**Enlace Electrónico Opcional 12**

**Evidencias de Programas de Fortalecimiento Institucional y Mejora de la Efectividad**

**Programa de Mejora de la Gestión Pública y de Los Servicios al Ciudadano**

**(CH-L1085)**

**Nota**

Contenido

[1. Introducción 1](#_Toc394577151)

[2. Programa de Fortalecimiento de la Dirección Nacional de Servicio Civil (CH-L1008) 1](#_Toc394577152)

[2.1. Breve descripción del programa 1](#_Toc394577153)

[2.2. Evaluación de los resultados del programa 2](#_Toc394577154)

[2.3. Conclusiones 4](#_Toc394577155)

[3. Medición del impacto en la efectividad de un programa de fortalecimiento institucional: el caso de los servicios jurídicos de la Alcaldía Mayor de Bogotá 5](#_Toc394577156)

[3.1. Breve descripción del programa 5](#_Toc394577157)

[3.2. Evaluación de los resultados del programa 6](#_Toc394577158)

[3.3. Conclusiones 8](#_Toc394577159)

# Introducción

1. En las dos próximas secciones se presentan dos evidencias de la relación entre *programas de fortalecimiento institucional*, con un fuerte sesgo orientado a la mejora de la gestión, con la *mejora de la efectividad* de aquellas instituciones que experimentaron estos programas. Para ello se han seleccionado dos: el primero de ellos es el Programa de Fortalecimiento de la Dirección Nacional de Servicio Civil (CH-L1008), financiado con recursos del Banco; el segundo es un programa de fortalecimiento institucional de los servicios jurídicos de la Alcaldía Mayor de Bogotá, cuyos resultados tan positivos en términos de mejora de la efectividad sirvieron de marco conceptual para el diseño y el análisis económico del Programa de fortalecimiento de la defensa jurídica del Estado” (CO-L1097) con recursos del BID.

# Programa de Fortalecimiento de la Dirección Nacional de Servicio Civil (CH-L1008)

## Breve descripción del programa

1. En agosto de 2005 se suscribió un contrato de préstamo entre la República de Chile y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), para financiar el Programa CH-L1008 que tenía por objetivo fortalecer la política de alta dirección pública impulsada por el Gobierno de Chile *a través*, entre otros factores, del fortalecimiento de la Dirección Nacional del Servicio Civil (DNSC), de forma tal de profundizar en la modernización y profesionalización de la gestión del empleo público en Chile.
2. Para ello se diseñó un programa articulado en torno a tres componentes: (i) el fortalecimiento de la capacidad de gestión de la DNSC; (ii) el apoyo a la implantación del Sistema de Alta Dirección Pública, (iii) el apoyo a la modernización y profesionalización de la gestión de recursos humanos de la Administración Civil del Estado.
3. Con estos tres componentes se sostuvo el desarrollo de tres ámbitos complementarios: (i) el organizacional interno; (ii) el del cumplimiento de la Ley y en lo que hace la inmediata implantación de la Alta Dirección Pública; y (iii) el de mediano plazo en lo que hace la profesionalización de la gestión de los recursos humanos en la Administración.
4. Como puede comprobarse, estos componentes tienen asociados un conjunto de actividades enfocadas directamente al fortalecimiento de la capacidad de gestión de la DNSC y del Sistema de Alta Dirección Pública (SADP), incluyendo el Consejo de la Alta Dirección Pública (CADP). Este componente tuvo como objetivo desarrollar las capacidades internas que permitan al SADP dotarse de los sistemas y subsistemas de gestión imprescindibles para el desempeño de sus funciones, para lo cual la DNSC ejerce la función rectora.
5. El costo total del programa fue de USD 5.260.000. El financiamiento del BID fue de USD 3.000.000. El resto hasta la cantidad total se financió con recursos de contraparte.

## Evaluación de los resultados del programa

1. En el año 2009 se realizó la evaluación final del Programa.[[1]](#footnote-1) Esta evaluación tuvo como objetivo general valorar la incidencia que las actividades y productos financiados con recursos del Programa han tenido en términos de mejora de la calidad de las políticas de personal y fortalecimiento de las instituciones del Estado, explicitando los aprendizajes realizados y los desafíos pendientes.
2. Desde un punto de vista metodológico, la evaluación consistió básicamente en un análisis pormenorizado del cumplimiento del Marco Lógico del Programa. Este marco lógico relacionaba directamente la modernización de la Administración Pública de Chile (fin del Programa en la terminología de marco lógico, o impacto previsto) a través de la profesionalización, desempeño y calificación de sus servidores públicos en los niveles de gerencia.
3. En la matriz de Marco Lógico se aprecia la coherencia lógica entre fin y propósito con los objetivos y metas del Programa (ver cuadro). Para la línea de base del fin y del propósito contenida en el Marco Lógico se tomó como referencia el informe de situación del servicio civil chileno realizado a fin del año 2004 en el marco del Diagnóstico Institucional de Sistemas de Servicio Civil del Diálogo Regional de Política del BID.[[2]](#footnote-2)

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Resumen narrativo** | **Indicadores** | **Medios de verificación** | **Supuestos** |
| **FIN (impacto)** | | | |
| Contribuir a la modernización de la Administración Civil del Estado de Chile, bajo los referentes de profesionalización, desempeño y calificación | **Índice promedio de 70% de los indicadores de calidad del Servicio Civil**  (Red de Transparencia y Gestión Pública del BID - Línea de Base: 58.8%) | Actualización del Informe de Diagnóstico del Servicio Civil Chileno, al final del Programa. | Compromiso del Estado en avanzar en la modernización del Servicio Civil.  Apoyo de la sociedad civil al proceso de reforma de la modernización del Estado. |
| **PROPOSITO (Outcomes)** | | | |
| La gestión del empleo público modernizada y profesionalizada, a través del fortalecimiento de la institucionalidad de la Dirección Nacional del Servicio Civil. | Al término del Proyecto **aumenta el índice de Mérito del Sistema de Servicio Civil de Chile**  (Red de Transparencia y Gestión Pública del BID - Línea de Base: 62%): | Actualización del Informe de Diagnóstico del Sistema de Servicio Civil Chileno, al final del Programa. | Los Servicios Públicos incorporan en su gestión los lineamientos de la Dirección Nacional del Servicio Civil. |

Fuente: Marco Lógico (versión actualizada). Programa de Modernización de la DNSC.

1. En el diagnóstico anterior realizado en el año 2004, el servicio civil chileno se encontraba en un momento de transición desde una carrera funcionaria estancada y marcada por el *cuoteo político* de las áreas entre los partidos de la coalición gobernante, hacia un nuevo sistema instaurado por la Ley del Nuevo Trato Laboral (NLTL) de junio de 2003, que incluía en su texto además la creación del Sistema de Alta Dirección Pública (SADP). En aquel momento se veían perspectivas favorables de implementación de estas nuevas reglas por el contexto político-institucional y el impulso de modernización ya consolidado en etapas.
2. Desde entonces, ha habido un esfuerzo sistemático por implementar las nuevas reglas contenidas en la LNTL, lográndose avances sustantivos en la instrumentación del SADP, y en la concursabilidad de la administración pública en general. Por otro lado, en un corto período de tiempo desde su creación, se han logrado *institucionalizar* tanto la DNSC como el Consejo de Alta Dirección Pública, en un diseño organizativo novedoso y no exento de tensiones, pero con potencial para avanzar en la profesionalización del servicio civil chileno.
3. Los cinco índices de desarrollo del servicio civil, que forman parte del sistema de indicadores de calidad del Marco Lógico, han mejorado desde el diagnóstico anterior. El índice agregado de desarrollo burocrático pasó de 58,8% a 68,4%, lo cual es un avance fuerte sobre una posición que ya era de liderazgo en la región. El nivel de calificación alcanzado prácticamente es el establecido como indicador de cumplimiento del fin del programa, quedando solo un punto porcentual por debajo del 70% que establece el Marco Lógico.[[3]](#footnote-3)

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Índice** | **2004** | **2009** |
| Eficiencia (E) | 59% | 72% |
| Mérito (M) | 62% | 78% |
| Consistencia estructural (CE) | 65% | 69% |
| * Coherencia estratégica (CES) | 69% | 69% |
| * Consistencia directiva (CD) | 59% | 64% |
| * Consistencia procesos (CP) | 66% | 74% |
| Capacidad funcional (CF) | 57% | 64% |
| * Competencia (COM) | 56% | 68% |
| * Eficacia incentivadora (EI) | 66% | 70% |
| * Flexibilidad (FL) | 49% | 55% |
| Capacidad integradora (CI) | 51% | 59% |
| **Índice de desarrollo burocrático** | **58.8%** | **68.4%** |

1. De acuerdo con la evaluación mencionada, el mayor avance se ha dado en el índice de Mérito, que resulta el mejor valorado con 78%, reflejando la implementación de los concursos, para los cuales el Programa de Modernización de la DNSC resultó central, sobre todo en lo referido al lanzamiento y consolidación del SADP. Esta mejora sustancial en el índice de Mérito resulta en el cumplimiento del indicador de Propósito establecido en el Marco Lógico, que consiste en el aumento de este índice al término del Programa.
2. Los otros cuatro índices también aumentaron en este período. Al índice de Mérito le siguen los índices de Eficiencia y Consistencia Estructural, con alrededor del 70%, por la continuada disciplina fiscal y alineación de objetivos de las instituciones a partir de la gestión por resultados y de la profesionalización de la función directiva. Algo por debajo y alrededor del 60% se ubican los índices de Capacidad Funcional y Capacidad Integradora. Con relación al primero, el sistema de seguimiento del rendimiento individual, grupal e institucional empieza a encontrarse con las etapas más desafiantes de su desarrollo, para pasar de las metas formales a una verdadera gestión de los resultados logrados. Con relación al segundo, por un lado se ha desarrollado una política de mejora de la calidad de vida en el trabajo, pero por otro lado se han hecho más conflictivas y enfrentadas las relaciones entre el Estado empleador y las asociaciones sindicales.

## Conclusiones

1. En definitiva, a partir de estos resultados puede afirmarse que ha habido avances sustantivos en el servicio civil chileno en los cuatro años de implementación del Programa de Modernización de la DNSC, cumpliendo de esta manera con su fin y propósito. Por lo tanto, puede concluirse que un conjunto de actividades y productos orientados a la *mejora de la gestión* de las políticas relacionadas con el servicio civil generaron *efectos positivos* sobre dichas políticas.
2. Una vez concluido el Programa, quedaron instaladas los procesos de trabajo permanentes de la DNSC a través de la asignación de presupuesto del gobierno nacional. Se refuerzan así los logros del Programa, que efectivamente lograron construir institucionalidad e instalar nuevas prácticas de gestión en la DNSC.
3. Para ello también fue determinante el esquema de ejecución propuesto del Programa, que se instaló enteramente en la DNSC son recurrir a unidades ejecutoras externas. Es decir, el Programa apoyó directamente al proceso de modernización de la DNSC a través de la ejecución de sus propias actividades bajo un esquema de *learning by doing*.

# Medición del impacto en la efectividad de un programa de fortalecimiento institucional: el caso de los servicios jurídicos de la Alcaldía Mayor de Bogotá

## Breve descripción del programa

1. En el proceso de diseño del “Programa de fortalecimiento de la defensa jurídica del Estado” (CO-L1097), actualmente en ejecución, una de las preocupaciones del equipo de proyecto fue tratar de mostrar la relación causal entre las actividades previstas en el Programa de Fortalecimiento, básicamente orientadas a la mejora de la gestión, y las variaciones en los indicadores de efectividad de los resultados del sistema de defensa jurídica del Estado. Estos indicadores aluden a la tasa de éxito de los servicios jurídicos del Estado ante los tribunales.
2. En los dos anteriores proyectos en los que ha participado de forma activa el BID en materia de defensa jurídica del Estado (Consejo de Defensa de Chile, Advogacia Geral da Unión de Brasil) se contó con dos fuentes básicas de inspiración: la primera de ellas han sido las buenas prácticas implementadas en instituciones similares que tienen una larga trayectoria como entidades de defensa de los intereses jurídicos del Estado. La segunda la constituyen las principales lecciones que pueden extraerse de los procesos de fortalecimiento institucional en instituciones públicas que, aunque no se dediquen a la actividad de defensa jurídica, tienen en común metodologías de trabajo muy similares.
3. Sin embargo, esta aproximación por referencia de mejores prácticas o *benchmarking* con otras instituciones no garantiza que las recomendaciones contenidas en los diseños de los proyectos que el Banco impulsó conduzcan con una alta probabilidad a los resultados esperados. Por ello, en el transcurso de los trabajos del Programa CO-L1097 se consideró conveniente prestar especial atención al proceso de fortalecimiento de los servicios jurídicos de la Alcaldía Mayor de Bogotá y medir sus eventuales impactos.[[4]](#footnote-4)
4. Como es sabido, a inicios de la década de 2000, la Alcaldía Mayor de Bogotá emprendió un profundo proceso de transformación de los servicios jurídicos ante el elevado riesgo y costo por reparaciones e indemnizaciones que tenían soportar por juicios en contra. Este proceso de transformación institucional giró sobre tres ejes principales:
5. En primer lugar, se reformuló todo el modelo de prevención, con el fin de evitar que por razones atribuidas a procesos administrativos mal definidos desde un punto de vista jurídico, o a tomas de decisiones de las autoridades sin suficiente cobertura jurídica, se produjeran demandas contra la municipalidad. En este sentido, se analizaron todos los procedimientos de trabajo y se definieron nuevos manuales y protocolos de obligado cumplimiento. De forma paralela, se implementaron diversos programas de capacitación del personal ubicado en los servicios jurídicos de las entidades.
6. En segundo lugar, se realizó una profunda reingeniería de los procesos de trabajo de gestión del caso en los tribunales. Se mejoraron las capacidades técnicas para que los abogados elaboraran mejores estrategias de defensa, y se determinó que en los casos de demandas de alto riesgo los servicios jurídicos centrales pudieran intervenir estableciendo determinados criterios en las acciones judiciales de los servicios jurídicos de las entidades.
7. En tercer y último lugar, se instaló un nuevo sistema de seguimiento de casos (el Sistema de Información de los Procesos Judiciales, SIPROJ) sobre el que deberían volcar sus actividades los abogados y los funcionarios adscritos a los servicios jurídicos. Además, mediante el SIPROJ, el personal responsable de la gestión jurídica puede obtener información estadística de los resultados de su actividad.
8. Como puede observarse, estas acciones, implementadas por la Alcaldía Mayor de Bogotá en el marco del fortalecimiento de sus servicios jurídicos, guardan mucha similitud con los dos proyectos antes mencionados, auspiciados en el marco de las operaciones del BID.

## Evaluación de los resultados del programa

1. Las acciones de la Alcaldía culminaron en 2005, que fue cuando entró en pleno funcionamiento el nuevo modelo. De esta forma, en el año 2011 se abrió la posibilidad de medir la efectividad de la actividad judicial antes y después de la implementación del programa de mejora. Para ello se contaba con la información proporcionada por el SIPROJ, que entre otras cosas incluía ya la carga de los datos históricos anteriores a 2004.
2. Con estos datos disponibles, juntamente con los técnicos de la Alcaldía Mayor de Bogotá, se procedió a establecer los indicadores que medirían adecuadamente el impacto del programa de mejora. Se consideraron tres indicadores:
3. El primero (tipo A) es la tasa de efectividad en aquellos casos que se iniciaron y finalizaron antes de 2004, y se mide como el porcentaje de sentencias favorables sobre total de sentencias definitivas. Con ello se calcularían los resultados que se obtenían en tribunales en el período *anterior* a la implementación de los cambios en el modelo de defensa jurídica.
4. El segundo (tipo B) es la tasa de efectividad de aquellos casos que se iniciaron antes de 2004, pero que finalizaron con sentencia después de ese año. De esta forma, se podría tener una aproximación de los eventuales efectos que se produjeron durante el período de *transición* entre el viejo y el nuevo modelo de gestión.
5. Finalmente, el tercer indicador utilizado (tipo C) es la tasa de actividad correspondiente a los casos iniciados y finalizados de forma definitiva después de 2004, es decir: cuando ya el nuevo modelo estaba trabajando en régimen.
6. Los resultados de estos trabajos pueden encontrarse en el cuadro siguiente.

**Indicadores de la tasa de éxito de los servicios jurídicos de la Alcaldía Mayor de Bogotá en el Distrito Capital**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | **Sentencias favorables** | **Sentencias definitivas** | **Tasa de éxito (porcentaje)** |
| Tipo A: Procesos antes de 2004 | 6.129 | 8.626 | 71 |
| Tipo B: Procesos iniciados antes de 2004 y finalizados después de 2004 | 5.691 | 7.389 | 77 |
| Tipo C: Procesos iniciados y finalizados después de 2004 | 3.677 | 4.607 | 80 |

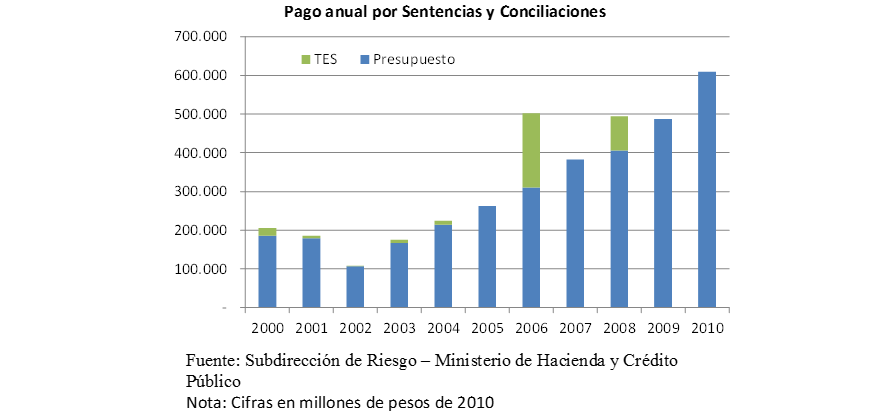
Fuente: Martínez Cuéllar (2011), sobre la base de los datos proporcionados por la Alcaldía Mayor de Bogotá.

1. Estos datos, proporcionados por el sistema de información SIPROJ, son elocuentes acerca de la notable mejora producida en la tasa de éxito tras la introducción del programa de fortalecimiento de los servicios jurídicos de la Alcaldía Mayor. En efecto, tal y como se observa en el cuadro anterior, la tasa de éxito en sentencias definitivas para aquellas demandas iniciadas y finalizadas antes del año 2004 se situaba en el 71%. Por su parte, los procesos comenzados después del año 2004 tuvieron una tasa de éxito del 80%, es decir: una mejora de 9 puntos porcentuales.

**Pagos por sentencias y conciliaciones en la Alcaldía Mayor de Bogotá**



1. Esta mejora en la tasa de éxito de los servicios jurídicos debería impactar en una reducción de los pagos por sentencia definitiva. Una atenta mirada al gráfico anterior permite concluir que, en efecto, luego de 2004 los pagos por sentencias y conciliaciones que realizó la Alcaldía Mayor de Bogotá disminuyeron sensiblemente en relación con los pagos que tuvo que afrontar antes de 2004. Por lo tanto, los datos proporcionados por el SIPROJ sobre las tasas de éxito son elocuentes de cómo una inversión de mejora de la gestión de los servicios jurídicos, en la línea de las estrategias discutidas en la sección anteriores, tienen impactos positivos sobre los riesgos fiscales.
2. Estos resultados contrastan con la evolución de los pagos que el Estado colombiano tuvo que realizar en el mismo período (véase el gráfico siguiente). En este caso, la tendencia muestra un comportamiento claramente al alza y, por tanto, los costos fiscales son crecientes.
3. **Pagos del Estado de Colombia por sentencias y conciliaciones**



## Conclusiones

1. Como conclusión, hay que destacar que la información que se desprende de la experiencia de la Alcaldía de Bogotá demuestra que una inversión en la mejora de la gestión jurídica permite obtener mejoras notables en la efectividad y en los retornos económicos de forma rápida y con alto impacto.
2. En este sentido, esta experiencia refuerza la convicción de que los lineamientos de los proyectos apoyados por los equipos del BID y financiados con recursos de préstamo están adecuadamente perfilados para lograr que las agencias de defensa jurídica de los países de la región puedan mejorar su efectividad y reducir el impacto económico.

1. Iacovello, Mercedes y Paula Amaya, “Evaluación final del Programa de fortalecimiento de la Dirección Nacional de Servicio Civil (CH-L008)”, noviembre 2009. [↑](#footnote-ref-1)
2. A continuación se sigue el informe de evaluación Iacoviello y Amaya (2009). [↑](#footnote-ref-2)
3. Para más detalle ver Iacovello, Mercedes “Diagnóstico Institucional del Sistema de Servicio Civil – CHILE”. Agosto 2009. [↑](#footnote-ref-3)
4. Este programa se realizó por iniciativa de la Alcaldía Mayor de Bogotá. [↑](#footnote-ref-4)