Diagnóstico de la Calidad de la Gestión Municipal.

4.7. Producto 7: Descripción de mecanismo de control y seguimiento de los estándares.

El desarrollo de este producto de la consultoría, tiene como objetivo proponer el diseño lógico de un subsistema de seguimiento, monitoreo y control para el conjunto de indicadores de procesos y de resultados de la gestión del municipio, en especial aquellos provenientes de los estándares de los Servicios Municipales Garantizados (SEMUG).

Este subsistema deberá tener una estructura que considere dos niveles de gestión y consulta:

a) Nivel Municipalidad

Considera indicadores de procesos y resultados de cada municipalidad

b) Nivel SUBDERE

Considera indicadores de procesos y resultados agregados, a partir de la información proveniente de cada municipalidad.

Esta estructura significa también distintos niveles decisionales: lo que concierne a la contingencia de cada municipalidad bajo el control de su equipo directivo y de gestión y lo que se refiere a las decisiones estratégicas de las autoridades de la subsecretaría.

Esta configuración significa que cada Municipio tendrá dos tipos de Indicadores: Transversales y Específicos. Los indicadores Transversales serán aquellos comunes a todos los municipios y con similar definición y forma de cálculo (similar a lo que ocurre hoy con los indicadores que alimentan el SINIM) y corresponderán a la evaluación de procesos de gestión clave para el funcionamiento de la municipalidad con independencia de las particularidades que cada uno tenga. Estos indicadores podrán ser agregados para dar forma a parámetros globales para el control y análisis de SUBDERE. La agregación podrá considerar distintos criterios, por ejemplo, geográficos, por tipología, etc., que permita configurar distintos escenarios que sean de interés evaluar. En esta clasificación se ubicarían los indicadores de los SEMUG. Los indicadores específicos responderían a las necesidades de control y seguimiento interno de cada municipio y que responden a situaciones y/o condiciones particulares de cada una de ellas, sin opción de agregación

Con respecto a la metodología que sustente el diseño del subsistema, se propone una de las herramienta más usada en la actualidad por las organizaciones para establecer los objetivos estratégicos y sus mecanismos de control y seguimiento de estándares e indicadores como es el Balanced Scorecard (BSC) o Cuadro de Mando Integral (CMI), la que se destaca por ser de carácter estratégico, que recoge un conjunto coherente de indicadores que proporcionan a los equipos directivos y a las unidades responsables, una visión comprensible de su área de

responsabilidad, señalando un camino organizado que permite abordar los aspectos más relevantes de la gestión y a la vez, transitar hacia una visión de futuro.

Esta herramienta, de comprobada efectividad en distintos tipos de organizaciones, en particular del sector público, ofrece una serie de ventajas que van más allá del control y seguimiento de indicadores. El BSC permite traducir la estrategia de una organización en términos operativo para que esta efectivamente sea utilizada como referencia para su gestión, generando alineamiento entre los distintos niveles de su estructura y focalizando los recursos en las actividades relevantes para el cumplimiento de la misión y el logro de la visión institucional. De esta forma los indicadores de gestión que son controlados a través de un BSC son la traducción cuantitativa de los objetivos estratégicos que se definan en cada caso.

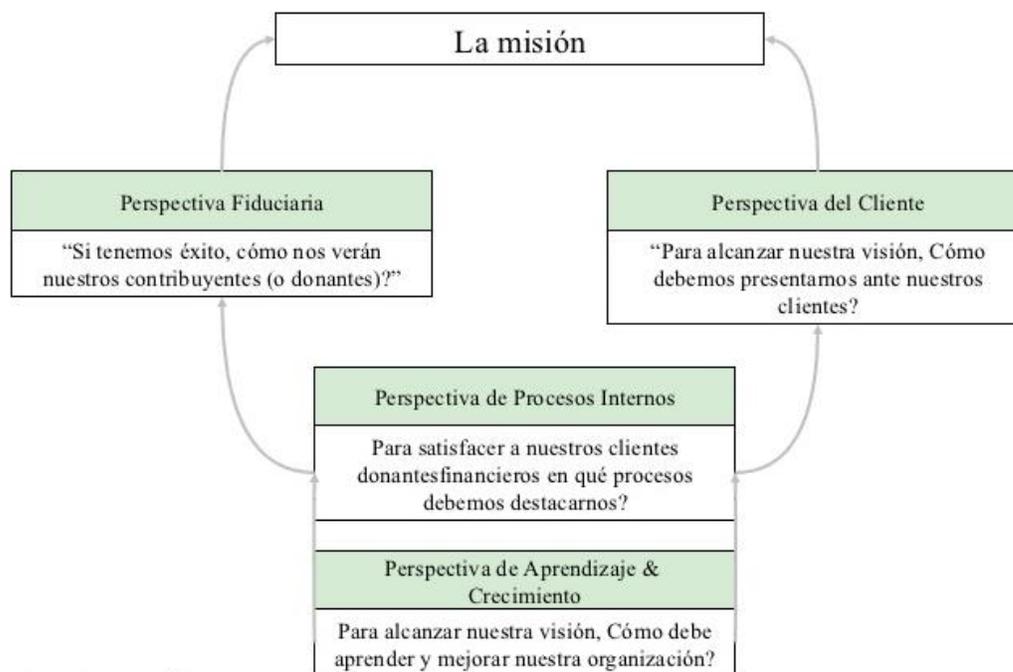
Por lo anterior esta propuesta va más allá del requerimiento inicial de un mecanismo de control y seguimiento, sino que aborda una necesidad mayor como es relevar la importancia que tiene para un municipio contar con una planificación estratégica interna que proporcione una visión integral del municipio en distintas perspectivas (financieros, usuarios, procesos, personas, etc.), permita conocer su situación actual en función del grado de cumplimiento de los objetivos estratégicos y facilita el alineamiento organizacional y la priorización de las acciones y uso de los recursos, en torno a sus propósitos.

Nivel Municipalidad

Bajo esta perspectiva, se propone que cada municipalidad cuente con un BSC, generado internamente y que no se constituya únicamente en un instrumento de medición anual, sino que se convierta en un medio para mejorar y optimizar la gestión municipal y de los servicios, considerando los aspectos financieros, los procesos internos, el aprendizaje institucional y la excelencia de la atención, todo esto centrado en el usuario.

De la aplicación del BSC, deberían surgir los indicadores, que den cuenta de todas las perspectivas estrategias que se desean impulsar en cada municipio, por ejemplo:

- (1) Excelencia en la atención de usuarios
- (2) Sustentabilidad financiera y Gestión presupuestaria
- (3) Gestión de los procesos internos y servicios municipales
- (4) Aprendizaje y gestión del conocimiento
- (5) Además de los indicadores que permitan evaluar el grado de cumplimiento del SEMUG.



Al utilizar el mapa estratégico surge un conjunto de indicadores que deben dar cuenta de los procesos estratégicos que un municipio debería controlar, en miras de una gestión exitosa. De esta manera, el instrumento representa a la organización y cobra sentido para los actores involucrados, quienes podrán proponer y ejecutar iniciativas, en pos del logro de sus metas.

En la aplicación del BSC en el municipio se incorporan los indicadores para la gestión municipal, para el control y seguimiento de los estándares de los Servicios Municipales Garantizados y los indicadores de resultado y gestión referidos al Modelo de Calidad de la Gestión Municipal.

Para garantizar la eficiencia, efectividad y eficacia de los servicios municipales garantizados (SEMUG), es fundamental que el conjunto de indicadores asociados sea monitoreado en forma sistemática.

Para un efectivo seguimiento y control, lo más apropiado es realizar mediciones mensuales (dependiendo del estándar o indicador de gestión o resultado del modelo) y una evaluación anual, a fin de favorecer la aplicación de intervenciones correctoras de manera oportuna, en caso de presentarse déficit en los valores presentados por los indicadores.

Las mediciones deben ser realizadas por cada área o servicio garantizado y deben incorporarlas en un sistema informático ad hoc para que la alta dirección lleve un control mensual del cumplimiento de indicadores y/o estándares.

En su condición de instrumento de aplicación periódica, los indicadores o metas pueden ser actualizados anualmente para ajustarse a las prioridades del municipio y a los cambios ocurridos en los respectivos territorios.

En el caso de los Servicios Municipales Garantizado, se considera inicialmente los primeros siete servicios municipales a garantizar, a saber:

1. Áreas Verdes y Jardines
2. Recolección de Residuos Sólidos Domiciliarios
3. Alumbrado Público
4. Registro Social de Hogares, (Ex Ficha de Protección Social).
5. Patentes Comerciales
6. Licencias de Conducir
7. Permisos de Circulación

Los municipios deben realizar un control de la gestión de sus servicios con el fin de vigilar la calidad del desempeño a través de indicadores. Esto es, administrar y/o establecer acciones concretas para hacer realidad las tareas y/o trabajos programados con el fin de lograr los resultados planificados.

Los indicadores de gestión, tienen la finalidad de guiar, controlar y medir el desempeño objetivo y comportamental requerido para el logro de los objetivos, estratégicas organizacionales y por ende, el cumplimiento de las metas.

Un indicador es una expresión matemática de lo que se quiere medir, con base en factores o variables clave y tienen un objetivo y “cliente” definido.

Los indicadores pueden ser de proceso o de resultados. En el primer caso, se pretende medir que está ocurriendo con las actividades, y en el segundo se requiere medir las salidas del proceso.

¿Por qué medir y para qué?

Si no se mide lo que se hace, no se puede controlar y si no se puede controlar, no se puede dirigir y si no se puede dirigir no se puede mejorar.

Entonces, ¿por qué medir?

- Por qué el municipio debe tomar decisiones
- Por qué se necesita conocer la eficiencia de los servicios municipales (caso contrario, se marcha a ciegas, tomando decisiones sobre suposiciones o intuiciones)
- Por qué se necesita mejorar en cada servicio que presta el municipio a los ciudadanos, principalmente donde se detectan las mayores oportunidades de mejora.
- Por qué se requiere tener información, en lo posible, en tiempo real, que pasa con los servicios que se están entregando (eficiencia o ineficiencia).
- Por qué se necesitan tomar medidas cuando las variables se salen de los límites establecidos.
- Por qué se necesita introducir cambios y/o mejoras y poder evaluar sus consecuencias en el menor tiempo posible.

Cada indicador propuesto debe satisfacer los siguientes criterios o atributos:

- **Medible:** la característica descrita debe ser cuantificable en términos ya sea del grado o frecuencia de la cantidad.
- **Entendible:** debe ser reconocido fácilmente por todos aquellos que lo usan.
- **Controlable:** debe ser controlable dentro de la estructura del municipio.

¿Qué se debe esperar de un sistema de indicadores?

- Que se convierta en un sistema de alerta temprana “Pre-alarmas”
- Que permita al municipio determinar las tendencias y la causa raíz de las desviaciones producidas.
- Que establezca la relación entre el valor agregado y el costo involucrado.
- Que facilite la toma de decisiones, que permita construir conocimiento, que oriente a las personas, que alimente las políticas, que permita optimizar los servicios, entre otras.

Nuestra propuesta considera los estándares de calidad incorporados en el “**Estudio de Identificación de los Estándares Básicos de Calidad de Servicios Municipales Garantizados, licitación**” realizado UC Centro de Políticas Públicas en el mes de abril de 2016.

En dicho estudio se entrega un conjunto de estándares de cantidad y calidad, indicadores y medios de verificación para siete servicios municipales, correspondientes a 3 subsistemas distintos (protección social, trámites municipales y servicios a la comunidad y calidad del entorno), con miras a contribuir a que éstos puedan ser garantizados universalmente por los distintos municipios de Chile, más allá de su realidad geográfica, social o económica particular.

El incorporar el sistema de estándares de los Servicios Municipales Garantizados, así como el conjunto de indicadores de gestión y de resultados asociados al Modelo de Calidad de la Gestión Municipal, provocara una mejor información a las distintas jefaturas y alta dirección con la finalidad de mejorar la gestión y calidad de los servicios que presta el municipio a los usuarios.

La propuesta considera incorporar un conjunto de indicadores, a saber:

- De cumplimiento, está relacionado con las razones que indican el grado de consecución de tareas y/o trabajos.
- De evaluación, están orientados al medir el rendimiento que se obtiene de una tarea o, trabajo o proceso.
- De eficiencia, están relacionados con las razones que indican los recursos invertidos en la consecución de tareas y/o trabajos.
- De eficacia, están relacionados con las razones que indican capacidad o acierto en la consecución de tareas y/o trabajos.
- De gestión, están relacionado con las razones que permiten administra realmente un proceso.

Siempre es aconsejable contar con el mínimo número posible de indicadores que garanticen al municipio contar con información constante, real y precisa sobre los aspectos tales como: efectividad, eficiencia, eficacia, calidad, ejecución presupuestaria, entre otros.

A manera de ejemplo de hoja de cálculo de cumplimiento de un indicador o estándar definido

Prestación: Construcción de áreas verdes	Nombre del indicador: Metros cuadrados de áreas verde por habitante	Responsable: Jefe de Aseo y Ornato
Tipo de Estándar: Cantidad		
<p>Descripción: El indicador más utilizado para medir y realizar comparaciones sobre la disponibilidad de áreas verdes entre países y dentro de cada país ha sido “la superficie total de áreas verdes divididos por la población”, es decir “<i>Metros cuadrados de áreas verdes por habitante</i>”</p> <p>Porcentaje básico de superficie blanda por unidad de área verde (1.000 m²): la superficie dura no puede superar el 50% de la superficie total de una plaza.</p> <p>Porcentaje básico de cobertura vegetal por unidad de área verde: en las zonas Centro y Sur debiese haber entre un 50 y 60% de cobertura vegetal. En la zona centro se establecerá en un 50% de cobertura vegetal y en las zonas sur y extremo sur en un 60%. En las comunas de la zona Norte se recomienda considerar un máximo del 40% de la superficie del área verde cubierta por césped, para disminuir el requerimiento de riego. Este 40% debe estar en lo posible sombreado por árboles, para disminuir la radiación solar directa y con ello mitigar la desecación en las horas de mayor calor, de acuerdo a lo propuesto por Reyes (2014).</p> <p>Por lo tanto, el valor esperado de este indicador se encuentra entre 40% y 60%, dependiendo de la zona geográfica donde se emplace la comuna.</p> <p>m2 de áreas verdes construidas por habitante</p>		
Frecuencia de medición: Semestral	Valor del indicador: 5 m2 de áreas verdes /habitantes	Tipo de unidad: numérica, m2
Fórmula de cálculo: m2 de áreas verdes /habitantes en el año t		
Fuente de datos: Catastro/base de datos Dirección de Aseo y Ornato		
Medio de verificación: Catastro/base de datos Dirección de Aseo y Ornato		
Línea base: 40% y 60%, dependiendo de la zona geográfica donde se emplace la comuna.	Estándar básico: 100% de cumplimiento de oferta básica de superficie de plazas y parques comunales por habitante	
Razonamiento meta:		
Iniciativas:	1.-	
	2.-	
	3.-	

Implementación del BSC en un municipio

El marco conceptual se basa en el Modelo de Mando de Cuadro Integral, CMI, en su adaptación para organizaciones del sector público, la que distingue 4 perspectivas: (1) vecinos(as) y usuarios(as), (2) procesos internos, (3) finanzas y (4) crecimiento y aprendizaje.

Al traducir la estrategia municipal a nivel operacional, incorporando a todas las partes interesadas, se facilitan los procesos de aprendizaje dentro del municipio, se aumenta la eficiencia en la gestión municipal y se mejora la comunicación entre las diferentes unidades y también con la comunidad.

Al utilizar como herramienta de gestión el BSC, esto permitiría establecer los principales lineamientos estratégicos, objetivos e indicadores para medir el desempeño del municipio y adicionalmente el cumplimiento de los estándares establecidos en el SEMUG.

Este mecanismo de control propuesto, incorpora los indicadores de gestión definidos por el municipio, los estándares establecidos en el SEMUG y se sugiere incorporar también algunos indicadores del Modelo de Calidad de la Gestión Municipal.

Los pasos a seguir para establecer este mecanismo de control propuesto son.

1. **Establecer mapa estratégico (BSC):** Es una representación gráfica que muestra los objetivos estratégicos del municipio. Cuenta la historia de la estrategia y de lo que se quiere hacer.
2. **Definición de Indicadores:** Establecer un conjunto de indicadores que permitan medir los objetivos estratégicos del municipio, de cumplimiento de estándares SEMUG y de algunos resultados del Modelo de Calidad de la Gestión Municipal.
3. **Alineamiento y despliegue:** Se deben realizar acciones de alineamiento con todas las unidades y servicios del municipio y despliegue en los diferentes niveles de responsabilidades.
4. **Cultura de ejecución:** Incorporar el BSC como parte de la cultura y del quehacer diario del municipio, interpretar los indicadores del semáforo y realizar las medidas correctivas a tiempo.
5. **Comunicación y difusión del proceso:** generar actividades de comunicación y difusión a todas las partes interesadas (stakeholders).

Como ejemplo de aplicación de un Cuadro de Mando Integral, hemos tomado como referencia un trabajo realizado en el Municipio de Recoleta, el cual muestra la lógica que está detrás de esta herramienta.

Mapa estratégico

La siguiente figura traduce la estrategia del municipio en las cuatro perspectivas mencionadas (primera columna). En la parte superior se describen los objetivos de misión y visión, rescatando los aspectos esenciales que se constituyen en la esencia del municipio deseado para este caso. Esta primera declaración debe ser clarificadora para los funcionarios y funcionarias, que permita iniciar el proceso de alineamiento.

A continuación, en cada una de las columnas se declaran los ejes o focos estratégicos que debe declarar el municipio y que operativiza la declaración de objetivos de misión y visión. En este caso se especificaron 5 ejes: Participación y Transparencia, Municipio eficaz, eficiente enfocado en los servicios, Cultura, deporte y recreación, Mejoramiento urbano y protección del ambiente y Consolidación actividad comercial

Al momento de implementar de manera masiva este tipo de herramienta, SUBDERE puede sugerir o proponer un conjunto de ejes que serán transversales a todos los municipios, por un periodo determinado. La municipalidad, por su parte, podrá definir focos específicos que se hagan cargo de su realidad como organización y de las necesidades de su comuna. Se recomienda que estos focos engloben o aglutinen temas relevantes de la gestión, alineados con la declaración de objetivos de misión y visión.

A continuación, con la conformación de la matriz: perspectivas y focos estratégicos, le corresponde al municipio definir sus objetivos que se hagan cargo de cada una de las celdas (no necesariamente todas). Aquí nuevamente surge la división de los niveles de información, es decir, algunos de estos objetivos pueden ser sugeridos o propuestos por SUBDERE de manera transversal a todos los municipios y otros serán específicos a cada municipalidad.

Es importante recordar que en la construcción de este “mapa estratégico” debe haber espacio para los objetivos asociados con los Servicios Municipales Garantizados que podrán ser transversales o específicos de acuerdo a como quede su diseño definitivo.

Para el caso que hemos utilizado como ejemplo para describir la metodología, el Mapa Estratégico queda definido de la siguiente manera:

<i>“Un municipio inclusivo, equitativo y transparente, cuyos servicios de excelencia contribuyen al progreso económico, social y cultural, con el fin de entregar a la comunidad un lugar grato para desarrollarse y vivir.”</i>					
	Participación y transparencia	Municipio eficaz, eficiente enfocado en los servicios	Cultura, deporte y recreación	Mejoramiento urbano y protección del ambiente	Consolidación actividad comercial
Perspectiva vecinos/as y usuarios/as	Aumentar participación de usuarios/as en planificación comunal (1 y 2)	Mejorar calidad y cobertura de los servicios de atención directa a vecinos (3)	Aumentar o mantener el nº de actividades de cultura, deporte y recreación	Mejorar equipamiento de espacios públicos	Promover empleabilidad local
		Cumplir estándar de recolección y transporte de residuos domiciliarios (4)		Cumplir estándar de construcción de áreas verdes: metros cuadrados de áreas verdes construidas por habitante (5)	
Perspectiva procesos internos	Mejorar comunicación con usuarios informando a la comunidad (6)	Identificar problemas y mejoras en la prestación de servicios.	Fortalecer colaboración con organismos comunitarios para desarrollar mejores soluciones.	Mejorar el diseño y cumplimiento de políticas y programas, con la correcta gestión de proyectos de inversión	Mejorar vínculos con empresas locales y promover cooperación mutua. (8)
	Cumplimiento de estándar de tasa de respuesta a reclamos de usuarios y usuarias por mantención de plazas y parques ingresados (7)	Cumplir estándar de porcentaje de cumplimiento de tiempo promedio de respuestas ante fallas notificadas por usuarios y usuarias		Cumplimiento de estándar de porcentaje de luminarias de la comuna con mantención (9)	
Perspectiva financiera	Optimizar los recursos utilizados en los distintos programas y servicios.				
	Aumentar ingresos municipales.				
Perspectiva conocimiento y aprendizaje	Comunicar y liderar en todos niveles, permitiendo la coordinación interna				
	Orientar la cultura interna del municipio hacia la integración y el trabajo en equipo				
	Capacitar al personal para apoyar el logro de objetivos y vocación de servicio público				
	Mejorar infraestructura tecnológica y de comunicación.				

Para realizar una distinción entre los objetivos, aquellos en color azul corresponden a los definidos por el municipio (transversales y específicos) y los de color verde corresponden a objetivos de los Servicios Municipales Garantizados (SEMUG) y que se refieren al cumplimiento de los respectivos estándares asociados.

Para efectos de seguimiento y control de cada uno de estos objetivos, se deberán definir indicadores y umbrales de cumplimiento (metas), los que en su conjunto pasarán a constituir el Tablero de Control de la Municipalidad.

Tablero de Control

El Tablero de Control es una matriz, que proviene del Mapa Estratégico y que especifica, para cada uno de los objetivos estratégicos, su(s) indicador(es) y meta(s) asociada(s), lo que permitirá efectuar el control y seguimiento de la estrategia que defina el municipio.

Los indicadores deberán ser evaluados periódicamente (mensual, trimestral, semestral, etc.) de acuerdo a cada caso y el valor resultante comparado con la meta. De esta manera se podrá advertir el avance del cumplimiento de la estrategia e identificar aquellos aspectos cuyos objetivos deben ser reforzados para que puedan lograr alcanzar la meta definida.

Para estos casos se suele utilizar como elemento gráfico para resaltar el nivel de avance, la “semaforización”, es decir resaltar con un color que indique su estado:

Rojo: el resultado de la medición del indicador está muy por debajo de la meta y existe la posibilidad cierta de no alcanzar dicho valor. En este caso se deben tomar medidas remediales que permitan recuperar el curso de las acciones (replanificar, reasignación de recursos, etc.)

Amarillo: el resultado de la medición del indicador está por debajo de la meta, pero existe la posibilidad cierta de alcanzar dicho valor, si se hacen los ajustes pertinentes. En este caso se debe avanzar en el cumplimiento de las acciones, pero manteniendo la atención en el indicador.

Verde: el resultado de la medición de indicador corresponde al valor meta o esta sobre él. En este caso sólo se presta la atención rutinaria ya que significa que las acciones avanzan de acuerdo a lo planificado.

Las acciones de control y seguimiento se pueden efectuar con apoyo de un software o aplicación informáticas, como se describe en el punto siguiente.

Para el caso del ejemplo que estamos utilizando, el Mapa Estratégico quedaría de la siguiente manera (se muestran las dos primeras perspectivas):

TABLERO DE CONTROL

Perspectiva	Objetivo Estratégico	Indicador	Meta
Vecinos/as y usuarios/as	Aumentar participación de usuarios/as en Planificación comunal (1 y 2)	(Nº de consultas realizadas / Nº total de Consultas proyectadas) * 100	< 40%
			$40\% \leq x < 80\%$
			$\geq 80\%$
		(Nº Unidades vecinales participantes/Nº total de unidades vecinales) * 100	< 60%
			$60\% \leq x < 80\%$
			$\geq 80\%$
	Mejorar calidad y cobertura de los servicios de atención directa a vecinos (3)	(Nº de servicios implementados/ Nº total de unidades vecinales) * 100	< 60%
			$60\% \leq x < 80\%$
	Cumplir estándar de recolección y transporte de residuos domiciliarios: porcentaje de RSD generados que han sido recolectados y transportados (4)	(toneladas de RSD recolectados en el tiempo t / Toneladas de RSD generadas en el tiempo t) * 100	< 100 %
			=100%
< 100 %			
=100%			
Cumplir estándar de construcción de áreas verdes: metros cuadrados de áreas verdes construidas por habitante (5)	(Metros cuadrados de áreas verdes comunales con mantención año t / metros cuadrados de áreas verdes comunales totales en el año t) * 100	< 100 %	
		=100%	
Procesos internos	Mejorar comunicación con usuarios informando a la comunidad (6)	Nº de boletines informativos mensuales	1
			2
			3
	Disminuir tasa de respuesta a reclamos de usuarios y usuarias por mantención de plazas y parques ingresados (7)	(Nº de respuesta a reclamos ingresados por mantención durante el periodo t /Nº total de reclamos por mantención ingresados en el periodo t) * 100	< 100 %
			=100%
	Mejorar vínculos con empresas locales y promover cooperación mutua. (8)	(Nº de empresas locales ligadas / Nº total de empresas locales) * 100	< 40%
			$40\% \leq x < 60\%$
			$\geq 60\%$
Cumplimiento de estándar de porcentaje de luminarias de la comuna con mantención (9)	(Nº de luminarias comunales con mantención efectiva / Nº de luminarias comunales totales) * 100	< 100 %	
		=100%	

Tal como ya mencionáramos, los objetivos estratégicos en color azul corresponden a los del municipio y los verdes están referidos a los estándares establecidos en el SEMUG.

En general todos los indicadores, deben estar referidos al Modelo de Calidad de la Gestión Municipal, ya sea en su ámbito de Resultados o como parte de los Estándares Mínimos.

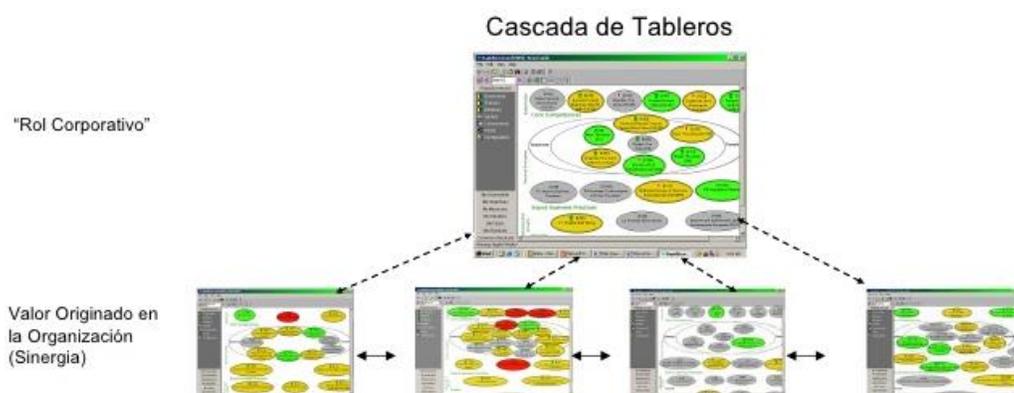
Nivel SUBDERE

En este nivel encontramos información agregada identificada como relevante por la Subsecretaría, para controlar y monitorear la gestión de los municipios a nivel nacional.

Dado el volumen de información que este mecanismo puede generar (por ejemplo 50 Indicadores promedios por Municipios, da un valor de 17.250 datos), hace impracticable un control y seguimiento uno a uno (sin perjuicio que la información esté disponible para consultas y/o análisis muestrales)

Por lo tanto, se recomienda el diseño de un BSC “corporativo” que refleje la estrategia de la subsecretaría a nivel nacional y que contenga indicadores transversales (compartidos por todos los municipios, como por ejemplo el caso de los indicadores de los Estándares SEMUG) que permita cumplir con las necesidades de seguimiento y control para la toma de decisiones relacionadas con el diseño e implementación de políticas.

Este BSC “corporativo” tendría su correlato en cada BSC municipal en forma de cascada, es decir, los objetivos considerados en el primero deben estar presentes en el segundo.



La definición de este BSC “corporativo” sería una señal para los municipios sobre el conjunto de indicadores básicos que debieran ser controlados (lógica prescriptiva), donde debieran estar presente los Indicadores de los SEMUG y aquellos indicadores de procesos y resultados, de acuerdo a las distintas perspectivas. El diseño de este mecanismo implica un análisis que responda a las interrogantes ¿qué quiero medir? y ¿por qué o para qué quiero medir?, de tal

forma que responda a criterios de selección definidos, donde cada una de las mediciones agrega valor y sirva para los propósitos institucionales. En este aspecto suele ser válido el aforismo “muchísima información no es información”, es decir, que el control no va por la cantidad de datos que se considera sino por su valor en la toma de decisiones, en especial si estas son estratégicas.

Con respecto a la forma de hacer seguimiento a este nivel, lo más conveniente es la agregación y el análisis estadístico en base a promedio, dispersiones y límites de control, que vaya entregando “alarmas” cuando alguno de ellos quede en condición “fuera de control”. Una pesquisa del sistema debiera identificar que valores (de uno o varios municipios) están generando esta situación.

Gráfico de control



Soporte de Software /Hardware

El control y seguimiento de los indicadores de gestión, para ambos niveles se ve enormemente facilitada si se cuenta con alguna aplicación informática, que pueda procesar los datos y transformarlo en información que sirva para la toma de decisiones.

Es deseable que estos softwares cumplan con las siguientes condiciones:

1. Que sea un software basado en Internet

La aplicación debe tener su estructura apoyada en la red. Esto permite que, desde cualquier browser, sin la necesidad de instalar softwares especiales, se pueda tener acceso a una herramienta que pueda ser implementada y actualizada de manera eficaz.

2. Que sea fácil de manejar.

La facilidad de uso es un punto muy clave. Se debe elegir un producto que funcione tan amigablemente como un software de escritorio. Utilizar la herramienta debe ser tan fácil como navegar en una página de internet. Así mismo, es importante que pueda alimentarse a través del internet, de algún archivo CVS o a través de una conexión directa a las bases de datos. La complejidad en su interface con el usuario puede ser una barrera de uso por lo debe ser percibida como algo simple de usar y con entradas de información que agreguen valor.

3. Que permita el desarrollo de Mapas Estratégicos y Tableros de Control

La base en la implementación de la metodología del BSC es el seguimiento de los mapas estratégicos. La herramienta para Balanced Scorecard que se seleccione debe permitir la elaboración de mapas estratégicos y tableros de control que puedan ligarse directamente a los datos que finalmente “semaforizan” los resultados.

4. Que permita la visualización de los resultados en forma de cascada

El software para BSC debe permitir la visualización de los datos en forma de cascada a los diferentes niveles de la organización. Debe permitir visualizar tanto detalle como sea necesario empezando a nivel general para después abrir poco a poco el detalle de los datos hasta llegar a un nivel individual.

5. Que permita la visualización de reportes.

El software seleccionado debe tener la capacidad de generar reportes, gráficas y análisis bajo diferentes perspectivas y a diferentes niveles para facilitar la visualización de la información requerida.

6. Que permita la comunicación en todos los niveles

El producto debe permitir incorporar comentarios a todos niveles y periodos. Además, el software debe ofrecer la posibilidad de programar notificaciones automáticas a los usuarios como por ejemplo la necesidad de actualizar algún indicador o la notificación de indicadores con bajo desempeño, etc.

7. Que calibre automáticamente los resultados

La herramienta debe calibrar automáticamente los resultados de manera que asigne un color (por ejemplo, rojo, amarillo o verde) a cada elemento al recibir el dato, esto obedeciendo el criterio que se le haya programado anteriormente.

8. Que se integre con las herramientas de escritorio

Es básico que la herramienta permita exportar los datos y reportes a aplicaciones como Adobe, Microsoft Word, Excel o PowerPoint.

En este aspecto, en general existen dos alternativas:

1. Adquirir un paquete o software genérico, donde la organización debe adaptarse a las opciones que presenta la aplicación
2. Desarrollar una aplicación ad-hoc, hecha a la medida de las necesidades de la organización

Dada la naturaleza del requerimiento, es posible encontrar productos que se hagan cargo de la tarea (ejemplos: Quick Scores, Visual Factory.), cuya configuración puede ser más rápida que el diseño, construcción y prueba de un software ad hoc.

No obstante, existe una tercera opción que es trabajar sobre una aplicación que ya está funcionando y adaptarla a la realidad de los usuarios de una municipalidad. En este caso nos parece interesante presentar como referencia el software **SIS Q** que utiliza el Ministerio de Salud, para controlar la gestión de sus establecimientos hospitalarios.

Esta herramienta tecnológica está a disposición de los prestadores públicos que se someten al proceso de Acreditación y Autogestión. La aplicación se encuentra operativa en los servidores de la Superintendencia de Salud y, a través de él se da soporte a los distintos prestadores de salud del territorio nacional.

Este sistema funciona considerando la estructura de dos niveles (similar a lo requerido), es decir, es utilizado por cada uno de los prestadores (similar nivel municipalidades) para el control de su gestión y a la vez es utilizado por el Ministerio de Salud (similar nivel SUBDERE) para un control global y conocer el avance en línea del sistema de calidad, para tomar las acciones correctivas a tiempo para cumplir con los indicadores y estándares definidos.

Esta aplicación cumple con las condiciones descritas anteriormente (uso a través de la web, interfaz amigable, reportes, etc.) en especial a lo que se refiere a permitir la configuración de mapas estratégicos y tableros de control.

A continuación, a modo de ejemplo, se muestra algunas de las interfaces con los usuarios:

MAPA ESTRATEGICO

	SUSTENTABILIDAD FINANCIERA	EFICIENCIA OPERACIONAL	GESTIÓN CLÍNICA	EXCELENCIA DE LA ATENCIÓN
PERSPECTIVA USUARIOS	2,33 Satisfacción de la demanda de atención	2,50 Agregar valor al usuario	2,00 Articulación de la Red Asistencial	3,00 Proporcionar atención de calidad, segura y digna
PERSPECTIVA FINANCIERA	0,67 Control presupuestario	1,50 Mejoramiento de la productividad	4,00 Control de la variabilidad de guías clínicas	4,00 Disminuir los costos de la no calidad
PERSPECTIVA PROCESOS INTERNOS		4,00 Fortalecer y optimizar los procesos clínicos críticos		
	2,67 Control de procesos financieros críticos	3,00 Fortalecer y optimizar los procesos de apoyo y logísticos	4,00 Generación de rutas y guías clínicas relevantes	3,00 Fortalecer procesos de calidad
		3,67 Usar de manera eficiente los recursos		
PERSPECTIVA APRENDIZAJE Y	2,00 Estandarizar y optimizar los	2,00 Aumentar compromiso, competencias y eficiencia	4,00 Equipos de gestión	4,00 Equipos de calidad

TABLERO DE CONTROL



Usuario Conectado: HOSPITAL CLINICO SAN BORJA ARRIARAN

Institución: Hospital Clínico San Borja-Arriarán (Santiago, Santiago)

26/04/2016 23:33:42

Inicio Volver Salir

Sesión expira en: 20 Minuto(s)

AS - AUTORIZACIÓN SANITARIA AP - ACREDITACIÓN PRESTADORES AG - AUTO GESTIÓN ADMINISTRACIÓN AS - AUTORIZACIÓN SANITARIA AP - ACREDITACIÓN PRESTADORES

AG - AUTO GESTIÓN ADMINISTRACIÓN

Cuadro de Mando periodo: Marzo

EFICIENCIA OPERACIONAL			
APRENDIZAJE Y DESARROLLO			
SIGLA	Nombre Indicador	Indicador	Acciones
B.1.1	Índice de Días de Ausentismo Laboral por Licencias Médicas Curativas	6,37	
B.1.2	Porcentaje de Funcionarios Capacitados que Ejercen Funciones de Jefatura	100%	
PROCESOS INTERNOS			
SIGLA	Nombre Indicador	Indicador	Acciones
B.2_1.1	Porcentaje de Cirugía Mayor Ambulatoria en Pacientes Mayores de 15 Años	31,09%	
B.2_1.2	Categorización de la Demanda en Unidad de Emergencia Hospitalaria	99,63%	
B.2_1.3	Oportunidad de Hospitalización para Pacientes desde UEH	91,2%	
B.2_2.1	Porcentaje de Despacho de Receta Total y Oportuno	93,53%	
B.2_2.2	Porcentaje de Implementación Dosis Diaria	26,4%	
B.2_2.3	Porcentaje de Uso del Arsenal Farmacológico	92,64%	
B.2_2.4	Porcentaje de Ejecución del Plan de Mantenimiento Preventivo Equipos Médicos	100%	
B.2_2.5	Rotación del Inventario de Dispositivos Médicos (DM)	5,7	
B.2_3.1	Porcentaje de Intervenciones Quirúrgicas Suspensas	10,16%	
B.2_3.2	Promedio de Días de Hospitalización Prequirúrgicos	0,97	

En el caso de la figura del Mapa Estratégico, se observa la matriz de perspectivas y focos estratégicos y en sus celdas los objetivos definidos para cada caso, con el valor promedio de sus indicadores asociados “semaforizados”. El Tablero de Control muestra el listado de Indicadores asociados a los objetivos estratégicos con sus valores y la comparación con las respectivas metas.

El Dadas las similitudes en las necesidades de ambos tipos de instituciones (gestión de un sistema de calidad y control y seguimiento de indicadores) se podría tomar como base lo diseñado para el Ministerio de Salud (diseño lógico) y adaptarlo al mundo municipal (diseño físico) considerando las particularidades del sector y nuevas opciones deseables por los usuarios.

4.8. Producto 8: Propuesta de institucionalidad

Este producto se refundió con el producto 4, dado que el requerimiento se abordó de manera sistémica y no por componente. (Ver punto 4.4)

En este punto se desarrollan los rasgos esenciales de la propuesta de institucionalidad, que permita la operación del Sistema de Acreditación de la Gestión Municipal. Esta se desarrolla considerando dos fases o momentos claramente diferenciados: la fase de régimen, donde se propone un Sistema de Acreditación para municipios y gobiernos regionales sancionado por ley; y la fase de transición o de ejecución inmediata, denominada Sistema Nacional de Fortalecimiento y Medición de la Gestión Municipal. A continuación, se exponen ambas propuestas:

1. Sistema de Acreditación de los Gobiernos Subnacionales

El diseño propuesto considera la convergencia con el Sistema de Acreditación de la Gestión de los Gobiernos Regionales, el que operaría con una institucionalidad similar y común, pero tomando en cuenta las particularidades de cada sector (municipal y regional).

La estructura institucional propuesta supone la creación de una nueva institución del Estado, denominada Comisión Nacional de Acreditación de los Gobiernos Subnacionales (CNAGS), compuesto por un Consejo de Acreditación, una Secretaría Ejecutiva y Organismos Evaluadores. Esta figura se crearía, a través de la promulgación de una Ley General de la República y como su nombre lo indica, permitiría entregar acreditaciones a los GORE y a las Municipalidades.

Tomando en cuenta las diferencias existentes entre los distintos tipos de gobierno sub nacional que podrían ser acreditados, el sistema operaría con modelos de gestión distintos para cada uno de ellos.

El Sistema de Acreditación de la Gestión de los Municipios es el proceso mediante el cual se establece el cumplimiento por parte de las Municipalidades, de los requisitos de gestión del modelo de acreditación. El conjunto del sistema contaría de 4 subsistemas: Acreditación y reconocimiento, Apoyo al Fortalecimiento, Modelo e Incentivos, los que se describen a continuación.

El esquema que se sigue para mostrar el nuevo sistema es el siguiente: primero se expone la propuesta, basada en su equivalente en la versión 2015 del Sistema de Acreditación de los Gobiernos Regionales. Luego, frente a cada propuesta se reflexiona sobre los cambios principales en relación a lo actualmente existente⁵ y las áreas en que se requiere una definición estratégica por parte de las autoridades competentes de Subdere.

⁵ En el entendido de que, en el presente, no se puede afirmar que exista una institucionalidad de acreditación vigente, el punto de referencia para relevar los cambios son los contenidos del DS 235.

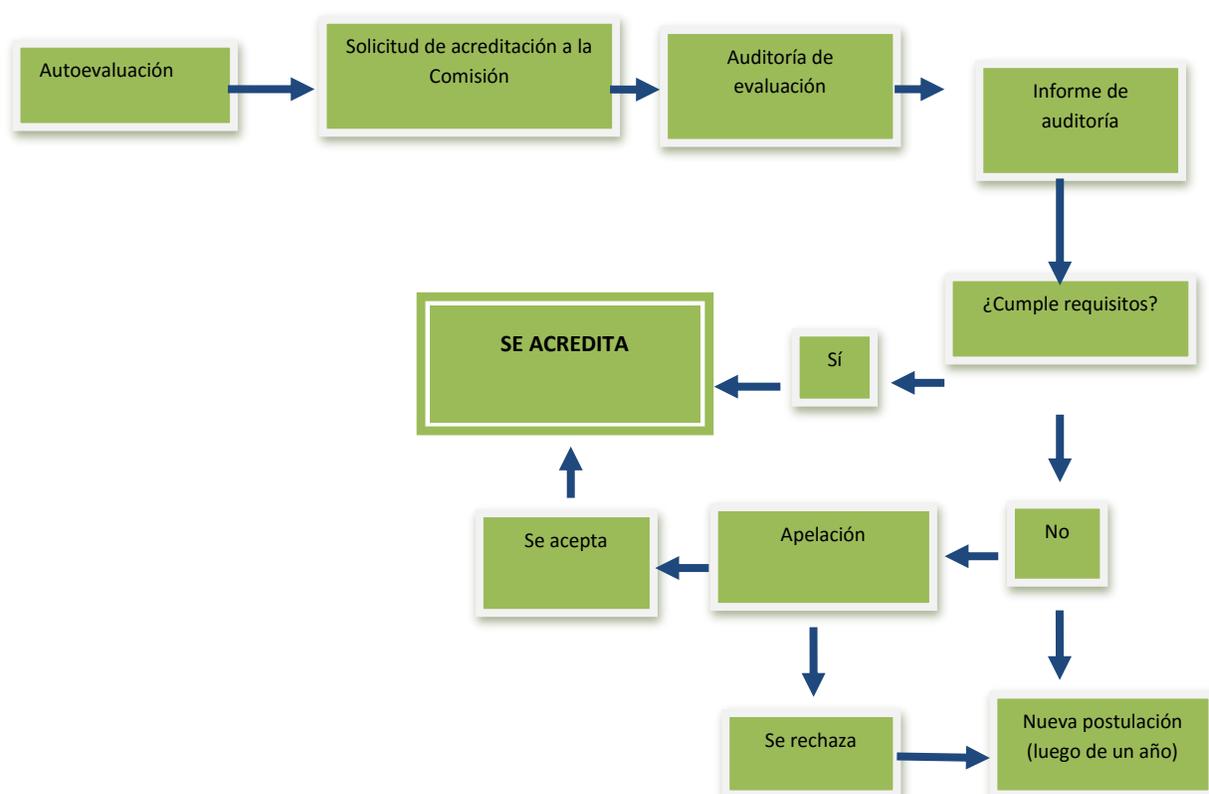
Subsistema de Acreditación y Reconocimiento

a) Descripción de la propuesta

Pasos del proceso de acreditación

El proceso de acreditación de los municipios se desarrollaría en los siguientes pasos, los cuales se repiten periódicamente en la medida que la municipalidad vaya haciendo uso del Sistema:

Figura 1: Flujo del proceso de acreditación



Cada fase del proceso de Acreditación es requisito del siguiente. En consecuencia, los pasos considerados son:

1. Autoevaluación
2. Solicitud de Acreditación a la Comisión, en caso de que el municipio considere que cumple los requisitos.
3. Auditoría de evaluación por profesionales acreditados por la Comisión, pertenecientes a personas jurídicas igualmente acreditadas.
4. Informe de auditoría el que es enviado a la Comisión.

5. La Comisión evalúa si se cumplen o no los requisitos.
6. En caso de cumplirse éstos, se otorga la Acreditación.
7. Si la Comisión considera que estos no se cumplen, el municipio puede apelar ante la misma Comisión entregando los antecedentes del porqué considera que su situación debe ser reconsiderada.
8. En el evento de que la apelación sea acogida se otorga la Acreditación.
9. Si no hay apelación, o cuando esta no sea acogida, la municipalidad podrá solicitar una nueva auditoría transcurrido un tiempo razonable de un año después de haber sido presentada la anterior.

Instancias, entidades, roles y responsables

Para la implementación en régimen del Sistema de Acreditación de la Gestión de los Gobiernos Subnacionales, se considera una estructura institucional que sigue las pautas generales de los organismos que en la experiencia internacional cumplen funciones similares: vale decir, entregar acreditaciones o algún otro tipo de reconocimiento. En nuestro país la fórmula más distintiva está asociada a la creación de una Comisión Nacional. Ejemplo: Comisión Nacional de Acreditación del Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, CNA.

De manera general, estas comisiones están formadas por:

- Un órgano de decisión que delibera y entrega la distinción en función de los antecedentes que evidencian el cumplimiento de determinados requisitos;
- Un órgano ejecutivo que se encarga de administrar el proceso y velar por el cumplimiento de las normativas y procedimientos del sistema por parte de las entidades que postulan al reconocimiento y finalmente;
- Órganos operativos que se encargan de aplicar los instrumentos de evaluación midiendo la situación de las entidades a acreditar con respecto al modelo o patrón del sistema.

Usualmente estas entidades se denominan respectivamente: Consejo de Acreditación, Secretaría Ejecutiva y Organismos Evaluadores o Examinadores.

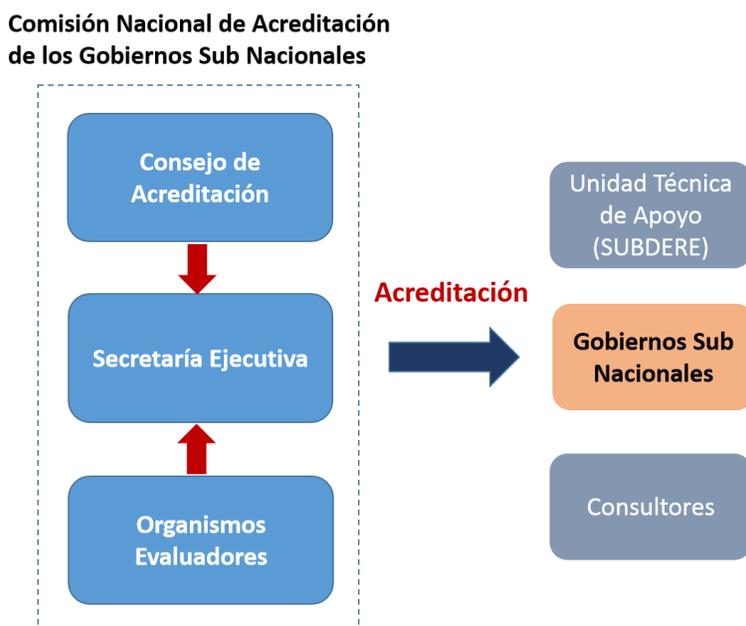
Junto con el funcionamiento de la Comisión Nacional, se propone que SUBDERE asuma la responsabilidad de generar un subsistema que se encargue de apoyar a los municipios en la aplicación del Sistema de Acreditación desde la perspectiva técnica (formación y capacitación, acompañamiento experto, financiamiento, etc.). Este subsistema debe asegurar una operación independiente respecto de la Comisión Nacional y su ámbito de acción no debe considerar ninguna actividad que pueda influir en las decisiones que tomen las entidades de la Comisión, ya que es una de las partes interesadas en el proceso de acreditación.

Por su parte, el municipio debe cumplir con una serie de funciones asociadas al Sistema, cuyo fin último es lograr la acreditación como también los Consultores Externos, profesionales expertos

que lo acompañan en la implementación del sistema, como soporte técnico. La asesoría experta podría funcionar de un modo similar al sistema de fomento de CORFO, donde las empresas (en este caso los municipios) pueden seleccionar a los consultores de su preferencia y en los ámbitos en que requieren mejorar su gestión, teniendo acceso a un cofinanciamiento de las intervenciones.

Lo anterior lo podemos observar en el siguiente esquema:

Figura N° 2: Esquema de actores involucrados en la Acreditación



A. Comisión Nacional de Acreditación de los Gobiernos Sub Nacionales⁶

La organización que será responsable de evaluar externamente a los Gobiernos Regionales y Municipales y validar su nivel de gestión será la Comisión Nacional de Acreditación de los Gobiernos Sub Nacionales (en adelante CNAGS), la que tendrá la autoridad para entregar a los Municipios los reconocimientos en los distintos niveles del Sistema.

Esta Comisión debe ser un organismo autónomo desde el punto de vista técnico y de capacidad de decisión, que gozará de personalidad jurídica y patrimonio propio, el cuál debe ser creado a través de una Ley que le entregue las facultades para realizar la acción de acreditar. Dicha Ley deberá ir

⁶ Está claro que la propuesta es contar con un solo Sistema de Acreditación Subnacional, por lo que la incorporación de GORES y municipios en algunos casos duplica las exigencias, tamaños y recursos necesarios para el funcionamiento de las diversas instancias. En otros casos, se producen sinergias y economías de escala.

acompañada de un Reglamento que norme todo lo concerniente a su funcionamiento. La Comisión se relacionará con el Presidente de la República a través del Ministerio del Interior.

La CNAGS estará compuesta por los niveles organizacionales, que a continuación se indican⁷:

Consejo de Acreditación

El Consejo de Acreditación sesionará de acuerdo a un plan de trabajo anual para resolver respecto a sus ámbitos de acción, que son:

- Monitoreo, evaluación y mejora del Sistema de Acreditación,
- Evaluación y renovación periódica del Modelo de Calidad de la Gestión Municipal y sus instrumentos; y
- La toma la decisión respecto a la acreditación de cada municipalidad, en base a los antecedentes que se le entregan y los que solicita.

Se propone que este Consejo esté compuesto por representantes de instituciones del Gobierno de Chile, de organismos públicos, del mundo académico y de las asociaciones que agrupan a los gobiernos sub nacionales y de funcionarios, todos ellos designados por sus propios organismos en base a su trayectoria, contribución a la modernización del estado y al perfeccionamiento de las políticas públicas del país. El consejo será convocado por el Ministro del Interior y sus miembros desempeñarán sus funciones ad honorem⁸, con excepción del Presidente y de aquellos consejeros que sean designados por su expertise, vale decir aquellos que no representan instituciones.

En definitiva, la propuesta de composición es la siguiente:

- a. Un representante designado por el Ministro del Interior, quién oficiará como Presidente, quién no podrá ejercer cargo público.
- b. Un representante del Ministerio Secretaría General de la Presidencia;
- c. Un representante de la Dirección de Presupuestos;
- d. Un representante de los alcaldes de Chile,
- e. Un representante de los funcionarios municipales del país,

⁷ El esquema de esta parte del sistema se basa en parte importante en el “Borrador del Proyecto de Ley que Crea el Sistema Nacional de Acreditación de la Calidad de los Servicios Municipales”, Documento interno de Subdere, del 16 de marzo de 2011.

⁸ Otra alternativa es entregar viático por asistencia a todos los miembros del Consejo, para asegurar el quórum de sus sesiones.

f. Un representante de los Presidentes Regionales (intendentes electos)

g. Un representante de los funcionarios de los GORE, y

f. Tres académicos de universidades del Estado o reconocidas por éste, que se encuentren acreditadas, elegidos por su trayectoria y contribución a la modernización del Estado y al perfeccionamiento de las políticas públicas en el ámbito municipal y regional, quienes serán convocados al efecto por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.

Las personas convocadas al Consejo no actuarán en representación de las entidades que concurrieron a su designación, pero podrán ser removidos por ellas sin expresión de causa. La Ley fijará la extensión de sus mandatos, teniendo la posibilidad de ser reelegidos solo una vez.

Por razones de transparencia no podrán participar del Consejo aquellas personas que desempeñen algún cargo en un Gobierno Regional o municipio o que tengan algún vínculo laboral con alguno de ellos, que pongan en duda su objetividad y neutralidad en la toma de decisiones (se exceptúan de esta condición los representantes de las asociaciones de funcionarios y asociaciones de municipios y eventualmente GORES, si esta existiese).

Si bien es conveniente para la legitimidad del sistema la participación de las asociaciones antes identificadas, genera inhabilidades automáticas cuando se trate de la acreditación de la institución en la que se desempeñan. Esto se hará extensivo a cualquier otra razón que pudiera generar alguna causal de inhabilidad en algún consejero en el proceso de acreditación. El tema de afinidad política en el caso de los consejeros que pudieran ser de designación política se puede resolver por la vía de las inhabilidades, o reducir con un quórum lo suficientemente alto como para diluir el riesgo de un voto no imparcial.

El número de consejeros debe estar asociado con el objetivo de alcanzar una representación amplia de las partes interesadas en el proceso de mejora de gestión y que sirva para contar con un número mínimo de operación (quórum) suficiente para mantener la legitimidad de las decisiones.

En general, las decisiones que tome el Consejo, deberán estar adecuadamente fundadas en evidencias y hechos tangibles que no puedan ser puestos en tela de juicios o sometidos a una razonable duda por las partes interesadas, actores sociales y la ciudadanía en general. Esto sin perjuicio de las inhabilidades que podrán esgrimir los miembros por causa que pueda afectar su objetividad.

Para el ejercicio de sus funciones contará con el apoyo de la Secretaría Ejecutiva, la que colaborará con el Presidente en la fijación de la Tabla de las reuniones, disposición de la información necesaria para la deliberación respecto a las propuestas de acreditación y otros temas que son de su responsabilidad.

El modelo de funcionamiento es equivalente al de otras instituciones similares como el Consejo Nacional de Acreditación de la Educación Superior (CNA).

Secretaría Ejecutiva

La Secretaría Ejecutiva es la entidad responsable de apoyar el funcionamiento administrativo y operativo del Consejo de Acreditación y del Sistema de Acreditación propiamente tal. Sus funciones son:

- Mantener informado al Consejo sobre el funcionamiento general del Sistema de Acreditación, el Modelo de Calidad de la Gestión Municipal y sus instrumentos.
- Ejecutar y dar cumplimiento a los acuerdos que el Consejo adopte.
- Coordinar el proceso de acreditación, la comunicación con los municipios y Auditores/Evaluadores externos.
- Presentar los Informes de Resultado de las evaluaciones a los municipios y desarrollar y mantener el registro de Evaluadoras (personas jurídicas).
- Contratar al personal de la Secretaría Ejecutiva.
- Actuar como ministro de fe en cada una de las actividades y sesiones del consejo y representarlo cada vez que éste lo determine.
- Formular y someter a la consideración del Consejo, los proyectos anuales de presupuesto.
- Dirigir y coordinar las actividades del personal de la Secretaría Ejecutiva, destinadas a dar cumplimiento a los fines y proposiciones acordadas por el Consejo.

Se estima que esta entidad debiera estar formada, al menos, por un(a) Secretario(a) Ejecutivo(a), un(a) profesional de apoyo y una persona encargada de labores administrativas. Adicional a lo anterior se debe considerar un(a) profesional o entidad externa que entregue asesoría legal sobre la correcta aplicación de los procedimientos de acreditación.

Organismos Evaluadores

Los Evaluadores o Auditores, serán **personas jurídicas**, debidamente acreditadas por la Secretaría Ejecutiva y ratificadas por el Consejo. Estarán facultados para evaluar y sus servicios serán solicitados y contratados por la Secretaría Ejecutiva para encargarse del proceso de auditoría. La Secretaría Ejecutiva podrá determinar qué modalidad utilizar para la selección del organismo específico que se encargará de ese proceso (a modo de ejemplo, en el Sistema de Acreditación de Salud se hace por sorteo). En el desempeño de sus funciones dependen directamente de la Secretaría Ejecutiva, la que evaluará su desempeño e informará al Consejo respecto a potenciales fallas de funcionamiento o de otra índole, pudiendo proponer sanciones que incluyen la exclusión del registro de evaluadores que dicha Secretaría administrará.

Deberán contar con personal con conocimientos y experiencia demostrables en el Modelo de Gestión de Calidad de los Servicios Municipales y en procesos de evaluaciones externas o auditorías de sistemas de gestión. Este tipo de atributos es actualmente cumplido por numerosas empresas certificadoras, las que deberán ampliar su alcance a la auditoría del Sistema de Acreditación para participar de él. Sus responsabilidades son:

- Realizar la evaluación técnica de los antecedentes que presente cada municipalidad (Autoevaluación) al postular a la acreditación;
- Planificar y realizar la visita a terreno para verificar los antecedentes de la Autoevaluación;
- Redactar los informes y antecedentes para el Consejo y los propios municipios y entregar todos los antecedentes recopilados a la Secretaría Ejecutiva.

b) Discusión

Los principales cambios estratégicos que deben ser refrendados son:

- La propuesta de crear el Sistema por Ley, lo que se sustenta en la necesidad de asegurar su continuidad por encima de los cambios de coalición en el gobierno y estabilidad en su funcionamiento.
- La idea de contar con un solo sistema de acreditación sub nacional. Esto se sustenta en dos argumentos principales. El primero es que es difícil argumentar montar sistemas de acreditación diferenciados para un número relativamente pequeño de organismos acreditables. El segundo estriba en la enorme dificultad de tramitar dos proyectos de ley con fines semejantes, de manera casi simultánea.
- Se eliminan los niveles de acreditación. Sólo habría una acreditación, aunque pueda haber diferencia para los distintos tipos de municipios y una eventual actualización en el tiempo de los requisitos para acreditar. El objetivo de este cambio es otorgar más certeza respecto a lo que significa la acreditación, tanto para los usuarios como para los observadores externos (entre ellos los vecinos ciudadanos).
- La composición de la Comisión de Acreditación y su autonomía respecto a las instancias gubernamentales. Esto es necesario para la independencia del proceso de acreditación y la no contaminación política.
- Para asegurar la transparencia e imparcialidad del proceso, se propone eliminar la validación externa de la autoevaluación. La evaluación externa tendría dos niveles: Consejo, encargado de entregar las acreditaciones (autónomo de Subdere), y; personas jurídicas calificadas por el Consejo habilitadas para realizar la evaluación externa.
- Se propone que el proceso sea de flujo continuo (el municipio se presentaría a la acreditación cuando estime que está en condiciones de obtenerla). La auditoría externa (paso 3 de la nueva propuesta) reemplaza a la validación.

- El diseño y la implementación del Plan de Mejoras pasa a ser una actividad interna de cada municipalidad. Por lo tanto, también se eliminan la evaluación y validación externa del Plan y su implementación, como actividades del sistema. Habrá un sistema de apoyo que se describe más adelante.
- Se agrega un proceso de apelación por parte del municipio, si éste estima que su no acreditación debe ser revisada.

Subsistema de Apoyo

a) Descripción de la propuesta

El apoyo que Subdere entrega a los municipios para fortalecer la gestión y apoyarlos en el proceso de acreditación, se basa en el financiamiento de consultoría de apoyo a la autoevaluación y fundamentalmente a financiar los Planes de Mejora en la medida que estos hayan sido validados.

Se desarrollaría una Unidad Técnica independiente de Subdere, cuya labor sea definir líneas de acción prioritarias. En ellas, llevará registros de consultores habilitados para llevar a cabo labores de consultoría en los Municipios.

Una posibilidad es que estas intervenciones sean cofinanciadas entre Subdere y los municipios en porcentajes y modalidades que estarían por definir. Una condición para que esta propuesta funcione es que las municipalidades tengan acceso a algún financiamiento explícitamente destinado a estos fines. Actualmente los municipios podrían teóricamente contratar consultoría en cualquier ámbito, lo que se topa con restricciones financieras.

Habría que evaluar en la validación si los municipios valoran o no contar con mayores responsabilidades en la definición de la estrategia de mejora. Sin embargo, parece conveniente que una entidad de índole nacional (Subdere, la futura Comisión de Acreditación u otra) pueda tener la facultad de definir temas y objetivos de gestión transversales, especialmente si hay financiamiento público en juego. Igualmente, lo que no esté en las líneas prioritarias, podría ser abordado por los municipios con sus propios recursos o, eventualmente, con un cofinanciamiento menor.

El nuevo sistema de acreditación entrega a los municipios el rol de establecer los ritmos de avance y para ello deben tener también más autonomía para definir el apoyo que necesitan y poder tener de dónde financiarlo.

Este subsistema contaría con los siguientes actores:

Unidad Técnica de Apoyo

Los municipios deben recibir apoyo directo de la SUBDERE en materias técnicas y también apoyo económico que les permita implementar el sistema, de acuerdo a la normativa establecida. Por ejemplo, esto implica coordinar el apoyo de consultores que acompañen a los municipios durante las etapas de autoevaluación y diseño e implementación de planes de mejoramiento.

Esta Unidad será la responsable de los aspectos técnico-operativos del Sistema de Acreditación, Mejora Continua e Incentivos de las municipalidades. Sus funciones son:

- Coordinar el apoyo al funcionamiento del Sistema con la Secretaría Ejecutiva, de CNAGS;
- Difundir y entrenar a los municipios que se incorporen al Sistema;
- Validar y llevar un registro de Consultores que apoyarán a las municipalidades (personas naturales);
- Hacer seguimiento al proceso y apoyo a los municipios;
- Evaluar y hacer los ajustes necesarios para el óptimo funcionamiento del sistema; y
- Desarrollar estadísticas e información de los resultados del proceso.

Esta Unidad deberá contar con un(a) encargado(a) y el apoyo de al menos tres profesionales, que ejecuten las actividades antes mencionadas. Este número, relativamente reducido de funcionarios, se funda en la naturaleza de las funciones antes indicadas, en que estará operativo un sistema de benchlearning para favorecer el intercambio entre municipios, en el número de municipalidades a atender y en el supuesto de que existe un grado de apropiación importante del sistema por parte de los municipios.

La forma en que los municipios recibirán este apoyo será directa desde la Unidad o indirecta. En este último caso las intervenciones serán definidas autónomamente por los municipios y subsidiadas por la Unidad en un porcentaje a determinar siempre que los consultores formen parte del registro llevado por la Unidad. Las líneas de intervención elegibles para obtener subsidio, serán determinadas por la Unidad. (Otra alternativa es que las determine la CNAGS).

Municipios

Dentro del esquema de funcionamiento del Sistema, el actor principal es el municipio. Este será el sujeto de atención, que deberá cumplir con las fases y los requisitos para alcanzar la Acreditación.

Las municipalidades que se incorporen al Sistema serán responsables de:

- Realizar la Autoevaluación de su gestión;
- Participar en los dispositivos de Gestión del Conocimiento que posea el Sistema
- Definir de entre sus funcionarios un Comité de Calidad responsable de promover y dirigir internamente las actividades conducentes a la Acreditación.
- Contratar Consultores que los apoyen en el proceso de implementación o relacionarse con la Unidad Técnica de Apoyo
- Al estimar que cumple con los requisitos de la Acreditación, en alguno de sus niveles, debe postular a ella y optar a obtener un reconocimiento del nivel de gestión alcanzado.
- Recibir y atender a los Evaluadores/Auditores que los visitan para auditar la Autoevaluación y entregar toda la información pertinente que les sea requerida.

Consultores

Los Consultores son personas naturales acreditadas por la SUBDERE a través de la Unidad Técnica de Apoyo. Estas personas deben contar con conocimientos y experiencia demostrable en el Modelo de Calidad de la Gestión Municipal y en procesos de implementación de sistemas de gestión de calidad u otras disciplinas de gestión consideradas relevantes por la Unidad Técnica (o alternativamente por la CNAGS). Son contratados por los municipios y en el desempeño de sus funciones dependen directamente de ellos. Sus responsabilidades son apoyar técnicamente al municipio durante los procesos de autoevaluación e implementación. El financiamiento de sus actividades podrá ser subsidiado por la Unidad Técnica en caso de cumplir ciertos requisitos definidos por la misma. Deberá asegurarse, en el proceso de constitución del registro de consultores, que este ofrezca una cobertura territorial que abarque a todos los municipios.

b) Discusión

Los principales temas a discutir son:

- Los grados de autonomía que tendrían los municipios para contratar consultoría externa.
- La gestación de un cuerpo de consultores habilitados para trabajar con los municipios.

Subsistema de modelo

El modelo de acreditación cumple el rol clave de orientar la mejora de la gestión de los municipios en la medida que recoge en su estructura el tipo de organización edilicia que el país requiere tener. La ley establecerá la manera en que el modelo se construirá y se revisará y modificará en el tiempo, de manera que este se mantenga actualizado en sus propósitos.

En esta tarea la CNAGS jugará un rol central, sin perjuicio que éste delegue la realización de estudios que permitan la actualización recogiendo la experiencia nacional e internacional y los cambios que existan en el país como nuevas exigencias de gestión.

El modelo que esté vigente en la fase de transición es un punto de partida fundamental para el modelo que se plantee para la fase de Acreditación, por eso, se está desarrollando una nueva propuesta de modelo que se use en la transición y que recoja la experiencia ya tenida y los requerimientos actuales para los municipios de hoy. La característica de este nuevo modelo se desarrolla en un producto distinto a este (Producto 11).

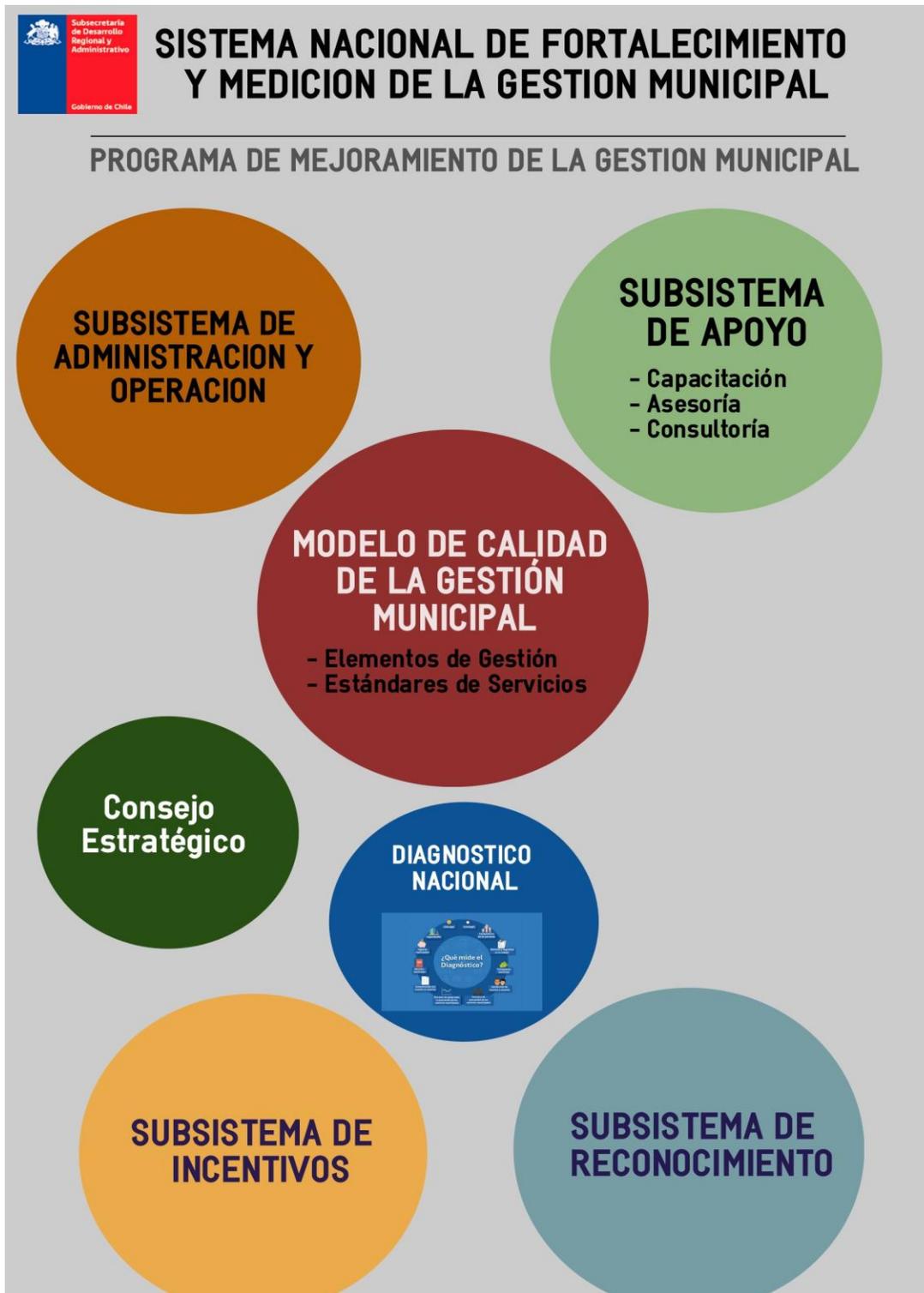
Subsistema de incentivos

Este subsistema se desarrolla en el Producto 5 de la consultoría. Básicamente, la propuesta es que el instrumento legal que cree el Sistema de Acreditación habilite a los municipios para desarrollar determinadas tareas, contar con nuevas atribuciones y competencias e, incrementar su autonomía en ciertas áreas, como consecuencia misma de estar acreditadas.

Por lo tanto, este Subsistema se encargaría fundamentalmente de administrar, registrar y hacer control de la entrega y uso de los incentivos establecidos en la Ley.

Sistema Nacional de Fortalecimiento y Medición de la Gestión Municipal

El siguiente gráfico muestra los componentes con que contaría el Sistema en la fase de transición (operación inmediata):



La descripción de los componentes del Sistema que se presenta a continuación, incorpora las observaciones recogidas en el Taller de Alineamiento realizado con el equipo de la Unidad de Mejoramiento de la Gestión Municipal.

En dicho taller se definió la misión del Sistema de esta manera: **“Apoyar al mejoramiento de la calidad de la gestión municipal y de la prestación de servicios municipales, aportando al desarrollo local y territorial”**. Una misión de esa naturaleza es válida tanto en el período de transición como para la formulación definitiva del Sistema. Del mismo modo, tensiona a lo que actualmente se está haciendo, a lo menos en dos puntos esenciales:

- Amplía la mirada desde un enfoque prioritario en los “servicios” para considerar de manera más explícita a la calidad de la gestión municipal en general y al aporte de los municipios al desarrollo territorial y local.
- Radica la demanda del Sistema en el universo del conjunto de las municipalidades y no solo en las participantes del programa (sea este el general o el progresivo).

La propuesta se hace cargo de estos elementos nuevos con las siguientes consideraciones:

- El modelo de referencia debería ser de gestión global más que solo de servicios, e incluir más explícitamente una mirada de gobierno local. Por otra parte, hay una exigencia de alinear el modelo con el esfuerzo de garantizar la prestación de ciertos servicios a través de los SEMUG, lo que debe ser considerado en el nuevo modelo.
- En el entendido que los recursos son escasos y de que no se prevé un incremento significativo, el programa actual deber ser reformulado para que, con recursos semejantes, se pueda atender una demanda universal (abierto a todos los municipios).

Por otra parte, en el referido taller, se definió de consenso considerar que el Sistema debe abordar en sus componentes los siguientes ámbitos:

1. Institucionalidad
2. Modelo
3. Programa de Mejoramiento
4. Incentivos
5. Diagnóstico
6. Apoyos Técnicos: Capacitación y Consultorías.

Consideramos que la propuesta toma en cuenta en los componentes propuestos, todos los ámbitos señalados.

Subsistema de Administración y operación

El propósito de este Subsistema es conducir y coordinar todos los componentes del Sistema, siendo la continuadora natural del actual Programa para el Mejoramiento Continuo de la Calidad de los Servicios Municipales.

Deberá ejercer las siguientes funciones:

- Relacionarse con los municipios para cumplir los fines del Sistema.
- Planificar, diseñar y dirigir las actividades de capacitación tanto para municipios como evaluadores externos.
- Difundir las actividades del sistema.
- Concursar la pertenencia al registro de evaluadores externos y asignar evaluadores, cuando los municipios lo soliciten.
- Actuar como Secretaría Ejecutiva de la Comisión Asesora Ministerial de Evaluación y Reconocimiento.
- Concursar la pertenencia al registro de consultores de apoyo.
- Relacionarse con otras ofertas de asesoría de Subdere para garantizar la coherencia del sistema con el resto de las actividades de la Subsecretaría dirigidas a las municipalidades.
- Administrar y divulgar el Modelo de Calidad de la Gestión Municipal (con consulta y participación de la Comisión Asesora y el Consejo Ministerial de Evaluación y Reconocimiento).
- Administrar y divulgar el Diagnóstico Nacional de Calidad de la Gestión Municipal.
- Servir de Secretaría Ejecutiva y fijar agenda al Comité Asesor Estratégico.

El contenido específico de estas funciones se desarrolla en cada uno de los componentes del Sistema que se desarrolla más adelante.

El Subsistema contará con una jefatura con dependencia del Departamento de Fortalecimiento Municipal y un número de profesionales y recursos definidos por Subdere.

Subsistema de Reconocimiento

Este Subsistema, tiene como propósito, en esta fase de transición, conducir los procesos de validación externa y reconocer los logros que los municipios vayan obteniendo.

Considerando que esos logros podrían habilitarlos para obtener determinados incentivos (como se describe extensamente en el producto 5 de esta consultoría y de manera más breve en el punto 2.5), debe garantizarse que las evaluaciones externas se desarrollen con total imparcialidad.

a) Fases del proceso de evaluación

La propuesta es que el proceso de autoevaluación/validación externa en esta fase de transición opere siguiendo los siguientes pasos:

1. **Autoevaluación.** El municipio completa el formulario de autoevaluación, el que será simplificado de la manera indicada en la propuesta de nuevo formulario. A diferencia de lo realizado hasta ahora, el número de preguntas será menor y los medios de verificación no formarán parte de la respuesta al formulario, sino que estarán disponibles para el evaluador externo cuando este efectúe la visita que se describe más adelante. El municipio no se asignará una puntuación.
2. **Asignación de un evaluador externo.** La dirección del programa (la que se describe en el punto 2.1) asigna un evaluador al proceso de evaluación de cada municipio. Esta persona se elegirá entre los evaluadores seleccionados por un concurso público de antecedentes que medirá la experiencia y conocimiento en el modelo y en sistemas de evaluación y auditoría de los postulantes. Adicionalmente, los evaluadores seleccionados, deberán aprobar un curso, como último paso para estar habilitados. La asignación debe realizarse por un procedimiento que garantice que todos los evaluadores habilitados tienen la misma posibilidad de ser elegidos para desarrollar esta labor. El evaluador tendrá a su cargo todo el proceso de evaluación, en todas las fases que siguen a continuación.
3. **Evaluación externa en gabinete.** El evaluador externo analiza la información del formulario y asigna una puntuación a cada subcriterio y prepara un listado de los medios de verificación que deberá observar en la visita.
4. **Visita del evaluador externo al municipio.** La dirección del sistema en conjunto con el municipio establece una fecha para la realización de la visita. En esta fase el evaluador recepciona y pondera los medios de verificación de lo señalado por la municipalidad en el formulario de autoevaluación. El evaluador actúa con procedimientos propios de un proceso de auditoría, lo que implica entre otras cosas exigir toda la documentación necesaria y no emitir juicios respecto a la evaluación que está realizando.
5. **Preparación del Informe de Evaluación Externa.** Con la información recogida en la visita, el evaluador confecciona un informe en el que señala: si están cumplidos o no los estándares mínimos, cuál es el estado de avance de la ruta crítica de los SEMUG, existencia de los verificadores por cada uno de los subcriterios, puntaje definitivo de los subcriterios, puntuación global final y fortalezas y oportunidades de mejora.
6. **Aprobación del informe por parte de la Comisión Ministerial de Evaluación y Reconocimiento.** La Comisión conocerá el informe preparado por el evaluador externo. Podrá formularle observaciones y le estará permitido reunirse con el evaluador para

aclarar los aspectos que estime pertinente. Una vez que este proceso finalice, el Informe será entendido como la retroalimentación que será enviada a la municipalidad. Asimismo, si se verifica el cumplimiento de alguno de los hitos necesarios para acceder a alguno de los incentivos previstos, lo declarará formalmente. Las decisiones de la Comisión, serán inapelables.

7. **Envío del Informe de Retroalimentación.** La jefatura del Sistema enviará al municipio el referido informe y comunicará de la obtención de los incentivos asociados a la obtención de algún hito verificado, si los hubiere.
8. **Planes de mejora.** A partir de los informes recepcionados los municipios elaborarán un Plan de Mejoras como requisito para optar a las capacitaciones y consultorías que ofrecerá el Sistema.

La evaluación externa será financiada por Subdere.

b) La Comisión Ministerial de Evaluación y Reconocimiento

La función principal de la Comisión es la formalización de los reconocimientos por hito alcanzado. Se propone que estos sean asociados al cumplimiento de los estándares mínimos, avances en el SEMUG y progresos significativos (mejoras porcentuales a definir) en la puntuación en el modelo de mejora continua.

Respecto a los estándares mínimos, como su nombre lo indica, solo sería habilitante a algún tipo de incentivo (ver 2.5) el cumplimiento de todos ellos. Deberían también ser coherentes, en la medida de lo posible, con otras exigencias mínimas para participar en programas Subdere de apoyo municipal. En el caso de los SEMUG estarían vinculados al avance en el camino crítico que para estos se defina.

Respecto a la puntuación, la propuesta es no considerar por ahora reconocimientos a determinados puntajes como está en el diseño actualmente vigente (pero sin aplicación real). Esto por dos razones: generaría confusión respecto al futuro Sistema de Acreditación y levanta expectativas muy altas respecto a incentivos que el Sistema de transición difícilmente podría proveer.

Para la conformación de esta Comisión, se sugiere operar bajo la cobertura de un Decreto Supremo, semejante al DS 235 actualmente vigente para regular el Sistema de Acreditación de los Servicios Municipales. Eventualmente, este nuevo decreto podría incorporar a los GORE dentro del alcance de la Comisión. Si se siguiera el camino propuesto, la Comisión Asesora Ministerial estaría formada en lo grueso, por integrantes semejantes a los señalados más arriba para del Consejo de Acreditación. En el caso de la Secretaría Ejecutiva se plantea que esta recaiga en la jefatura del

Sistema con apoyo de la estructura administrativa de dicha jefatura. En el caso regional esto se reproduciría.

Subsistema de Apoyo

El propósito de este subsistema es organizar y optimizar las acciones de apoyo a los municipios para que estos alcancen una gestión de excelencia.

Habrán tres tipos de intervención:

a) Capacitación.

Se trata de la capacitación específica del Sistema, dirigida a personal municipal que por su modalidad (en su mayoría cursos de menos de 40 horas), se propone permanezca en el Sistema y no en la Academia. No obstante, el Sistema podrá proponer a la Academia abordar temáticas que a partir de los instrumentos de evaluación y medición de la calidad que este posee, se consideren especialmente relevantes y que pueden ser abordadas de manera transversal a un número significativo de municipalidades.

Tendrán derecho a la capacitación los municipios que demuestren haber cumplido los estándares mínimos establecidos en el modelo. Ellos podrán recibir capacitación del Sistema para completar adecuadamente el formulario de autoevaluación y para conocer los sistemas de asignación de puntuación incorporados en el modelo.

El sistema tendrá también otras ofertas de capacitación disponibles para municipios que hayan completado el proceso de autoevaluación y evaluación externa en temáticas que la jefatura del Sistema considere relevantes y que la Academia no pueda abordar.

b) Consultoría.

Apoyo de consultores financiados por Subdere para ayudar a los municipios a implementar aspectos específicos de su proceso de mejora.

Para su materialización, la jefatura del Sistema con consulta al Consejo Asesor estratégico y a la Comisión Ministerial de Evaluación y Reconocimiento, definirá anualmente un conjunto de áreas prioritarias en que el sistema ofrecerá consultoría, financiada total o mayoritariamente por Subdere.

Para la definición de las materias en que se ofrecerá consultoría, se considerará como insumos los resultados del Diagnóstico Nacional de Calidad, los resultados de las autoevaluaciones y los planes de mejora.

Anualmente también, se llamará a un concurso público de consultores los que deberán demostrar conocimiento y experiencia relevante en las áreas definidas como prioritarias.

La jefatura establecerá una fórmula que permita que la asignación de consultores sea equilibrada y considere la opinión de los municipios que la recepcionen.

Solo tendrán derecho al beneficio de consultoría financiada por Subdere, los municipios que hayan completado el proceso de autoevaluación/evaluación externa por primera vez, con abstracción de la puntuación obtenida, dentro de los dos años posteriores a realizada esta. Para obtener el beneficio de la consultoría más allá de ese plazo, será necesario realizar otra autoevaluación/evaluación externa y demostrar ante la Comisión Ministerial de Evaluación y Reconocimiento, progresos significativos (alza porcentual en la puntuación) para tener derecho a ella. Esto se podrá repetir indefinidamente cuantas veces lo requiera el municipio (otra opción es definir un número máximo de procesos de autoevaluación/evaluación externa).

c) Asistencia Técnica.

Actividades desarrolladas directamente por Subdere en apoyo a aspectos específicos de la gestión municipal que, por su carácter transversal y por las prioridades políticas y técnicas de Subdere, esta a decidido tener. Es importante que estas actividades sean percibidas por el mundo municipal como coherentes con el Sistema. En ello colaborará el que la nueva versión del modelo y sus adecuaciones futuras, vayan incorporando estas acciones. Asimismo, este tipo de asistencias, al estar enmarcadas en el objetivo de avanzar a entender el municipio como gobierno local, estarán alineadas con el propósito del modelo.

Subsistema de Modelo

El propósito de este Subsistema es ofrecer a los municipios un instrumento a través del cual medir su gestión y avanzar hacia la excelencia.

Este tendría tres componentes:

1. Modelo de mejora continua. Entendido como una guía para la mejora continua que a través de la autoevaluación y la validación externa permite establecer una puntuación que refiere a los grados de avance en la aplicación del modelo.
2. Estándares mínimos de evaluación binaria (cumple/no cumple) y
3. Avances en la instalación de los SEMUG, también con evaluación binaria, pero con un acentuado factor progresivo (“ruta crítica”).

Con todo, la descripción más detallada del modelo de referencia se entregará en el Producto 11 de esta consultoría.

En esta fase, la divulgación y administración del modelo recaerá en la jefatura del Sistema, lo que incluye conducir las modificaciones y mejoras al modelo.

Subsistema de Incentivos

El propósito de este Subsistema es aumentar el interés de los municipios en el Sistema a través de estímulos asociados en los avances en los distintos componentes del modelo.

La descripción más acabada de este componente se encuentra en el Producto 5. Sin embargo, sus rasgos fundamentales son:

1. Capacitación en el modelo y el formulario de autoevaluación para los municipios que demuestren haber cumplido los estándares mínimos del modelo y estar en la fase inicial de cumplimiento de los SEMUG;
2. Recepción de consultoría experta y capacitación en áreas específicas, para los municipios que demuestren haber realizado la autoevaluación por primera vez y elaborado un plan de mejora;
3. Recepción de consultoría experta y capacitación, para los municipios que demuestren haber mejorado su puntuación en un ¿10/20%? respecto a la evaluación anterior.

El cumplimiento de hitos asociados a incentivos será certificado formalmente por la Comisión Ministerial de Evaluación y Reconocimiento. Corresponderá a la jefatura del Sistema velar por la efectiva entrega de los incentivos obtenidos por los municipios, como evaluar su eficacia y efectividad, generando los cambios que sean necesarios para mejorar su impacto.

Otras instancias institucionales

El Sistema contará también con los siguientes componentes institucionales adicionales:

- a) Consejo estratégico

Su función es recabar de manera consultiva la opinión de los públicos interesados en la gestión municipal, tales como Asociación de Municipios, gremios de funcionarios, Dipres, entre otros. Su composición, aunque semejante en los actores convocados a la Comisión Ministerial difiere radicalmente en sus énfasis: mientras la Comisión tiene una función esencialmente técnica, el Consejo es más de representación institucional. La agenda y oportunidad de funcionamiento del Comité será fijada por la dirección (jefatura) del Sistema.

- b) Diagnóstico Nacional de Calidad de la Gestión Municipal

Instrumento de recolección de información de carácter censal (aplicado a la totalidad de los municipios) que está destinada a medir los avances globales en la gestión de los municipios.

c) Dispositivo de control y seguimiento de los estándares del Sistema

Mecanismo que permite uniformar los indicadores que salen de los estándares SEMUG y los indicadores que salgan de los elementos de gestión del criterio Resultados del modelo de mejora continua. Lo anterior apunta a que todos los municipios realicen esta tarea de manera estandarizada.

d) Aprendizaje y Gestión de Conocimiento del Sistema

Plataforma virtual de acceso a los usuarios del Sistema que permite intercambiar experiencias, acopiar el acervo de conocimientos que estos vayan acumulando e incrementarlo como fruto del intercambio.

Enfoque de género en la institucionalidad del Sistema

En la propuesta metodológica presentada en la postulación de Rimisp al proyecto se señala que: “La perspectiva de género estará integrada en todas las etapas del proyecto, asegurando que esté presente desde el inicio de ésta, en el levantamiento de las condiciones iniciales de diseño y hasta su término, con la entrega de los productos y su difusión”

Esto implica incorporar el enfoque de género en las actividades de diseño de metodologías, elaboración de instrumentos, procesamiento de la información y elaboración de productos finales, donde se incorporen las necesidades de todos los grupos implicados, se utilicen técnicas participativas en las actividades de consulta y talleres y se consideren medidas de acción positiva y un correcto uso del lenguaje”.

Específicamente, en lo referido al diseño institucional se planteaba que “se realizará un análisis específico de cada uno de los componentes para observar si contienen algún sesgo de género que limite la participación de las mujeres, así como determinar cómo estos afectan a hombres y mujeres.”

Este análisis ha sido realizado en la propuesta de institucionalidad que se está presentando, de manera que se puede afirmar que no existen en ella sesgos o brechas de género.

El análisis por componente que se presenta a continuación, con el fin de evitar duplicaciones, asume conjuntamente las fases de régimen y transición cuando los componentes analizados son similares:

1. Componentes de acreditación, evaluación y reconocimientos

El diseño institucional deberá asegurar en la fase de implementación efectiva una composición equilibrada por sexo de los integrantes de los órganos colegiados, de manera que ninguno de ellos tenga una presencia menor al 40%. Se entiende por ellos: Comisión de Acreditación, Comisión de Evaluación y Reconocimiento, cuerpo de evaluadores, e integrantes de los organismos evaluadores con personalidad jurídica (acreditación), etc.

2. Componente de Apoyo

En este componente, se debe asegurar un acceso equilibrado de hombres y mujeres al cuerpo de consultores de manera que ninguno de ellos tenga una presencia menor al 40%.

Se deberá asegurar también, que el enfoque de género esté presente en los contenidos técnicos de los ejes temáticos transversales, que ambos Sistemas (régimen y transición) tendrán disponibles para apoyar a los municipios.

3. Componente Modelo

Este es el más importante desde la perspectiva de relevar el enfoque de género, porque en definitiva, lo que se debe perseguir es no solo que la institucionalidad funcione con estos criterios, sino que la gestión municipal analice desde un enfoque de género las necesidades de los usuarios de la acción territorial para atender en forma específica las necesidades de hombres y mujeres que habitan la comuna, permitiendo entregar mejores prestaciones y aportando a acortar brechas que hoy en día limitan a un sector de la población.

Considerando que el nuevo modelo tiene una orientación de guía del buen gobierno local, el enfoque de género deberá estar expresado en la redacción del modelo cuando esto sea pertinente, especialmente a nivel de elementos de gestión.

Algunos ejemplos (no son todos los que será necesario incorporar):

Criterio 1: Liderazgo y Gobernanza.

“Cómo el municipio asegura que el enfoque de género está integrado en la definición de los objetivos institucionales”

Criterio 2: Gestión de Usuarios y Participación Ciudadana

“Cómo el municipio considera las diferencias de género en el diseño de los instrumentos de evaluación de la satisfacción de usuarios y en general en todos los instrumentos de vinculación con ellos”

Criterio 3: Gestión de personas

“Cómo las políticas del municipio aseguran la no ocurrencia de brechas salariales entre su personal de distinto sexo”

Criterio 7: Planificación, Información y Conocimiento

“Como los sistemas de construcción de indicadores y de recolección de información consideran su distribución por sexo cuando eso es pertinente”

En la fase de construcción del nuevo modelo y formulario de autoevaluación se realizará un análisis pormenorizado, criterio por criterio, para incorporar todos los elementos de gestión que sean necesarios para cumplir con este fin.

4. Componente Incentivos

El análisis de género, se deberá realizar en la fase de implementación de los Sistemas, cuando exista más claridad respecto a qué alternativas se practicarán.

5. Lenguaje

Este es un tema común a todos los componentes. Consiste en la utilización de una fórmula que impida que se contribuya a invisibilizar a las mujeres, como consecuencia del uso del masculino como neutro, en el idioma español.

La sugerencia es adoptar la fórmula que Subdere use en sus políticas de enfoque de género, la que considera usar ambas acepciones (masculino y femenino) cuando se ha referencia a los sujetos (sujetos) de cualquier acción.

4.9. Producto 9: Propuesta de componentes adicionales del Sistema con sus descripciones

La propuesta de institucionalidad contenida en el Producto 8 muestra cada uno de los enfoques: el que se ha llevado a cabo hasta ahora y el que se propone implementar en adelante. En el Cuadro siguiente se muestran las principales diferencias entre ambos.

Enfoque “Tradicional”	Nuevo Enfoque o de “Transición”
Filosofía del Sistema: Programa dirigido solo a los participantes	Filosofía del Sistema: dirigido a todos los municipios. Fortalecimiento y Medición de la Gestión Municipal
Comisión Ministerial encargada de la entrega de reconocimientos (nunca constituida)	Comisión Ministerial de Evaluación y Reconocimiento
Institución evaluadora por contratación externa	Evaluación por entidades jurídicas
Subsistema de apoyo: financiamiento de planes de mejora. Capacitación y consultoría dentro de lo definido por el programa	Integración de capacitación, asistencia técnica y financiamiento compartido de consultoría.
Modelo de Calidad: solo mejora continua con foco en calidad de servicio.	Modelo de Calidad: mejora continua asumiendo el conjunto de la complejidad del municipio y estándares (Semug)
Diagnóstico Nacional poco integrado al Sistema	Nuevo Diagnóstico integrado el Sistema
Subsistema de Reconocimiento: acreditación informal (nunca operativa)	Subsistema de Reconocimiento asociado a incentivos
Incentivos: financiamiento de planes de mejora	Incentivos: consultoría y capacitación condicionada al cumplimiento de hitos
	Consejo Estratégico
	SEMUG
	Intercambio de BP y Gestión del Conocimiento

Como se puede observar en lo fundamental no se están proponiendo nuevos componentes para el Sistema, sino cambios de perspectiva para componentes ya existentes (o ideados). Las excepciones son el Consejo Estratégico, los Semug y un nuevo componente de Intercambio de Buenas Prácticas y de Gestión del Conocimiento, los que se describen seguidamente.

1. Consejo estratégico

Tal como se plantea en el Producto 8, la función de este componente es servir de puente con los agentes que participan del Sistema. Lo que este Consejo haría es recabar la opinión de los públicos interesados en la gestión municipal, tales como Asociación de Municipios, gremios de funcionarios, Dipres, entre otros.

Tendría un carácter consultivo, vale decir sus decisiones no serían vinculantes para el Sistema, pero es un órgano que apunta a aumentar la participación y a mejorar su gobernanza y estabilidad. Asimismo, puede convertirse en un actor promotor que viabilice la evolución del Sistema hacia un Sistema de Acreditación con base legal, el que, de acuerdo a la propuesta institucional, debería ser la forma definitiva de su funcionamiento.

Tal como se señala en el Producto 8, la agenda y oportunidad de funcionamiento del Comité será fijada por la dirección (jefatura) del Sistema.

2. Servicios Mínimos Universales Garantizados (SEMUG)

Los SEMUG deben ser considerados como un componente más del Sistema de Fortalecimiento y Medición de la Calidad de los Servicios Municipales, porque suponen un reforzamiento de la estrategia de mejora de la gestión municipal utilizando las herramientas de la gestión de calidad. Los Semug buscan asegurar unos mínimos comunes para todos los municipios en la calidad de las prestaciones que entregan a los ciudadanos, en un número inicialmente pequeño de servicios, pero con la intención de irlos aumentando en el tiempo. Los Semug son consistentes con el enfoque de procesos de los modelos de excelencia y no hay contradicción en usar contemporáneamente una estrategia de mejora global (por medio del modelo de mejora continua), con otra de cumplimiento de mínimos con foco en los servicios.

La complementariedad entre ambas estrategias se desarrolla en extenso en el Producto 6, por lo que no se desarrollará mayormente aquí.

Sin embargo, es conveniente tener en cuenta que implementarlos requerirá un esfuerzo específico significativo, por lo que es recomendable entenderlos como un componente con cierto grado de autonomía y con recursos propios.

3. Intercambio de Buenas Prácticas y Gestión del Conocimiento

Consiste en un subsistema encargado de promover el intercambio de las mejores prácticas de gestión desarrolladas por los municipios en la implementación del modelo. Asimismo, el subsistema o componente, se encargaría de recabar y poner a disposición de los usuarios (personal municipal) el conocimiento acumulado en el proceso de mejora.

Su forma principal es una plataforma virtual diseñada para cumplir estos propósitos. Sin embargo, sería complementada por mecanismos presenciales que estimulen la innovación colaborativa, tales como visitas y equipos de trabajo intermunicipales de innovación y resolución conjunta de problemas. Estos mecanismos serían activados desde la dirección de la “comunidad de práctica” (ver más adelante) cuando se perciban oportunidades de innovación a partir del intercambio de BP y/o en el proceso de gestión de conocimiento a ellos asociado.

El origen de la gestión del conocimiento como práctica de gestión está fundamentalmente en la empresa. El hecho de que muchas veces el valor comercial de una empresa sea mayor a sus activos físicos y financieros llama la atención sobre los activos intangibles que le otorgan valor. Estos activos intangibles están asociados a recursos que se producen en la interacción de esos recursos, en especial aquellos que están radicados en las personas. El punto de partida para operacionalizar esta perspectiva es el análisis de los recursos con los cuales se cuenta para desde allí definir los pasos a seguir. Esto significa, no sólo considerar los recursos materiales que se poseen sino percibir las formas de hacer las actividades y de utilizar esos recursos, lo que implica observar de qué manera las personas colaboran entre sí y se coordinan para resolver un problema o realizar una actividad.

Una distinción clave es que las organizaciones poseen conocimiento tácito y conocimiento explícito. “El conocimiento tácito es aquel que una persona, comunidad, organización o país, tiene incorporado o almacenado en su mente, en su cultura y que es difícil de explicar...Cuando estos conocimientos nos permiten actuar se llaman competencias o conocimiento en acción. El problema que presenta este tipo de conocimiento que es personal y difícil de transferir a otros por medio de un lenguaje que los otros entiendan o puedan comprender”⁹.

Este problema es semejante al que nos encontramos cuando intentamos transferir una buena práctica por medios que son propios del conocimiento explícito: “el conocimiento objetivo y racional que puede ser expresado con palabras, números, fórmulas, etc.”¹⁰

Esta es una de las razones por las que los mecanismos de intercambio de buenas prácticas muchas veces fracasan. Por eso, la propuesta es que el subsistema no solo sea capaz de operar con las formas propias del conocimiento explícito, sino que permita hacer aflorar y operacionalizar el conocimiento implícito. De allí que no se base exclusivamente en un soporte virtual, sino que considere actividades presenciales con metodologías adecuadas a este fin.

⁹ Martha Beatriz Peluffo, A. Edith Catalán Contreras **“Introducción a la gestión del conocimiento y su aplicación al sector público”**, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES, Serie manuales 22, Santiago de Chile, diciembre de 2002, p. 22

¹⁰ Peluffo et al., **op. cit.**, p. 22

Para que se produzca transmisión de conocimiento de un municipio a otro, se requiere que en la Municipalidad receptora exista una disposición que puede ser conceptualizada como “capacidad de absorción”. “Otro aspecto importante en la GC es cómo se logra que el conocimiento organizacional sea accesible a quienes lo necesitan dentro del sistema a través de canales eficientes y adecuados. De esto depende la capacidad de absorción que tiene una organización para incorporar conocimiento nuevo e innovar. Se entiende como capacidad de absorción la habilidad de la organización de reconocer el valor de lo nuevo, asimilar la información externa y aplicarla con determinados fines a una situación determinada”¹¹.

La forma habitual para conseguir esto es la constitución de comunidades de práctica.

Desde el punto de vista de los objetivos de esta consultoría, el sistema de información e intercambio de BP debería funcionar como una “comunidad de práctica”, vale decir como “grupos informales de personas que colaboran entre sí por los intereses comunes del trabajo, funcionan por red y sin una relación jerárquica entre sí. Se presentan como nuevos centros generadores de conocimiento e innovación por la combinación entre el conocimiento tácito y el explícito”.¹²

Para constituir las, hay principios relacionados con las personas, con el sistema y con la tecnología que sustentan el sistema.

En relación con las personas se pueden destacar: “la alineación entre los valores individuales y los organizacionales o comunales es uno de los principales objetivos que sustentan el sistema; las comunidades de prácticas son las generadoras del conocimiento estratégico: socializan las ideas y experiencias individuales por medio de espacios que sirven para compartir las actividades, y así alcanzar una base común de conocimiento tácito que permitirá externalizar las ideas y ser entendidas y compartidas por todos; las conversaciones dirigidas a alcanzar un objetivo del conocimiento son la principal metodología de trabajo; la red de aprendizaje con clientes/usuarios y proveedores del conocimiento funcionan como dinamizadores del sistema; el principio del error como generador de aprendizajes en la experimentación y apropiación del conocimiento; el autoaprendizaje y el espíritu emprendedor son considerados como competencias básicas claves en los participantes; la identificación del conocimiento tácito se realiza por medio del modelo de competencias”.¹³

En relación con la Tecnología: las herramientas tecnológicas permiten introducir sinergia al sistema que se está interviniendo; la tecnología está dirigida a aumentar mayor circulación de información y espacio para crear y reforzar los espacios de aprendizaje; las herramientas se

¹¹ Peluffo et al., op. cit., p. 23

¹² Peluffo et al., op. cit., p. 52

¹³ Peluffo et al., op. cit., p. 30

orientan a almacenar el conocimiento tácito, especialmente lo que se ha llamado la “sabiduría documentada” (mejores prácticas y lecciones aprendidas).¹⁴

Sin embargo, para que esta red funcione como tal, se requerirá de un esfuerzo metodológico y de formación de capacidades que involucre los tres ámbitos evocados más arriba: las personas, estableciendo incentivos y provocando procesos de formación; los entornos institucionales aumentando la capacidad de absorción; y, la tecnología, la que se refiere en este caso al ambiente web que servirá de soporte al proceso de acumulación e intercambio.

Los subcomponentes de este dispositivo son:

1.1 Plataforma web

Es un espacio web con acceso limitado a los equipos de calidad de cada municipio y a personal municipal y de Subdere especializado por áreas. Operaría como una intranet que favorecería el diálogo y el aprendizaje sobre el conjunto de materias de mejora de gestión que promueve el Sistema.

1.2 Intercambio de mejores prácticas

El conocimiento tácito se encuentra en cada municipio, en lo que los equipos de trabajo realizan para enfrentar un tema o problema. Cuando este conocimiento se comparte y comunica, pasa a ser conocimiento explícito, ya que puede ser conocido por otros y eventualmente replicado. Este es un proceso cuyas complejidades se explican más arriba y debe ser gestionado por medio de comunidades de práctica temáticas, por ejemplo ordenadas en torno a los criterios y subcriterios del modelo o a procesos más específicos (o a otros transversales a varios criterios). Aunque el proceso de formación de esas comunidades puede tener grados de libertad importantes, se requiere que este sea liderado desde el Sistema.

1.3 Repositorio documental

Los procesos de intercambio (virtual y presencial) se va documentando en la plataforma de manera que otros que no han participado directamente en ellos puedan incrementar sus oportunidades de aprendizaje.

Para poner en práctica lo propuesto, será necesario desarrollar una construcción específica que probablemente requerirá de consultoría externa especializada, la que deberá desarrollar los siguientes pasos:

¹⁴ Peluffo et al., op. cit., p.31

- a) Definir los principales conceptos operativos de un sistema de Gestión del Conocimiento.
- b) Articular un modelo teórico de Gestión del Conocimiento organizacional ajustado a las necesidades del Sistema.
- c) Proponer una metodología de acompañamiento, diseño y ejecución de un sistema de Gestión del Conocimiento que colabore a la estrategia de mejora de la gestión de los municipios.

4.10. Producto 10: Representación gráfica del Sistema, sus componentes y relaciones

Se ha diseñado una propuesta gráfica para el Sistema de Fortalecimiento y Medición de la Calidad de la Gestión Municipal y otra para el Modelo de Calidad de la Gestión Municipal. En ambos casos se ha buscado tener una pieza gráfica que sirve para representar contenidos como también para ser incorporados en acciones de promoción y difusión del Sistema y el Modelo.

Fundamentos del Diseño del Sistema

Fondo: Corresponde a un “plano nollí” de un territorio, aludiendo al espacio donde se ve reflejada la gestión municipal.

Figura: Se conforman por globos de información de distintos tamaños con el fin de diferenciar las partes del Sistema, un borde en común une las partes para que se entienda como una totalidad (visión sistémica).

Tipografía: Se utiliza una tipografía simple en su diseño, para dar claridad en la lectura del sistema.

Paleta de colores: se utiliza una mezcla de colores que permita resaltar la figura esquemática sobre el fondo, pero sin perder la sobriedad de la pieza. Se destaca el componente modelo que aglutina o atrae al resto de los componentes.

Fundamentos del Diseño del Modelo

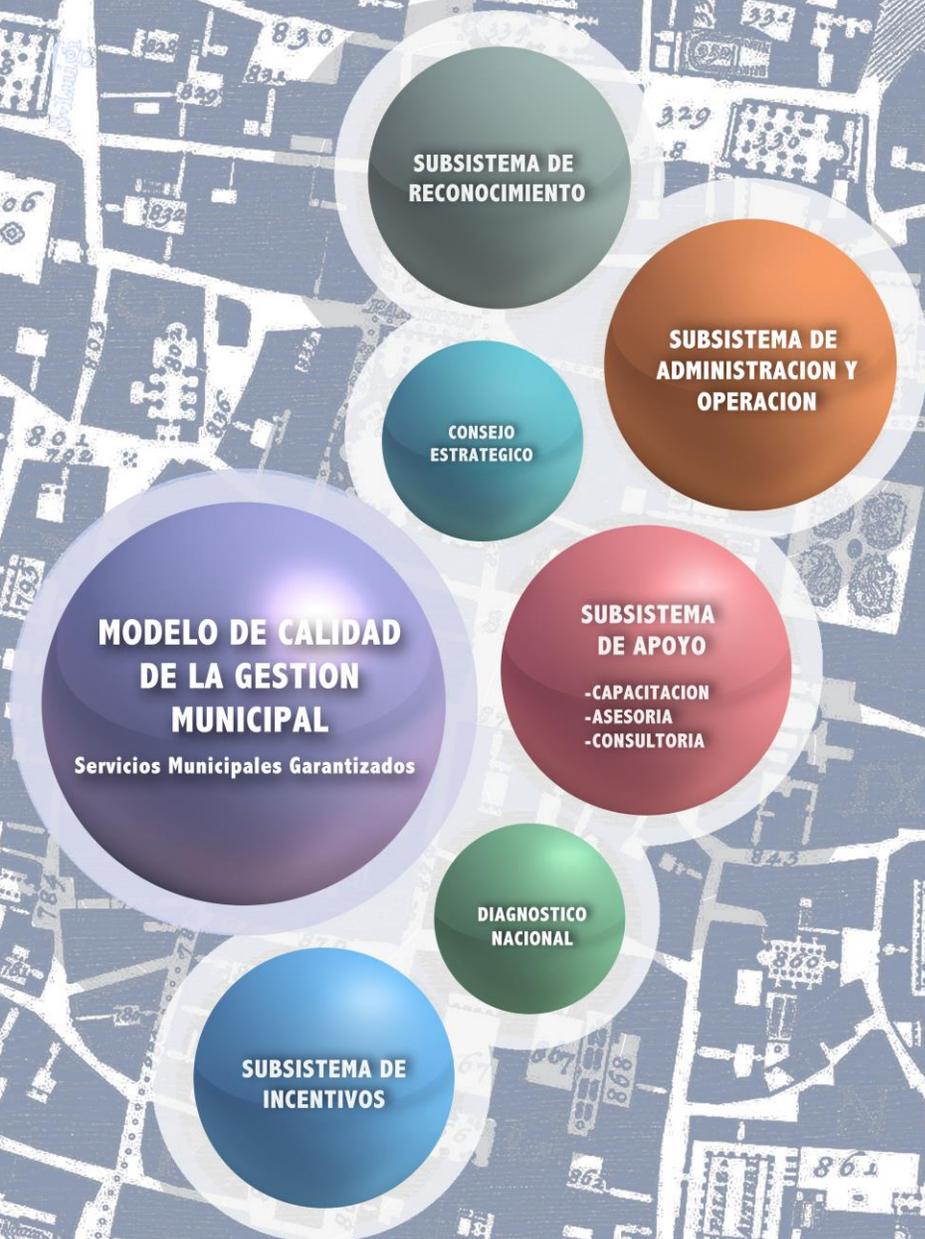
Fondo: Se utiliza un modelo concéntrico con formas curva para contrastar con los cuadros de información. Representa la mejora continua que deben aplicar los municipios

Figura: Se compone de cuadros informativos alineados dentro de un marco virtual para dar orden y claridad en la lectura.

Tipografía: Se utiliza una tipografía simple en su diseño, para dar claridad en la lectura del esquema.

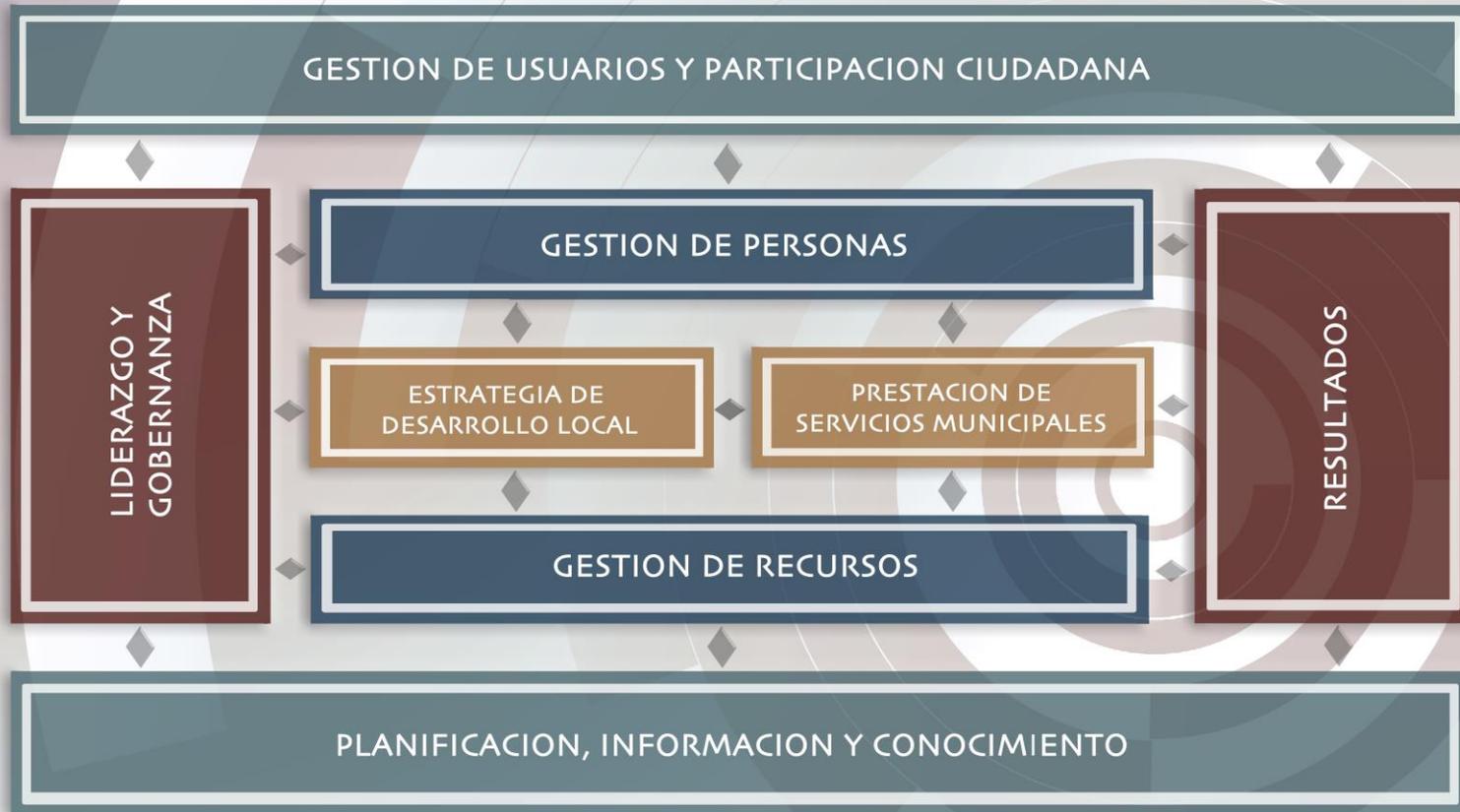
Paleta de colores: Se utiliza una mezcla de colores, pero sin perder la sobriedad y formalidad de la pieza. Se repiten los colores para indicar que las posiciones tienen un significado dentro del esquema. Se utilizan rombos para representar la relación bidireccional entre los criterios.

SISTEMA NACIONAL DE FORTALECIMIENTO Y MEDICION DE LA GESTION MUNICIPAL



PROGRAMA DE MEJORAMIENTO DE LA GESTION MUNICIPAL

MODELO DE CALIDAD DE LA GESTION MUNICIPAL



4.11. Instrumento de Autoevaluación, versión final y Diagnóstico de la Calidad de la Gestión Municipal con la propuesta de respuestas predefinidas.

Instrumento de Autoevaluación, versión final

Como producto del trabajo desarrollado durante la consultoría, que partió con un borrador de instrumento de autoevaluación (Ver punto 4.1 y Anexo 3), de las decisiones estratégicas tomadas en las reuniones con el equipo contraparte, de las reuniones temáticas con experto de la SUBDERE y de la revisión de las nuevas tendencias en este tipo de instrumentos, se diseñó una propuesta de Guía de Autoevaluación.

Esta Guía se basa en la propuesta del nuevo Modelo de Calidad de la Gestión Municipal, que se detalló en el punto 4.2. Producto 2: Sistematización y evaluación de la propuesta de diseño de un nuevo Modelo de Referencia. Descripción de fortalezas y debilidades detectadas y recomendaciones técnicas y metodológicas.

La Guía está estructurada, de acuerdo al modelo de referencia, en 8 criterios 7 de los cuales son de procesos y uno de resultados. A su vez los 8 criterios se dividen en 22 subcriterios y 100 Elementos de Gestión.

De acuerdo a las nuevas tendencias en este tipo de modelos, cada criterio tiene dos o a lo más tres subcriterios (salvo el nuevo criterio de Estrategia de Desarrollo Local que tiene uno y el de Resultados que tiene un mayor desglose) y con una distribución equilibrada de los Elementos de gestión (11 a 15 elementos por criterios salvo los dos casos especiales mencionados).

La redacción de los elementos de gestión se enfoca en procesos globales y sólo en algunos casos en actividades particulares consideradas clave.

Método de Evaluación

Se mantiene la metodología de evaluación por Elemento de Gestión y con las metodologías de Enfoque y Despliegue para los criterios de procesos y la de resultados para el criterio Resultados. En esta decisión se han tenido en consideración dos aspectos:

- a) Los nuevos elementos de gestión consideran una visión más global de los distintos procesos de gestión del municipio por lo que evaluar de acuerdo a la forma usual hasta ahora no perjudica la visión sistémica del modelo.
- b) El cambio de un modelo de gestión de servicios a otro de gestión municipal ya es un cambio importante que deberán asumir los municipios que venían aplicando la versión anterior por lo que sumar un segundo cambio en la forma de evaluar podría resultar

contraproducente, por lo que se apuesta por el cambio progresivo. Lo anterior deja abierta la posibilidad que en un futuro el mecanismo de evaluación sea por subcriterio, como es usual en este tipo de herramientas.

El cálculo del puntaje total es directo ya que al haber 100 Elementos de Gestión, la suma de todos los puntos asignados da un total de 500 puntos. Como la cantidad de Elementos de Gestión es distinto según el criterio, esta diferencia ya implica un mayor o menor peso de cada uno de ellos, porcentualmente esto se observa en el siguiente cuadro:

Criterio	N° de Elementos de Gestión	% sobre el total
1. Liderazgo y Gobernanza	11	11%
2. Gestión de Usuarios y Participación Ciudadana	12	12%
3. Gestión de Personas	11	11%
4. Estrategia de Desarrollo Local	5	5%
5. Prestación de Servicios Municipales	15	15%
6. Gestión de Recursos	13	13%
7. Planificación, Información y Conocimiento	13	13%
8. Resultados	20	20%
TOTAL	100	100%

El cuadro anterior muestra que el mayor peso porcentual lo tiene el criterio de Resultados con un 20% seguido por el de Prestación de Servicios Municipales con un 15%. En el caso del nuevo criterio de Estrategia de Desarrollo Local, el peso es de un 5%, consecuente con la idea de iniciar la instalación de este concepto dentro del modelo. El resto de los criterios tiene un peso muy similar, que fluctúa entre el 11 y el 13%.

Sin perjuicio de los anterior, esta distribución de peso de los criterios podría ser modificada, asignándoles valores en función de alguna decisión técnica que tome SUBDERE.

Diagnóstico de la Calidad de la Gestión Municipal

Como parte de los requerimientos de la consultoría, se solicitó diseñar una nueva versión del “Diagnóstico de la Calidad de la Gestión Municipal”. El propósito central es recoger la experiencia de aplicación de este instrumento y actualizarlo considerando la directa relación que este tiene con el Modelo de Calidad de la gestión Municipal. A continuación, se describen los antecedentes considerados, un análisis crítico del instrumento vigente y la descripción de la propuesta de nueva versión del diagnóstico.

Antecedentes

A partir del año 2010, la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, SUBDERE, inició la aplicación del instrumento “Diagnóstico Nacional de la Calidad de la Gestión Municipal”, con el propósito de recoger información a nivel de todo el país sobre la gestión de los municipios y utilizar el resultado de su análisis para orientar la política pública de fortalecimiento institucional y avanzar en la descentralización, en la profundización de la democracia y en el desarrollo de los territorios. La aplicación de este instrumento de diagnóstico permitió que todas las municipalidades del país pudieran conocer, de manera rápida, una evaluación de los niveles de gestión y así contar con elementos objetivos para la mejora continua de sus servicios.

Hasta la fecha el instrumento de Diagnóstico se ha aplicado en tres oportunidades (2010, 2013 y 2015) con carácter censal (sobre el 80% de cobertura de aplicación). Estas condiciones permitieron realizar un análisis específico de los resultados de cada año y en el caso de la última aplicación, también efectuar un análisis comparativo como, por ejemplo, el estudio de tendencias.

El **“Diagnóstico Nacional de la Calidad de la Gestión Municipal”** corresponde a un instrumento para el diagnóstico del nivel de gestión municipal, inspirado en el “Modelo de Gestión de Calidad de los Servicios Municipales”. Su enfoque es amplio abarcando los diversos ámbitos de gestión municipal, reflejados 12 secciones o ámbitos:

1. Estrategia
2. Liderazgo
3. Competencia de las Personas
4. Capacitación
5. Bienestar y Seguridad en el Trabajo
6. Ingresos Municipales
7. Presupuesto municipal
8. Recursos Materiales
9. Satisfacción de usuarios y usuarias
10. Comunicación con usuarios y usuarias
11. Procesos de prestación de los Servicios Municipales
12. Procesos de apoyo para la prestación de los Servicios Municipales

Su estructura y contenido está basado en el Modelo Progresivo de la Gestión Municipal, donde cada municipio responde las preguntas del modelo, sin describir evidencias, sino que marcando una alternativa (a, b, c o d) cada una de las cuales tiene asignada una respuesta predefinida (distintas respuestas para las preguntas del instrumento). Cada alternativa tiene asociado un puntaje: a: 0 puntos; b: 1 punto; c: 2 puntos y d: 3 puntos. Esto permite traducir las respuestas a un puntaje que representa el nivel de calidad de la gestión del municipio. En total son 78 preguntas, con un puntaje máximo de 234 puntos.

En la aplicación del Diagnóstico se realizan acciones de difusión y capacitación con la finalidad de lograr la participación de la mayor cantidad de municipalidades (el 2010 contestó el 96% de las comunas, el 2013 el 81% y el 2015 el 94%). Además, se estimula que sea respondida de manera participativa, incorporando la mayor cantidad posible de actores de la municipalidad.

Análisis crítico del Instrumento de Diagnóstico

Tal como se mencionó en el punto anterior, el instrumento de diagnóstico está basado en el Modelo Progresivo de la Calidad de los Servicios Municipales, lo que significa considerar mantener su estructura (los 12 ámbitos o subcriterios) y sus mismas preguntas. En el caso de las preguntas que se refieren a los procesos de gestión, estas se inician con el adverbio **Cómo** que sirve para interrogar sobre el modo o la manera en que se lleva a cabo una acción, se desarrolla un proceso o tiene lugar una situación. En el caso de las preguntas sobre resultados, se inician con **Tiene datos** para interpelar al lector sobre la información que cuenta al respecto.

A diferencia del modelo progresivo (y los modelos de gestión de excelencia en general) no se solicita la redacción de prácticas que respondan a la pregunta, sino que se presentan 4 alternativas (a, b, c, d), con un texto predefinido para cada pregunta, que busca representar distintos niveles de desarrollo de las prácticas (desde su no existencia hasta una práctica sistemática y con despliegue total).

Además del objetivo del medir o evaluar el nivel de calidad de las prácticas de gestión de los municipios, esta modalidad permite masificar a prácticamente la totalidad de la población de Municipalidades la aplicación de las preguntas de un modelo de gestión, de una manera menos compleja.

Si bien el instrumento ha cumplido con la finalidad para lo cual fue definida y ha entregado información relevante para conocer y configurar un mapa sinóptico sobre la situación en que se encuentran las municipalidades, desde el punto de vista de la gestión, se propone realizar cambios en su diseño que aborde un conjunto de oportunidades de mejora detectadas:

a) Respuestas prediseñadas para cada pregunta

Si bien el propósito de las respuestas prediseñadas para cada pregunta facilita el accionar de quienes responden, tiene dos inconvenientes que se reflejan en el instrumento. El primero es la dificultad para que todas las respuestas prediseñadas mantengan un criterio de uniformidad independiente de la pregunta, es decir que, aunque la redacción de las respuestas sea distinta para cada pregunta, existe un contenido común a evaluar.

En el caso del actual instrumento de Diagnóstico esto no ocurre en todos los casos, lo que genera una distorsión al momento de analizar los resultados de manera agregada. Por ejemplo, para las preguntas relacionadas con procesos de gestión, la alternativa c) debiera representar, para todos los casos, una práctica sistemática que responde a los requerimientos de la pregunta, aunque con despliegue parcial. Si tomamos un caso cualquiera, pregunta 3.1 *¿Cómo la Municipalidad define y actualiza la política de recursos humanos?*, la alternativa c) entrega la siguiente respuesta predefinida *“Tenemos una política de recursos humanos actualizada, la que esta publicada y es conocida por todos. Su alcance no necesariamente abarca a todo el personal de planta y contrata, además del personal a honorarios que lleva más de un año trabajando en las dependencias de la Municipalidad”*, es decir refleja una práctica sistemática, aunque su despliegue es parcial en la cobertura de las personas. Sin embargo, si revisamos la pregunta siguiente 3.2 *¿Cómo se identifican y actualizan las competencias (educación, capacitación y experiencia) y habilidades para los cargos requeridas para el desarrollo de sus labores?*, la respuesta predefinida para la alternativa c) dice *“Tenemos definidas las competencias y habilidades para cada cargo en la Municipalidad en base a las funciones y responsabilidades que desarrolla”*, el despliegue pareciera ser total a nivel de cobertura y la parcialidad se refiere al alcance de la pregunta (acción de actualización), lo que se aborda en la alternativa d). Estas diferencias llevan a preguntarnos cuál es el contenido común que queremos evaluar: cobertura, alcance o ambos.

El segundo aspecto a señalar se refiere a la posibilidad que la respuesta prediseñada contenga una prescripción, es decir, le indique al municipio una manera específica de abordar el requerimiento y por lo tanto si la forma definida no está presente entonces no se cumple lo solicitado. Como ejemplo veamos dos casos de respuestas predefinidas con contenidos prescriptivos:

Pregunta 1.4: *¿Cómo se hace seguimiento del avance respecto a las metas definidas para el cumplimiento de la visión y el mejoramiento de la gestión municipal (PMGM)?*. Alternativa c) *“Hacemos seguimiento mensual...”*. En este caso el municipio podría definir otra periodicidad de revisión (por ejemplo, bimensual) que aplica de manera sistemática y que le permite cumplir con lo solicitado (seguimiento y control)

Pregunta 1.7: ¿Cómo el Alcalde o Alcaldesa informa la Concejo sobre el avance de cumplimiento de las metas y objetivos de visión? Alternativa d) “Con periodicidad al menos trimestral...”. Nuevamente en este caso la periodicidad podría ser sistemáticamente Cuatrimestral y lograr sus propósitos.

Finalmente, y desde la perspectiva metodológica para el diseño de este tipo de instrumentos de diagnóstico no se recomienda las respuestas prediseñadas para cada pregunta en particular sino respuestas prediseñadas para agrupaciones de preguntas o comunes a todas ellas, que permitan análisis agregados sin generar sesgos o distorsiones al momento de interpretar sus resultados.

b) Nivel de Contenido de las preguntas

El nivel de contenido de las preguntas debiera ser bastante similar entre ellas y estar orientadas a procesos o a actividades relevantes o clave. Se busca evitar que exista disparidad en el nivel del contenido de los requerimientos del instrumento diagnóstico, especialmente si se considera que todas las preguntas tienen el mismo valor (no hay factores de ponderación) lo que podría generar distorsiones al momento de realizar análisis agregados de los resultados de su aplicación. Además, los distintos subcriterios o ámbitos debieran estar equilibrados en la cantidad de preguntas.

c) Resultados e Interpretación

El instrumento actual tiene 78 preguntas lo que da un puntaje máximo de 234 puntos. Considerando que la versión actual del Modelo de Calidad de los Servicios Municipales tiene una métrica que va de 0 a 500 puntos, con tramos que representan distintos estadios del municipio, la analogía con los resultados del diagnóstico no es clara. Tampoco es directa ya que no se puede concluir con certeza que 200 puntos en la aplicación del modelo sea aproximadamente similar a los mismos 200 puntos en el instrumento de diagnóstico. Esto genera confusión y abre expectativas a quienes sólo se han aplicado del diagnóstico y no el modelo que puede jugar en contra al momento de querer instalar el sistema de calidad municipal

d) Paridad de género

Salvo las distinciones semánticas del tipo “usuarios y usuarias” o “funcionarios y funcionarias” no se observan preguntas que pongan foco en la paridad de género, en las prácticas de gestión de la Municipalidad.

Propuesta de Instrumento de Diagnóstico Nacional de la Calidad de la Gestión Municipal

En función de la revisión de los antecedentes y del análisis crítico al “Diagnóstico Nacional de la Calidad de la Gestión Municipal”, se presenta una propuesta de instrumento que aborda las oportunidades de mejora detectadas.

Esta propuesta tiene las siguientes características:

- a) Se mantiene la relación directa entre las preguntas del diagnóstico y del modelo de referencia, que en el caso de la propuesta deja de ser el modelo progresivo y pasa a ser la propuesta de Modelo de Calidad de la Gestión Municipal.
- b) Se mantiene la lógica de la estructura de la versión anterior del instrumento, es decir, se divide en ámbitos de gestión (16) que corresponden a los subcriterios del Modelo. Además, las preguntas de resultados están incorporadas a cada uno de los ámbitos y no separado en uno particular, lo anterior considerando que es un cuestionario y no una guía de autoevaluación.
- c) Se modifica la modalidad de respuestas predefinidas por cada pregunta del instrumento a una rúbrica única para las preguntas de proceso y otra para las preguntas sobre resultados. Dicha rúbrica es similar a la métrica utilizada para evaluar las evidencias que se entreguen al aplicador el Modelo de Calidad de la Gestión Municipal. Las alternativas reflejan la progresividad de las prácticas de gestión: desde no tenerla, tener prácticas anecdóticas, aplicar prácticas sistemáticas con despliegue parcial hasta lograr prácticas sistemáticas con despliegue parcial y haber sido evaluadas. Para el caso de las preguntas sobre resultados, la progresividad va desde no tener datos, tener algunos datos, tener datos de los indicadores clave en el último año, hasta tener datos de los indicadores clave de 2 o más años.
- d) Se uniforman el alcance de las preguntas, las que se hacen cargos de procesos globales de gestión o actividades clave.
- e) Se adapta la cantidad de preguntas para homologar el puntaje de este instrumento con el del modelo. La nueva versión del instrumento tiene un total de 100 preguntas, con un puntaje máximo de 300 puntos, comparables con un puntaje similar al aplicar el modelo.
- f) Se incorporan preguntas que ponen un foco explícito en el tema de paridad de género.

El detalle del Instrumento de Diagnóstico se encuentra en Anexo N°5

COMENTARIOS FINALES

El presente Informe Final, entrega la descripción de la arquitectura del “Sistema de Fortalecimiento y Medición de la Calidad de los Servicios Municipales”.

Esto implicó el desarrollo de una propuesta de Modelo de Calidad de la Gestión Municipal, basado en la lógica de los Modelos de Gestión de Excelencia, componente central del Sistema. Junto con este dispositivo se definieron los componentes de dicho Sistema, cada uno de los cuales cumple un rol estratégico para el propósito de lograr la mejora de la gestión de las municipalidades del país.

Mención especial tiene la incorporación a esta arquitectura de los estándares de los Servicios Municipales Garantizados, como parte importante del Sistema, integrado al Modelo de Calidad.

También se ha renovado el instrumento de Diagnóstico Nacional de la Calidad de la Gestión Municipal, a partir de la experiencia de aplicación de la versión anterior, la identificación de las oportunidades de mejora y los cambios para hacerlo coherente y pertinente a la propuesta actual.

De igual forma se han entregado distinciones con respecto a la forma de operar de los restantes componentes del Sistema como son los subsistemas de reconocimiento, administración y operación, de apoyo, incentivos y el consejo estratégico.

La arquitectura del Sistema de Fortalecimiento y Medición de la Calidad de los Servicios Municipales, debiera ser la base para el relanzamiento y reposicionamiento del Programa de Mejoramiento de la Gestión Municipal que lleva el Departamento de Desarrollo Municipal, dependiente de la División de Municipalidades de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, SUBDERE. Los esfuerzos realizados en la última década para la mejora de la gestión de las municipalidades del país han sido intensos y han generado impacto en aquellos municipios que han logrado instalar la lógica de los modelos de excelencia. Así lo demuestra el análisis de los resultados de la aplicación del Diagnóstico Nacional de la Calidad de la Gestión Municipal, donde se destaca el comportamiento de estos municipios por sobre sus pares, los que alcanzan niveles muy similares a aquellos que tienen un mayor desarrollo.

Después del tiempo transcurrido, resultaba necesario efectuar una adecuación de estas herramientas a las cambiantes condiciones del entorno, principalmente lo que se refiere a las nuevas necesidades y requerimientos de la ciudadanía. También implica avanzar según las nuevas tendencias de este tipo de herramientas, aplicando el principio básico de la mejora continua.

El siguiente desafío es iniciar la aplicación de los componentes del sistema. Independiente de las contingencias políticas del sector, hay tareas que pueden ser abordadas en lo inmediato. Una primera acción es ejecutar una aplicación piloto del componente Modelo, que permita verificar en terreno las hipótesis de base que sustentan su diseño y efectuar las correcciones y ajustes necesarios para afinar su implementación masiva. Lo anterior considera el tema de los estándares de los Servicios Municipales Garantizados y el mecanismo de integración al Modelo.

Por otra parte, queda la tarea de tomar esta arquitectura e iniciar la construcción de los instrumentos y la ejecución de los procesos que permitan operar el sistema, como, por ejemplo, el mecanismo de control basado en la metodología del Balanced Score Card.

Finalmente, no podemos dejar de mencionar el papel clave que tiene en la sustentabilidad de este tipo de sistemas su institucionalidad. Si bien la propuesta de funcionamiento transitorio da una respuesta para el corto plazo, el objetivo final debiera ser dar un paso significativo, generando una Ley que norme su aplicación. Esto permitiría dotar al sistema de una visión de largo plazo y de la energía necesaria para su instalación permanente en los municipios como referente y guía para lograr una gestión de excelencia.