



ISSN 0717-1536

**SERIE INFORME
ECONÓMICO
Nº 184**

**TRES AÑOS DE APLICACIÓN DEL SISTEMA DE
ALTA DIRECCIÓN PÚBLICA EN CHILE:
BALANCE Y PERSPECTIVAS**

Rosanna Costa* y Mario Waissbluth
OCTUBRE 2007**

* Economista de la Universidad Católica de Chile. Directora del Programa Económico de Libertad y Desarrollo. rcosta@lyd.org

** Doctor en Ingeniería. Profesor del Depto. De Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile. mariow@dii.uchile.cl

INDICE

Resumen Ejecutivo		3
I.	Introducción	5
II.	Historia y Descripción del Sistema	6
	2.1. La Combinación de una Idea con una Oportunidad	6
	2.2. Descripción del Sistema	7
	2.3. El Procedimiento de Selección	10
	2.4. Rol de las Empresas de Selección y Búsqueda	11
	2.5. El Perfil del Gerente Público	12
III.	Logros, Fortalezas y Debilidades del Sistema	15
	3.1. Avances del Periodo 2004-2007	15
	3.2. Las Limitantes de la Ley N° 19.882	16
	3.3. Indicadores y Convenios de Desempeño	17
	3.4. Las Remuneraciones y la “Atractividad” del Sistema	19
	3.5. Algunas Tendencias Internacionales	22
	3.6. Posicionamiento Político del Sistema	24
IV.	Cobertura del Sistema	25
	4.1. Contexto General	25
	4.2. Penetración al Interior de los Servicios Incorporados en la Ley	26
	4.3. Los Servicios Excluidos	27
	4.4. Más Allá de los Servicios Públicos	28
V.	Balance y Perspectivas Futuras	31
	5.1. Un Sistema que todavía no es un Sistema	31
	5.2. Las Principales Propuestas y Desafíos del Futuro	33
VI.	Conclusiones	42
VII.	Referencias Bibliográficas	44

LIBERTAD 
DESARROLLO

TRES AÑOS DE APLICACIÓN DEL SISTEMA DE ALTA DIRECCIÓN PÚBLICA EN CHILE: BALANCE Y PERSPECTIVAS

Resumen Ejecutivo

Al cumplirse tres años del inicio del sistema, que obliga a concursar públicamente y de acuerdo a mérito, los cargos directivos de 100 servicios públicos, estimamos necesario compartir esta experiencia y reflexionar sobre sus logros y sus desafíos pendientes. Se trata de una de las reformas modernizadoras del Estado más trascendente de los últimos años, que se implementa gracias a un gran acuerdo nacional, factor que compromete especialmente a sus actores a realizar su mejor empeño por implementar y consolidar este sistema.

Tras una breve descripción del sistema, se exponen con satisfacción sus avances. Ya se han realizado 187 nominaciones, de las cuales 48 corresponden a cargos de primer nivel jerárquico. El número de concursos ha sido superior a esa cifra, pues hay un 25% de casos declarados desiertos (al menos una vez) por los propios Comités de Selección, y otro 10% de nóminas rechazadas por la autoridad. Así, el sistema ya se ha convertido en una suerte de “fábrica de concursos”, que funciona con transparencia. Sus resultados deben evaluarse en razón al aporte a la eficiencia de los servicios públicos, y aunque no ha transcurrido el tiempo necesario como para realizar estudios afinados al respecto, se deben mirar sus avances.

Las remuneraciones de los directivos son uno de los elementos importantes de revisar, si se desea incrementar la atracción de postulantes desde el sector privado, y en menor grado, para reducir el riesgo de fuga de directivos desde el sector público al privado. Se requiere un análisis de costo beneficio con mirada de largo plazo, antes que sólo una de costos. Mejores remuneraciones pueden atraer en promedio a mejores candidatos y ello incrementaría la competencia por los cargos y por mantenerse en ellos, mejorando así la eficiencia del gasto público.

Los autores invitan a mirar a la Alta Dirección Pública como un sistema integral donde los concursos son sólo el inicio del proceso, que requiere de redes de apoyo, procesos de inducción, buenos y significativos convenios de desempeño, espacios

crecientes de penetración en cuanto a cobertura, mayor flexibilidad de los directivos para gestionar recursos, y perfeccionar la institucionalidad del propio Sistema y su alianza con empresas especializadas en búsqueda y selección. El apoyo presidencial y de algunos actores al interior del gobierno ha sido un elemento clave, pero la institucionalidad es extremadamente dependiente de esos apoyos, pues la ejecución descansa en un servicio público que no pertenece al sistema que administra, y cuyos directivos no se concursan. El Consejo de Alta Dirección Pública tiene limitadas atribuciones, que se focalizan en los concursos y no en la gestión del Servicio ni las orientaciones del mismo.

Se requerirá una mirada más abierta, donde la Alta Dirección Pública se vea como un sistema. Entre las propuestas se menciona un mejor balance entre la independencia del sistema y la alineación de los directivos con el gobierno; acotar el número de veces en que la autoridad puede rechazar las nóminas (aunque manteniendo la opción de remover libremente a los directivos); perfeccionar los convenios de desempeño en el contexto de los múltiples instrumentos de gestión que han proliferado en forma desordenada; incrementar su cobertura en sentido horizontal y vertical; avanzar en la generación de indicadores que permitan mostrar resultados; y perfeccionar las alianzas con las empresas especializadas en búsqueda y selección de personal.

En resumen, la Alta Dirección Pública ha hecho permanentes esfuerzos por la transparencia del sistema, que pertenece a todos, y ahora dos de sus consejeros, a título personal, invitan a un debate académico para mirarlo en profundidad, perfeccionarlo y seguir impulsando su implementación.

I. INTRODUCCIÓN

Recientemente se llevó a cabo el primer recambio de dos miembros del Consejo de Alta Dirección Pública, tras cumplirse los tres primeros años desde su creación. Si bien no es posible dar por culminada la etapa de su instalación, es un momento adecuado para evaluar este Sistema.

Así, los autores de este texto, ambos miembros del Consejo de Alta Dirección Pública, compartimos una reflexión sobre los primeros pasos del Sistema, buscando señalar los avances experimentados y el desafío, ya no sólo de su implementación y perfeccionamiento, sino de su consolidación. Las opiniones aquí emitidas son a título personal y no reflejan una posición oficial del Consejo.

A ambos nos asiste la plena convicción de que ésta es una de las reformas fundamentales del Estado, imprescindible para otorgarle credibilidad frente a la ciudadanía y eficacia a su accionar. De ahí la necesidad de generar un debate respecto al futuro del Sistema de Alta Dirección Pública.

El documento se presenta en la siguiente secuencia:

- **SECCION I: HISTORIA Y DESCRIPCION DEL SISTEMA.** Una sección meramente descriptiva, que los conocedores cercanos pueden omitir, pero que pareció necesario agregar para aquellos menos familiarizados con la historia y características principales del mismo.
- **SECCION II: LOGROS, FORTALEZAS Y DEBILIDADES.** En esta sección presentamos nuestras opiniones respecto a lo logrado y los aspectos más positivos y negativos del Sistema.
- **SECCION III: COBERTURA DEL SISTEMA.** Señalamos aquí uno de los temas más controvertidos: la amplitud y celeridad de la profesionalización de las diferentes instituciones del gobierno y el Estado.
- **SECCION IV: BALANCE Y DESAFIOS DEL FUTURO.** Una síntesis de lo que ha ocurrido en el período y los principales desafíos y perfeccionamientos que este Sistema requiere.

II. HISTORIA Y DESCRIPCIÓN DEL SISTEMA

2.1. LA COMBINACIÓN DE UNA IDEA CON UNA OPORTUNIDAD

Las primeras ideas sobre un Sistema de Alta Dirección Pública para Chile comenzaron a discutirse alrededor de 1998. Luego de distintos altibajos y tránsitos de la iniciativa desde el gobierno a *think tanks* y viceversa, en el 2003 el país enfrentó una crisis político - institucional, que culminó encausándose en un conjunto de acuerdos entre el gobierno y la oposición, expresados en el documento “*Acuerdos Político-Legislativos para la Modernización del Estado, la Transparencia y la Promoción del Crecimiento*” de Enero de 2003, con 49 iniciativas. Una de ellas fue la Alta Dirección Pública, integrándose con el proyecto de ley del Nuevo Trato Laboral, que se materializó finalmente en la Ley N° 19.882.

Se dio así un patrón común a muchas reformas del sector público: un trabajo preliminar desde la academia y el propio gobierno, algunos líderes convencidos, y una oportunidad que reduce las barreras al cambio, al debilitar las posturas de los sectores más adversos a la reforma. Al fin, visiones diferentes convergen a un acuerdo para movilizar un cambio particularmente difícil de lograr en cualquier país, pues representa una obvia amenaza al manejo de cuotas de poder de los partidos políticos en el gobierno de turno.

La iniciativa surgió en respuesta al excesivo número de cargos de confianza en el gobierno central. Chile cuenta aproximadamente con 250 directivos públicos de exclusiva confianza por cada millón de habitantes, cifra exagerada si se compara con 30 en Estados Unidos, con gobierno presidencial, o con 1,3 en Inglaterra, con gobierno parlamentario. Esta reforma se inspiró -aunque con diferencias- en la experiencia de otros países, particularmente anglosajones, bajo el concepto que se ha conocido como “*New Public Management*”¹.

¹ Barzelay, M (2001)

2.2. DESCRIPCIÓN DEL SISTEMA

Estos sistemas, en todo el mundo, diferencian entre directivos que diseñan políticas y aquellos que las implementan. Los primeros se encuentran a nivel de Ministros y Subsecretarios, y los segundos a nivel de Servicios y otras instituciones. Esta división de funciones, que está en el diseño matriz del Poder Ejecutivo en Chile, con el tiempo se ha ido desdibujando y, por lo tanto, la completa implementación del Sistema requerirá de un rediseño en varios Ministerios.

Esta reforma se implementó para los dos niveles jerárquicos más altos en 100 servicios públicos, de un total de 141, lo que se tradujo en 99 cargos directivos de 1^{er} nivel (como por ejemplo el Director del Servicio Nacional del Consumidor o el Servicio de Salud Metropolitano Oriente), y 651 cargos de 2^o nivel (como un Director Regional del SENCE o el Director de un Hospital).

De estos cargos, 415 se incorporaron de inmediato, y un artículo transitorio de la ley previó una incorporación gradual de los remanentes hasta el 2010. Cabe destacar que la “incorporación” de un cargo al Sistema no significa su concurso automático, sino hasta que se produzca la vacancia por renuncia o despido. Con posterioridad, en el 2006 ingresaron otros 13 servicios, y actualmente han sido incorporados todos los que la Ley previó. Este proceso acelerado fue consecuencia de la crisis de Chiledeportes, a comienzos del 2007. En muchos países las crisis han constituido una ventana de oportunidades para las reformas del Estado.

Estos son cargos concursables, pero de confianza, y así debe ser. En cualquier momento el Presidente de la República puede pedirles la renuncia, ya sea por mal desempeño o simplemente por no acatar las políticas públicas que el gobierno de turno determine o simplemente por pérdida de confianza. Por otra parte, son cargos de dedicación exclusiva, y duran tres años, pudiendo ser renovados sin concurso por la autoridad competente hasta dos veces, y gozan de una indemnización ya sea por petición de renuncia o por no renovación al fin del período. Cuentan además con una Asignación de Alta Dirección, que puede llegar hasta el 100% de su salario base, la cual se incluye en el perfil que se publica y por tanto, es definida antes de conocer

las nóminas y conocida por los potenciales candidatos para el cargo.

Se espera que el Sistema provea directivos que puedan trabajar eficientemente con diferentes gobiernos, y que no sea preciso un recambio cada cuatro años. Un gobierno, si bien tiene facultades legales para solicitar el recambio total, asume costos al utilizar estas atribuciones en exceso. Por una parte demora los nombramientos y la operación en régimen de los servicios públicos, en desmedro de su propia gestión y de su capacidad para cumplir su programa. En segundo término, el sistema no le ofrece espacios para asignar a determinadas personas en los cargos donde se solicitó la renuncia, dado que los cargos deben concursarse públicamente. Si a ello se agrega que un período presidencial ahora sólo dura 4 años, cualquier demora en la puesta en marcha de los servicios tiene un impacto significativo para el éxito de su gestión.

La Ley N° 19.882 estableció que los jefes superiores de servicio suscribirán un “convenio de desempeño” con el Ministro del ramo respectivo², el que será propuesto por dicho Ministro y deberán suscribir además los Ministros de Hacienda y Secretario General de la Presidencia de la República. Los convenios de desempeño deberán sujetarse al modelo e instrucciones que imparta la Dirección Nacional del Servicio Civil.

El nuevo diseño institucional crea este nuevo servicio público, que abreviaremos como DNSC, dependiente del Ministerio de Hacienda. Su rol es dual: por una parte ejecuta e implementa el nuevo sistema de altos directivos públicos, para lo cual cuenta con la Subdirección de Alta Dirección Pública, y por otra se transforma en un ente asesor de las políticas de personal de las instituciones gubernamentales, particularmente referidos a la carrera funcionaria.

Contradictoriamente, en la Ley N° 19.882 los directivos de este nuevo servicio quedaron excluidos de la Alta Dirección Pública, y en consecuencia su nombramiento no pasa por un proceso de concursabilidad. Esto se balanceó con la figura del Consejo de Alta Dirección Pública, con integrantes ratificados por el Senado,

² Los jefes de servicio suscriben el convenio de desempeño con sus respectivos ministros, y los directivos de segundo nivel con sus respectivos superiores jerárquicos.

cuyo rol es ofrecer garantías relativas a los concursos a partir de los cuales se constituyen las nóminas.

Las atribuciones legales del Consejo son:

- a) Conducir y regular los procesos de selección.
- b) Resolver la contratación de empresas especializadas en selección o reclutamiento de personal.
- c) Revisar y aprobar los perfiles de cargos.
- d) Proponer al Presidente nóminas de tres a cinco candidatos a cargos de primer nivel.
- e) Participar con un representante en el comité de selección de cargos de segundo nivel, que está integrado además por un representante del jefe del Servicio y uno del Ministro del ramo.
- f) Conocer de los reclamos interpuestos por los postulantes.
- g) Proponer al Ministerio de Hacienda los porcentajes de asignación de Alta Dirección en cargos de 1^{er} Nivel Jerárquico.
- h) Proponer a la DNSC las medidas que juzgue necesarias para el mejor funcionamiento del Sistema.
- i) Proponer el nombramiento y remoción del Secretario del Consejo.

Como señalaremos más adelante, la palabra “proponer” de los puntos g), h) e i), y su carencia de atribuciones, debilitan significativamente la posición del Consejo respecto a la DNSC, pues tiene la responsabilidad política sobre el Sistema, pero ninguna herramienta para su perfeccionamiento.

El Consejo es presidido por el Director de la DNSC, e integrado por 4 miembros propuestos por el Presidente de la República, y aprobados por 4/7 del Senado de a pares en votación conjunta, tratándose así de obligar a conformar parejas que integralmente sean de consenso. Estos cuatro consejeros son inamovibles lo que, sumado a su sistema de nominación, proporciona un respaldo y a la vez una responsabilidad política que debe traducirse en que los concursos sean transparentes y se definan en base al mérito antes que a los compromisos políticos derivados del ya tradicional “cuoteo” de cargos.

Debe destacarse que la principal distinción entre el sistema chileno y los de otros países de América Latina estriba, precisamente, en la existencia de este Consejo autónomo respecto del Poder Ejecutivo. El modelo neozelandés instala un

servicio público aún más independiente, pues la remoción de su director requiere ratificación del Parlamento.

Aunque no dice relación directa con el Consejo de Alta Dirección Pública, la Ley N° 19.882 buscó mejorar el sistema de carrera funcionaria. En lo esencial, se extendió la carrera hasta el tercer nivel jerárquico, antes cargos de exclusiva confianza de los directivos públicos. Estos cargos ahora son asignados por concursos cerrados a los cuales sólo acceden los propios miembros de la administración pública. Retomaremos este importante tema más adelante.

2.3. EL PROCEDIMIENTO DE SELECCIÓN

La selección de personas idóneas es un desafío para cualquier institución, pues se trata de predecir *a priori* características cualitativas asociadas a sus habilidades, potencialidades y conocimientos. Cuanto más compleja es la institución, mayor es la demanda por habilidades estratégicas y gerenciales y, necesariamente, mayores son los espacios de “subjetividad” en la selección.

Al quedar vacante un cargo, el primer paso es definir un perfil, que finalmente debe aprobar el Consejo. Posteriormente, los postulantes son reclutados a través de un aviso publicado por la prensa, y en ocasiones a través de un sistema profesional de búsqueda (*head hunting*). Tras un análisis curricular preliminar, se seleccionan los postulantes que cumplen con el perfil³, encargándose a una empresa especializada la selección en profundidad de entre 10 y 20 del total de postulantes preseleccionados, los que pasan a ser entrevistados directamente por el Consejo (y en el segundo nivel por un Comité de Selección) para conformar la nómina final.

Es un proceso en etapas, que entrega un producto al Consejo para que evalúe el resultado y a los actores del mismo a partir de los postulantes y sus informes. Así, pese a que el cliente final para el Consejo es la autoridad política, para los actores del proceso el cliente es el Consejo o el Comité de Segundo Nivel. El mejor

³ Este proceso se está modificando actualmente, para darle a las empresas de selección mayor responsabilidad en el filtro preliminar.

postulante es estrictamente quien obtiene un mejor informe evaluativo y una mejor entrevista final, y no quien tiene mayor cercanía con la autoridad. Posteriormente, la autoridad política ejerce su pleno derecho de seleccionar sin restricción en la nómina, o de rechazarla, en cuyo caso se reinicia el concurso.

La experiencia indica que el rol del servicio de búsqueda es útil para cargos de mayor nivel gerencial y mayor escasez, y convoca a personas que no responden automáticamente al aviso de prensa, ya sea porque tienen empleo o porque no tienen aún confianza en el Sistema.

La duración promedio aproximada de los concursos de primer nivel es de 5 meses a partir de la presentación del Ministro del ramo al Consejo, de los cuales 3 son atribuibles directamente al proceso, y 2 a demoras de DIPRES, los Ministerios o Servicios en la designación de sus representantes, la definición del porcentaje de asignación de Alta Dirección, la propuesta de perfiles. En los concursos de segundo nivel ésta se extiende hasta por 6 a 7 meses. El costo promedio por proceso de las empresas de selección y búsqueda está en torno a 3,4 remuneraciones mensuales en concursos de primer nivel y a 1,7 remuneraciones en cargos de segundo nivel⁴.

2.4. EL ROL DE LAS EMPRESAS DE SELECCIÓN Y BÚSQUEDA

El Sistema de Alta Dirección Pública trabaja con empresas especializadas, con las cuales se ha ido realizando un proceso de aprendizaje mutuo. Ellas han debido aprender que el mandante es el Consejo de Alta Dirección Pública y los Comités de Selección según corresponda, y no los Ministerios y Servicios directamente, y que se requieren procesos que deben responder a ciertas restricciones legales. El Sistema, por su parte, ha debido ir aprendiendo de sus métodos y procedimientos y abrirse a las

⁴ Valores promedio de los concursos 2007. Cada concurso se mide hasta la definición de la nómina o hasta que el concurso sea declarado desierto, por lo que se subestima el costo total de los concursos que se declaran desiertos una o más veces. Los casos de concursos que no terminan con un nombramiento, ya sea porque el Consejo o Comité lo declara desierto o porque la autoridad rechaza la nómina, son en promedio un 35%.

mejores prácticas, constituyéndose así en socios interesados en el éxito de los concursos.

Desde un principio, el Consejo normó la relación entre las empresas y los Ministerios, aclarando que todo vínculo es a través suyo, dado que las nóminas son finalmente elegidas a través de entrevistas que realizan los propios Consejeros a los finalistas. Para mantener el vínculo y evitar riesgos de captura es que – aunque no está previsto en la ley- el propio Consejo se ha dedicado a realizar las entrevistas finales y definir las nóminas seleccionadas para los cargos de primer nivel jerárquico, y mantiene un equipo de personas de su confianza trabajando en su representación en los Comités de segundo nivel. Para mantener un permanente contacto con el funcionamiento de los concursos de segundo nivel, no es excepcional que alguno de los Consejeros participe directamente en ellos.

Una de las lecciones ha sido constatar la inevitable tendencia a la burocratización por la vía de transformar las directrices generales en técnicas y métodos de aplicación automática, deteriorándose así la calidad del proceso de selección. Por ello, en la etapa que se avecina el Consejo está diseñando una nueva licitación de “convenio marco” con las empresas que se interesen, y un nuevo procedimiento, que busca dar creciente flexibilidad y mayor responsabilidad a las empresas.

2.5. EL PERFIL DEL GERENTE PÚBLICO

El perfil es un elemento clave, y ha sido motivo de extenso análisis al interior del Consejo, prevaleciendo la tesis de que ellos deben ser perfiles genéricos más orientados a los aspectos gerenciales y estratégicos, antes que a conocimientos específicos, especialmente en cargos de más alto nivel y en instituciones consolidadas donde la carencia principal no es el conocimiento de la materia. La tendencia de los Ministerios es en cambio a preferir perfiles más específicos, y conocimiento del ámbito público.

Si bien es potestad del Consejo definir el perfil, tampoco puede definir algo tan diferente a los requerimientos del Ministro del ramo, como para que al final el concurso sea declarado desierto por éste o el Presidente, cosa que ha ocurrido en algunos casos: 4 de 46 de 1^{er} nivel y 23 de 229 casos de 2^o nivel. Claramente, en

esta materia queda un importante camino por recorrer para alcanzar consenso entre el Ejecutivo y el Consejo respecto al perfil ideal. Un estudio que urge realizar es seleccionar una muestra de directivos públicos de 1^{er} y 2^o nivel (seleccionados o no por el sistema) que sean o hayan sido reconocidamente exitosos en sus cargos, estudiar su currículum y trayectoria, y extraer conclusiones útiles para la formación de este consenso, de crucial relevancia.

Como veremos más adelante, este debate ha estado presente en países con sistemas equivalentes, y la tendencia general ha sido poner el énfasis en la selección y gestión de directivos sobre la base de un reducido número de competencias claves. Si bien difieren levemente de país en país, todas son más bien genéricas, asociadas a la capacidad estratégica y gerencial. Como ejemplo, en el cuadro N° 1 se muestra el caso australiano.

Cuadro N° 1
Atributos Genéricos para un Directivo Público Australiano

Competencia	Descripción
Pensamiento estratégico	Incluye la capacidad para inspirar un sentido de propósito y dirección, foco estratégico, buscar información y oportunidades, mostrar sentido común.
Orientación a resultados	Incluye la capacidad para construir organizaciones, orientar e implementar el cambio, y asegurar el “cierre” para entregar los resultados esperados.
Cultivar relaciones productivas	Incluye el cultivar y nutrir relaciones internas y externas, facilitar alianzas, valorar las diferencias individuales y la diversidad, y la capacidad para guiar, educar y desarrollar a su personal.
Empuje e integridad ejemplares.	Demostrar vocación de servicio, probidad, coraje para enfrentar riesgos, y atención a su propio desarrollo personal.
Comunicarse y capacidad para influir	Capacidad para comunicarse claramente, escuchar, entender, adaptarse a una audiencia, y negociar persuasivamente.

Fuente: State Services Commission, New Zealand.

El Consejo elaboró en el 2006 un conjunto de atributos “genéricos”, adaptables a cada situación, que permitan avanzar en esta dirección. A manera de ejemplo, y conscientes de que en este ámbito queda mucho por mejorar, en el cuadro N° 2 mostramos el perfil para el Servicio Nacional de Pesca. No es el ánimo pecar de detallistas, sino más bien reflejar la complejidad

de las características de un buen directivo, que no es precisamente un “tecnócrata de la gestión”.

Cuadro N° 2
Atributos para el director de SERNAPESCA en Chile

ATRIBUTO	PONDERADOR
VISION ESTRATÉGICA. Poseer, o tener la potencialidad para adquirir rápidamente, una capacidad de pensamiento estratégico, relativa a las políticas públicas del Servicio Nacional de Pesca, así como de la inserción del mismo en la institucionalidad pública y privada del país.	15%
CAPACIDAD GERENCIAL. Contar con formación, conocimientos, capacidad y experiencia que le permitan dirigir y gestionar una organización de complejidad y envergadura equivalente al Servicio Nacional de Pesca.	20%
HABILIDADES EMOCIONALES. Habilidades de liderazgo, trabajo en equipo, negociación, persuasión, manejo de crisis y trabajo bajo presión, compatibles con la complejidad del Servicio Nacional de Pesca y con la coyuntura que éste enfrenta en la actualidad.	10%
HABILIDADES DE RELACIÓN CON EL ENTORNO. Ser capaz de relacionarse y coordinarse efectiva y proactivamente con actores sectoriales e intersectoriales clave del entorno institucional público y privado de SERNAPESCA, que ejecuta tareas de control, fomento y sustentabilidad del sector.	20%
CONOCIMIENTOS TÉCNICOS. Contar con formación y conocimientos técnicos en materias de fiscalización y de administración eficiente de recursos humanos y físicos, en un nivel apropiado para las necesidades específicas de este cargo.	20%
MANEJO DE MEDIOS DE COMUNICACIÓN. Poseer habilidad compatible con los requerimientos del cargo, para manejarse con los medios de comunicación y expresarse fluidamente en diferentes escenarios, representando a la institución y transmitiendo adecuadamente las políticas públicas que se le ha encomendado gestionar.	10%
MANEJO DEL IDIOMA INGLÉS. Es deseable que el Alto Directivo Público esté capacitado para comunicarse sin dificultades, escrita y oralmente, en este idioma.	5%
	100 %

Fuente: Perfil para el cargo del Director del Servicio Nacional de Pesca.

III. LOGROS, FORTALEZAS Y DEBILIDADES DEL SISTEMA

3.1. AVANCES DEL PERÍODO 2004-2007

El principal logro, aunque obvio, es que la “fábrica de ternas” comenzó a operar. Fue necesario desarrollar los sistemas, criterios y procedimientos sobre la marcha, y a la fecha las cifras muestran avances importantes. Hay un sistema de postulación en línea, empresas seleccionadas, y un sitio Web con todas las estadísticas actualizadas transparentemente.

A junio del presente año se habían designado por el nuevo Sistema 187 cargos, de los cuales 48 corresponden a jefes de servicios. De ese total, cabe destacar que un 5,8% han sido desvinculados posteriormente por sus superiores, lo cual a nuestro juicio es un indicio de que, para un sistema así de incipiente, la tasa de error es razonable y no muy diferente a la del sector privado.

El número de concursos realizados es aún superior, pues en un 35% de los casos han sido declarados desiertos en primera instancia, ya sea por los comités correspondientes o por la autoridad. De ellos, el 10% son nóminas rechazadas por la autoridad. La principal dificultad que está enfrentando el Sistema es la carencia de postulantes suficientemente calificados, originada en el problema de remuneraciones, en las exigencias de exclusividad, y en la todavía escasa confianza de muchos profesionales de alto nivel en un sistema que aún desconoce y en el sector público en lo general.

Hasta hoy los Consejeros percibimos una dosis de escepticismo respecto a la neutralidad del Sistema, lo que se alimenta por sus propios detractores y por algunos postulantes que quedan en el camino, los que superan largamente a los seleccionados, en una proporción de 160:1. Ya hay cerca de 30.000 postulaciones en que el concursante no fue seleccionado.

Frente a estas dudas, es importante que el lector revise la secuencia diseñada para el proceso de selección por el propio Consejo, y la composición misma de este cuerpo, ratificada por el Senado, para concluir que, ni aun cuando algún Consejero o la DNSC quisiera “arreglar un concurso”, le sería prácticamente

imposible. Uno de nuestros principales orgullos estriba en que, en las más de 200 sesiones transcurridas, no ha habido una sola discrepancia significativa, entre Consejeros afines al gobierno y a la oposición, respecto a la composición de una determinada terna.

3.2. LAS LIMITANTES DE LA LEY N° 19.882

Se trata de un modelo dominado por el Poder Ejecutivo. A la amplia facultad para rechazar indefinidamente las nóminas y para despedir a los directivos, se le suma la posibilidad de mantener suplentes por un año, prorrogable indefinidamente por la DNSC (no por el Consejo). Por otra parte, la difusa redacción del artículo 59 de la Ley permite abusar de la facultad excepcional para nominar suplentes mientras se realiza el concurso, lo que permite extender la antigua práctica de los “reemplazos” durante períodos significativos que incluso pueden exceder el año. Estas facultades debieran entenderse como mecanismos flexibles para facilitar casos excepcionales en que los concursos se dilaten por escasez de candidatos, pero que en un contexto de desbalance a favor del Ejecutivo deja al Sistema objetivamente a merced del respaldo del gobierno de turno.

Más aún, la carencia de un límite al número de veces que el Poder Ejecutivo puede rechazar una nómina puede entenderse como un mecanismo necesario para garantizar que el sistema público responda a las directrices del mandante, pero sin duda un sistema que limitase esta práctica a un cierto porcentaje de concursos al año o por ministerio, o a no más de una terna o dos por cargo, cumpliría suficientemente con el mismo objetivo. Esta opción tuvo relación con un debate jurídico en el momento de discutirse la Ley. Restringir el número de rechazos a las nóminas ofrecidas a la autoridad podía requerir de un cambio constitucional, y se optó por evitar el debate, sin zanjar suficientemente la discusión.

Por otro lado, el diseño institucional introduce un importante factor de riesgo al momento que entrega al Consejo de Alta Dirección Pública responsabilidades –incluso políticas- respecto al desarrollo transparente e imparcial de los concursos, pero con escasas atribuciones y sin recursos, más allá de los que pueda o manifieste disponibilidad a darle a conocer o asignarle la DNSC. En estas condiciones, diferencias entre el Consejo y su Presidente tensionan al Sistema y entregan argumentos en su contra a quienes se opongan al cambio modernizador. Se han producido

en numerosas ocasiones serias diferencias, como puede desprenderse de la mera revisión de actas de sesiones del Consejo.

En estos primeros años el Sistema ha mantenido felizmente un balance razonable, respaldado principalmente porque, desde la opinión pública, existe una demanda por neutralidad política en las designaciones. Prueba de ello es la proliferación de proyectos de ley y de propuestas que consideran la participación del Sistema en la oferta de nóminas que van más allá del marco inicial. Un segundo factor que ha colaborado significativamente ha sido el amplio apoyo que se le ha otorgado al Sistema desde La Moneda, en los dos gobiernos en que el Sistema ha operado, lo que ha resultado fundamental para que prosiga en el futuro el diseño descrito.

3.3. INDICADORES Y CONVENIOS DE DESEMPEÑO

En la base de los sistemas de alta dirección, la tendencia internacional es contar con directivos del mejor nivel, eliminarle al máximo posible sus restricciones burocráticas, y establecer metas estratégicas a través de un convenio de desempeño, que pasa a ser la manera medular en que el Poder Ejecutivo le fija políticas, estrategias y metas al directivo, y lo hace “*accountable*”⁵ por ellos.

De esta forma, los convenios de desempeño jugaron un rol muy relevante cuando se concibió el nuevo Sistema, no sólo como una modalidad de nombramiento, sino como un esquema integral. Sin un convenio de desempeño significativo, el despido deja al directivo expuesto a una señal de pérdida de confianza que puede ser atribuible a mal desempeño, a razones políticas, o a falta de afinidad, lo que para efectos de su currículo posterior no es indiferente, ni tampoco para la credibilidad del sistema.

Este convenio debiera ser un instrumento clave para mantener la primacía del desempeño eficiente asociado a una meta exigente, en virtud de la cual este directivo seleccionará a sus segundos niveles de confianza, a quienes a su vez traspasará la cuota de responsabilidades y obligaciones correspondientes. La existencia de un convenio es fundamental entonces para retroalimentar y

⁵ El concepto *sajón* alude a la evaluación cuantitativa o cualitativa conforme a criterios y metodologías transparentes.

alinearse el desempeño posterior de estos ejecutivos con el cumplimiento de sus obligaciones, y para poder evaluar el propio Sistema de Alta Dirección.

La ley así lo considera, e incluso las remuneraciones del directivo, transcurrido un año, tienen un pequeño componente variable asociado al cumplimiento del convenio. Sin embargo, el Consejo no tiene facultades asociadas a la estructura o diseño de estos convenios, y los directivos recién asumidos enfrentan importante asimetrías al momento de poder evaluar o negociar la viabilidad de satisfacer los requerimientos de la autoridad.

La escasa información que el Consejo ha podido acumular hasta la fecha es que los Convenios de Desempeño han sido débilmente concebidos, que las autoridades ministeriales les han prestado escasa o nula atención, y que en un extremo hay directivos que simplemente lo han redactado para cumplir con el requisito legal, para luego guardarlos en un cajón.

Una parte de la explicación estriba en que los Convenios de Desempeño se suman a un sinnúmero de otras metas e indicadores fijados por los Ministerios, DIPRES y SEGPRES, entre ellos los PMG⁶, que están atados a incentivos monetarios para los funcionarios, y que por ende están “diseñados para que se cumplan” en la mayoría de los casos. Por ejemplo, la evaluación de los PMG 2005 arrojó como resultado que el 86% de las instituciones obtuvo un logro entre el 90% y el 100% de sus objetivos comprometidos⁷. Los porcentajes de cumplimiento, computados como porcentajes del personal afecto a estas bonificaciones, se elevan al 96%⁸.

En un servicio normal, la suma de todos los indicadores puede llegar a ser de 40 ó 50, y en el sector salud llega a la exorbitante cifra de 300, muchos de ellos con el “absurdo dicotómico”; es decir, si se cumple la meta el puntaje es 100, si se cumple en un 99,9% el puntaje es 0. Este verdadero festival de indicadores, que mantiene ocupada a una gran “burocracia llenadora de planillas Excel”, sumerge completamente el sentido estratégico que tenía

⁶ Programas de Mejoramiento de Gestión, establecidos unilateralmente por la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda.

⁷ Síntesis del Diagnóstico. El caso de Chile, BID. 2006.

⁸ Informe de Finanzas Públicas para la Ley de Presupuestos 2007. (Pg 108)

en su concepción el Convenio de Desempeño, el cual pasa a ser “una molestia más”.

No es de extrañar entonces que para los Ministros el Convenio tienda a verse como otra carga administrativa y burocrática, antes que como instrumento útil para mantener un diálogo estratégico con los jefes de servicio. En la mayoría de los casos, éste es una copia acrítica de los indicadores de PMG, que carecen de contenido estratégico. Si uno estuviera en el lugar del Ministro o directivo, con las restricciones actuales, probablemente haría lo mismo.

3.4. LAS REMUNERACIONES Y LA “ATRACTIVIDAD” DEL SISTEMA

Los incrementos en las remuneraciones han sido capaces de cubrir razonablemente las brechas para los cargos medios y bajos de la administración pública respecto a cargos equivalentes del sector privado, pero no así con los cargos directivos en los que esta reforma se centra. En buena medida ello se trataba de suplir con “sueldos alternativos” (causa central de la crisis MOP GATE), y posteriormente, fruto de los acuerdos de modernización del Estado en 2003, se aprobó por ley una asignación suplementaria asociada a funciones críticas.

En el cuadro N° 3 se entrega la proporción entre el salario medio de directivos públicos y el salario medio, siendo Bolivia el más inequitativo y Venezuela el más igualitario. Los países de alto ingreso tienen una mejor distribución del mismo, y eso se refleja en la situación de Inglaterra, Estados Unidos y España. La dispersión de la tabla es enorme, y Chile está en la medianía.

Cuadro N° 3
Remuneraciones de los Directivos Públicos
Como Proporción del Salario Medio

Bolivia	38
México	35
Colombia	23
Brasil	20
Chile	17
Costa Rica	10
Inglaterra	7
Estados Unidos	5
España	4
Venezuela	4

Fuente: “La Remuneración de los Altos Dirigentes del Sector Público: Un Análisis sobre los Países de América Latina”. BID y CLAD, Diciembre de 2003

Sin embargo, este dato no da plena cuenta de la realidad de los altos directivos. Lo relevante es comparar con salarios alternativos para el universo de potenciales postulantes al cargo. Durante el 2005, la DNSC finalmente accedió, después de numerosas insistencias del Consejo, a destinar recursos para un estudio comparativo de remuneraciones entre el sector público y privado.

Este estudio, basado en encuestas, definió un salario de “retención”, es decir, el nivel que se requeriría para que un directivo actualmente en el sector público no abandone el servicio por una oferta del sector privado; y un salario de “atracción”, aquel necesario para atraer al servicio público a alguien actualmente en el sector privado. Es razonable que las remuneraciones públicas sean inferiores a la media del sector privado, pues se trata de mantener o atraer a quienes valoran más el servicio público, ya sea por vocación, por aporte curricular, o por valoración de la experiencia. Se busca un nivel de remuneraciones que pueda mantener o atraer profesionales de alto nivel, pero más proclives al servicio público.

El estudio definió niveles de riesgo para los cargos. Estimamos que el estudio es perfectible, aunque las cifras agregadas permiten al menos poner las alertas correspondientes⁹:

Cuadro N° 4
Salarios de Directivos Públicos en Riesgo
respecto a Sector Privado

	PRIMER NIVEL JERÁRQUICO		SEGUNDO NIVEL JERARQUICO	
	Retención en Sec. Púb.	Atracción desde Sec. Priv.	Retención en Sec. Púb.	Atracción desde Sec. Priv.
% en Riesgo Bajo	73	0	74	0
% Riesgo Medio	9	20	12	6
% Riesgo Alto	18	80	14	94
Total	100	100	100	100

Fuente: “Estudio de remuneraciones de directivos de primer y segundo nivel jerárquico del sector privado asimilados a cargos de altos directivos públicos”, mayo 2006. Realizado por Santiago Consultores para la Dirección Nacional del Servicio Civil (mimeo).

⁹ El estudio puede perfeccionarse ampliando las encuestas de referencia usadas para evaluar ciertos cargos, y por lo tanto, reduciendo las probabilidades de error. Sin embargo, permite validar el diagnóstico de que los niveles de remuneraciones son hoy críticos en algunos sectores, y en todo caso están restringiendo claramente las postulaciones de buen nivel.

De estos datos se desprende que, salvo casos de vocación de servicio muy especiales, la posibilidad de atraer directivos de buen nivel desde el sector privado es muy baja, tanto en el primer como segundo nivel jerárquico. Los casos de riesgo alto de retención se concentran particularmente en el sector salud, que constituye el 35% de los cargos del Sistema¹⁰.

Hasta ahora, el 47% de los concursos del sector salud de segundo nivel han quedado desiertos una o más veces. Esto ha sido señalado formalmente por el Consejo a los Ministerios de Hacienda y de Salud en diversas ocasiones a lo largo de tres años, y es sólo recientemente que un proyecto de ley del sector salud relativiza los requerimientos de exclusividad para los cargos que deben ser obligatoriamente llenados por médicos. Este mecanismo ayudará, pero sólo en el margen, dado que a la luz de la evidencia, las brechas culturales y de remuneraciones entre los sectores público y privado en salud son por ahora un obstáculo difícil de salvar.

A junio de este año, un 13% de los nominados por el Sistema habían realizado su función anterior en el sector privado, mientras el 58% de las postulaciones corresponde a candidatos que provienen de ese sector. Por otra parte, en un 64% de los casos, los nominados no eran los ocupantes anteriores del cargo concursado.

La dificultad para atraer talentos se complica por otro factor. En el antiguo sistema, cuando una persona era convocada por un Ministro o Jefe de Servicio a ocupar un puesto, ella sabía *a priori* que contaba con su respaldo y confianza, ya sea por motivos políticos, personales o técnicos. En un concurso, el postulante no sabe *a priori* si contará o no con la simpatía y/o confianza del superior, lo cual genera una barrera mayor. Esta barrera se verá además crecientemente complicada al acercarse el fin de cada breve período presidencial, pues los postulantes tendrán la natural incertidumbre respecto al apoyo que recibirán de las futuras autoridades. El primer “test ácido” del Sistema en esta materia ocurrirá con posterioridad al cambio presidencial del 2010, con un número respetable de cargos ya designados por esta vía.

¹⁰ Esto se debe en buena medida a que la Ley de Alta Dirección exige dedicación exclusiva, lo que ha inhibido a un importante número de médicos a concursar.

Según estudios realizados por la Dirección de Presupuestos¹¹ sobre remuneraciones para profesionales del gobierno, previo a 2003, (año que se crean asignaciones complementarias de nivel crítico para incrementar remuneraciones más bajas en términos comparativos a sus equivalentes en el sector privado), el esfuerzo debiera centrarse en relativamente pocos cargos, y ello es fácilmente abordable desde el punto de vista presupuestario.

El principal problema es político, pues significa incrementar las remuneraciones de quienes están en la parte alta de la escala. Aquí hay un “zapato chino” de gran envergadura para el Sistema, originado en la desigual distribución del ingreso de Chile. Nivelar “hacia abajo” genera deterioro, precisamente, en el aparato público que en buena medida es el responsable de resolver la desigualdad.

3.5. ALGUNAS TENDENCIAS INTERNACIONALES

Un trabajo de Nueva Zelanda¹² revisa las experiencias de sistemas de alta dirección en Estados Unidos (el país pionero desde 1978), Reino Unido, Holanda, y Australia. En esta ocasión, guardando las debidas diferencias, procuraremos extraer lecciones para el caso chileno.

En el caso norteamericano, que en el 2000 cubría 6.831 cargos ejecutivos, 88,6% provienen del interior del servicio público, lo cual habla de escasa apertura a los “outsiders”. En el caso chileno, el porcentaje proveniente del sector público es sorprendentemente similar: 87%. Estados Unidos es el que, en su proceso de selección de directivos, pone mayor énfasis en los conocimientos específicos y menos en habilidades y competencias de carácter general. Los restantes países se han movido resueltamente en dirección a privilegiar competencias genéricas, fomentando así una rotación mucho mayor de personas entre servicios públicos y la sociedad civil.

En Chile, como dijimos, hemos experimentado aproximaciones diferentes entre los Ministerios y el Consejo en esta materia: la

¹¹ “Informe de Finanzas Públicas para el Proyecto de Ley de Presupuestos del año 2005”. Páginas 81 en adelante.

¹² “A Cross-Jurisdictional Scan of Practices in Senior Public Services: Implications for New Zealand”, Working Paper No. 13, State Services Commission, New Zealand, 2001.

posición de los Ministerios tiene a ser más “proteccionista”, al inclinarse fuertemente por a) conocimientos muy específicos del sector o tema, y b) conocimiento profundo del manejo del sector público y su normativa. El Consejo ha tratado de seguir la tendencia internacional predominante, de ser más “aperturista” y privilegiar competencias gerenciales, estratégicas e interpersonales, antes que la experiencia pública en el sector específico.

Todos estos países ponen un fuerte énfasis en el apoyo a los directivos después que han sido nombrados. Este apoyo adopta diversas formas, tales como “*mentoring*” y “*coaching*”, en que el directivo recibe consejos de un directivo experimentado o de especialistas. Hay programas mandatorios de rotación entre cargos, entrenamiento en liderazgo, gestión, tecnologías de información, y diversas materias a través de currículos flexibles y adaptables a las necesidades de cada directivo. En el caso norteamericano hay incluso tres instalaciones permanentes para “residencias ejecutivas”, donde los directivos pasan un tiempo juntos compartiendo experiencias y recibiendo conferencias de alto nivel. En el caso británico, los directivos que vienen recién ingresando al sistema reciben un programa de inducción. En el caso australiano hay, tanto en la selección como en el entrenamiento, un gran énfasis en habilidades y competencias gerenciales, en lugar de especialidades técnicas.

En este tema, no hemos avanzado¹³. En parte, esto puede explicarse, porque el Sistema ha estado más preocupado de “nacer y legitimarse”, en parte porque no ha estado en las prioridades de la DNSC (nuevamente, el Consejo carece de atribuciones en esta materia), y en parte porque en el medio gubernamental y ministerial el énfasis en las competencias gerenciales de los Directivos no es un concepto que haya penetrado significativamente.

Obviamente, es un tema que debiera tener la más alta prioridad. Dada la estructura salarial, y las dificultades iniciales de aceptación del Sistema, encontrar buenos candidatos para las ternas, que tengan la compleja mezcla de conocimientos, habilidades y experiencias necesarias, no ha resultado fácil. Por

¹³ Con la excepción de una iniciativa informal y extraoficial del Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile, el Club de la Innovación en Gestión Pública, donde mensualmente se reúne un pequeño grupo de directivos a compartir experiencias.

ello, elementos que apoyen y soporten a los nuevos directivos son esenciales para aumentar sus probabilidades de éxito, y por ende, la supervivencia y buen desarrollo del Sistema.

En definitiva, las principales tendencias internacionales en sistemas de alta dirección pública son:

- a) Un énfasis creciente en las competencias gerenciales, conductuales y estratégicas en lugar de conocimientos específicos.
- b) Cambios en los procedimientos de reclutamiento y selección orientados a abrir lo más posible el acceso de la sociedad civil al servicio público.
- c) Mucha más atención al desarrollo de carrera de los altos directivos, entendida como el proceso que viene tras el nombramiento vía concursos abiertos.

3.6. POSICIONAMIENTO POLÍTICO DEL SISTEMA

Un logro significativo es una creciente legitimidad política del Sistema en el Congreso y en La Moneda (no así en diversos segmentos del aparato ministerial, ni en los gobiernos regionales). El Presidente Lagos apoyó irrestrictamente al Consejo en varios momentos críticos de conflicto con algunos Ministerios y Servicios, y la Presidenta Bachelet optó por acelerar la aplicación del sistema y, a raíz de la crisis de Chiledeportes, proponer un proyecto de Ley que amplía la cobertura a otros servicios.

Desde el punto de vista de la oposición, el Sistema avanza más lento de lo esperado. Para algunos en la coalición gobernante el Sistema es un obstáculo que establece mayores distancias con los servicios públicos. Para el gobierno los efectos son duales: por una parte el Sistema frena las presiones políticas y les facilita seleccionar sobre la base de criterios de méritos, aunque le requiere asumir otros costos, propios de la incertidumbre sobre los nominados y la duración del proceso.

Desde la óptica de la ciudadanía, el Sistema ha estado desde sus orígenes asociado erróneamente a la probidad antes que al propósito de fijar estándares mínimos a los altos directivos públicos, en beneficio de la eficiencia. Otro problema es el escaso posicionamiento, desconocimiento e incipiente credibilidad en la opinión pública.

IV. COBERTURA DEL SISTEMA

4.1. CONTEXTO GENERAL

Uno de los temas más discutidos ha sido la cobertura que ha alcanzado el Sistema en sus primeros años. La tendencia del gobierno desde la negociación de la Ley fue resistir la aprobación; luego, incluir la mayor cantidad posible de elementos transitorios en la misma; y dejar diversos Servicios fuera del Sistema, algunos comprensiblemente, y otros no, como el caso de Chiledeportes. Hasta hoy, diversos dirigentes políticos de la Concertación miran el Sistema con suspicacia. Probablemente, si estuvieran en la oposición, no lo verían con tanta.

Por su parte, la oposición ha reclamado sistemáticamente por la lentitud del mismo, la resistencia a iniciar concursos y ampliar los cargos afectos al Sistema por parte del Ejecutivo, atendiendo a las expectativas que llevaron a concurrir a los acuerdos políticos de 2003.

Este es un asunto de vaso medio lleno o medio vacío. Visto desde un cierto ángulo, era comprensiblemente difícil que una coalición gubernamental en América Latina estuviera dispuesta alegremente a perder la designación de un importante número de cargos clave en base a confianzas políticas. Visto desde el otro, es evidente que la Concertación ha descuidado en muchas ocasiones el tema de la gestión pública de sus instituciones, lo cual ha conducido a diversas crisis de transparencia y probidad, y a la pérdida de cuantiosos recursos en programas, empresas o instituciones deficientemente gestionadas, lo cual le da fuerte legitimidad a los reclamos de la oposición por la lentitud en la incorporación de cargos.

En el trasfondo, debe considerarse que la implementación de este Sistema por primera vez en América Latina (no nos referimos aquí a la mera concursabilidad, sino a la que es supervisada por un cuerpo autónomo respecto del Poder Ejecutivo) representa una revolución cultural de imprevisible magnitud, y que tomará tiempo en asentarse.

4.2. PENETRACIÓN AL INTERIOR DE LOS SERVICIOS INCORPORADOS EN LA LEY

La penetración del Sistema es la incorporación paulatina de una nueva cultura organizacional, que debe permear desde su primera jerarquía hacia las consecutivas inferiores. Ello significa que los cambios esperados no son de igual impacto en aquellos servicios donde se han nominado sólo algunos directivos de segundo nivel, que actúan en forma aislada, que aquellos donde el directivo superior forma parte del Sistema y ha logrado nombrar a sus personas de confianza de la misma manera.

El Sistema ha realizado numerosos concursos, pero en muchos casos el Ejecutivo los ha solicitado comenzando con cargos de segundo nivel. Una primera dimensión de la cobertura del Sistema es el número de concursos realizados. La segunda es el número de servicios con nombramientos de primer nivel. La tercera y más estricta es la que tiene la plana directiva completada a instancias de su primer nivel, y recién allí podrá evaluarse con seriedad el impacto del Sistema. Hoy, sólo dos Servicios han llegado a este nivel, lo cual dificulta una evaluación objetiva y en profundidad del impacto de esta reforma.

Un paso adicional debiera ser el eliminar la “captura institucional” de los cargos de tercer nivel, hoy restringida por la Ley N° 19.882 únicamente al sector público (y en la práctica, a la propia institución), incorporando en su designación un sistema de concursos abiertos, llevado a cabo por un comité de tercer nivel integrado por representantes del Consejo de Alta Dirección Pública, por el jefe del servicio y por un representante de la jefatura de segundo nivel. Ese paso debiera darse sólo en la medida que los dos niveles superiores hayan sido elegidos por el nuevo sistema, y que se haya avanzado en la penetración de convenios de desempeño legítimos.

Visto así, un nuevo sistema apegado a convenios de desempeño y evaluado de acuerdo a cumplimiento de objetivos ordenados y evaluables, debería ofrecer mecanismos de administración por mérito más eficientes que el actual sistema de plantas, que está asociado a una variable cuantitativa y libre de suspicacias por excelencia: la mera antigüedad, que poco ayuda a mejorar la calidad del servicio público. En el largo plazo, un sistema basado

en desempeño será un instrumento más justo y eficiente. Para ello, sin embargo, faltan avances sustantivos.

4.3 LOS SERVICIOS EXCLUIDOS

De un total de 141 servicios, se han incorporado 100 al Sistema. Entre los excluidos estaban servicios como Chiledeportes (recientemente incluido en el segundo nivel), por su calidad de Subsecretaría, aunque en realidad se trata de un ejecutor puro de políticas, o la Superintendencia de Bancos, lo que resulta paradójico, pues la Superintendencia de AFP ha sido incorporada.

Sin embargo, al revisar la lista de los servicios es necesario revisar algunos factores institucionales que frenan la mayor cobertura del Sistema:

- a) Algunas instituciones tienen dualidad de roles. El SERNAM, o CORFO tienen roles de definición y de ejecución de políticas. Esto se podría resolver separando roles, lo que es además institucionalmente sano, al generar instancias de evaluación y control de la instancia ejecutora con mayor independencia.
- b) Hay instituciones que presentan alto grado de especificidad y que, de traspasarse al Sistema, requieren incorporar en el Ministerio respectivos cuerpos especializados de alto nivel, para resolver problemas de asimetrías de información. Por ejemplo, el Servicio de Impuestos Internos es claramente una institución técnica y por tanto no corresponde excluirla. Sin embargo, su rol es fundamental para la autoridad, y para avanzar en esta dirección se requeriría instalar en el Ministerio de Hacienda profesionales especializados que puedan seguir lo que se realiza en éste y precisar sus políticas públicas. Una alternativa de segundo mejor es que este tipo de entidades se incorporen parcialmente a través de concursar los segundos niveles jerárquicos. Esta alternativa es, a nuestro juicio, menos adecuada, pues reduce los estamentos seleccionados en base a concurso por mérito antes que por afinidad, y porque mantiene en la institución una dualidad de roles en desmedro del principio de separación de las funciones de definición, ejecución y fiscalización de políticas públicas.

- c) Programas al interior de los Ministerios. Como un mecanismo de transición se han creado programas que se ejecutan bajo el alero institucional de Secretarías o Subsecretarías Ministeriales, cuyo rol es eminentemente diseñar políticas. La suma del presupuesto anual de programas como CONACE, Seguridad y Participación Ciudadana, Chile Barrio, Pro-Empleo, Chile Califica, Chile Solidario, MECESUP, el Fondo de Innovación, y otros varios, supera los 600 millones de dólares anuales, y se observan cifras en cada uno de esos programas significativamente superiores al presupuesto de varios de los Servicios involucrados en la Ley N°19.882.

4.4. MÁS ALLÁ DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

Hay tres ámbitos en que, a la corta o a la larga, es deseable profundizar el proceso de concursabilidad: gobiernos regionales, municipios, y empresas públicas. Nos referiremos a cada uno de ellos por separado.

En materia de gobiernos regionales, el círculo vicioso ha sido el de los Ministerios sectoriales y Hacienda, resistiendo la transferencia de recursos y atribuciones a regiones, bajo el argumento de la carencia de competencias de gestión en dichas entidades. Y en cierto modo ésta ha sido una profecía autocumplida. “No tienes competencias, no te transfiero recursos. No tienes recursos, no adquieres competencias”. Sin embargo, en este período presidencial se ha tomado mayor conciencia de la importancia del tema de la certificación y transferencia de competencias y atribuciones desde el nivel central a las regiones.

Lo que importa destacar es que, si en paralelo con este proceso no se establece una concursabilidad rigurosa¹⁴, existe el grave riesgo de una transferencia de atribuciones y recursos que, con el correr de los años, se vaya desdibujando, politizando, y clientelizando. También es necesario enfrentar el problema de que, en la actualidad, algunos Intendentes ven con cierta suspicacia a Directores Regionales concursados por el Sistema, porque no fueron consultados en su designación, como solía

¹⁴ No necesariamente a través del Consejo de Alta Dirección, pero éste pudiera perfectamente “certificar la calidad de los procesos de concursabilidad”.

hacerse en el modelo antiguo, en que la designación surgía de una negociación política entre el Jefe de Servicio y el Intendente correspondiente, lo que traspasa al nuevo sistema las mismas tensiones del modelo regional.

Similar razonamiento puede hacerse a nivel de gobiernos locales. Es un secreto a voces que numerosos municipios, más allá de sus carencias de recursos, y de sus ataduras en materia de gestión educacional y municipal, han caído en frecuentes episodios de corrupción, nepotismo y clientelismo. El administrador municipal, y otros cargos clave del municipio, debieran ser concursables, y el desafío es idear un mecanismo transparente y políticamente neutro, respetando el principio constitucional de autonomía municipal.

Finalmente, el tema más controversial: las empresas públicas. Se ha sugerido que la forma de abordar este tema se base en que dos miembros de los Directorios se sometan a concurso de Alta Dirección. En este punto, transcribiremos parte del texto de una minuta enviada por el Consejo de Alta Dirección a la Comisión de Minería de la Cámara, con ocasión del reciente proyecto de Ley de Gobierno Corporativo de CODELCO:

“La multiplicidad de proyectos de ley en que se hace aplicable el Sistema de Alta Dirección Pública en forma parcial o en los que se recurre a la intervención del Consejo de Alta Dirección Pública sin hacer igualmente aplicables las normas y estándares del citado Sistema, no contribuyen a su consolidación sino que, por el contrario, conspiran contra la misma. Se estima que no debe asociarse el Sistema de Alta Dirección Pública a procesos de selección que no han sido realizados conforme a su normativa y estándares y cuyas consecuencias podrían afectar la credibilidad del Sistema, ganada a través de un trabajo serio y sostenido, y que reviste la mayor importancia, considerando su rol en el proceso de modernización del Estado”.

Con esto nos referimos a la inserción de mecanismos de concursabilidad distorsionados que han comenzado a irrumpir en diversos proyectos de ley. Adicionalmente, si bien el que haya dos Directores concursados es mejor a que no haya ninguno, la verdad es que esos dos Directores, carentes de atribuciones y

tiempo, asistiendo simplemente a una reunión mensual, estarán imposibilitados de conocer de fondo lo que ocurre en empresas de la envergadura de CODELCO, ENAP o METRO. El riesgo es el “rebote”. La próxima vez que haya un incidente de probidad o un problema significativo de gestión en una empresa pública con dos Directores seleccionados por ternas del Consejo, será material muy apreciado por los opositores al Sistema. La única manera de hacer a todos más ricos es aumentando la producción. Entonces todos podemos estar mejor sin que otros estén peor. Pero esto sólo es posible si los gobiernos crean un clima que es más favorable a la inversión productiva en industrias y habilidades humanas. No es ningún accidente que las áreas más prósperas sean aquellas donde el gobierno no interfiere con la rentabilidad de las inversiones. Existe hoy suficiente evidencia empírica comparativa para traer esta verdad a casa.

V. BALANCE Y PERSPECTIVAS FUTURAS

5.1. UN SISTEMA QUE TODAVÍA NO ES UN SISTEMA

La Ley N° 19.882 buscó instituir un nuevo estamento directivo dentro de la administración del Estado, encargado de ejecutar las políticas y el programa de cada gobierno. Directivos con liderazgo, seleccionados por su experiencia, sus conocimientos y su capacidad estratégica permitirían incrementar la eficiencia en el uso de recursos y de las instituciones públicas. Para ello es necesario satisfacer una serie de requisitos:

- a) Un ambiente de credibilidad y confianza, que atraiga a concursar a los mejores, y por tanto, a aquellos que tienen mayores oportunidades alternativas.
- b) Remuneraciones acordes al desafío.
- c) Alinear los objetivos de estos nuevos directivos con las directrices gubernamentales.
- d) Ofrecer un marco de mayor flexibilidad en el uso de recursos, compatible con la responsabilidad y control que amerita el uso de recursos públicos y las demandas por eficiencia en la oferta de bienes públicos.

Figura N° 1



Claramente, en adición al problema de remuneraciones, el principal problema del Sistema de Alta Dirección Pública de Chile estriba en que no es todavía un sistema. Del diagrama anterior, estimamos que tenemos apoyo político desde La Moneda, mas no de la totalidad del Ejecutivo ni de los gobiernos regionales, concursabilidad transparente, mas no totalmente expedita, remuneraciones en muchos casos inadecuadas, controles burocráticos excesivos, convenios de desempeño deslegitimados, con la consecuente dificultad para evaluar y retroalimentar el Sistema, nula red de soporte y entrenamiento a los Directivos, y nulas atribuciones del Consejo para intervenir en estas materias.

He aquí el principal riesgo del Sistema de Alta Dirección Pública: expectativas crecientes, basadas meramente en la concursabilidad, sumadas a la escasez de postulantes idóneos en muchos cargos, y las dificultades que los directivos encuentren en su desempeño por los problemas arriba mencionados, pueden generar una mezcla explosiva que culmine en la desafección y descrédito de un Sistema que, a nuestro juicio es vital para la profundización de la reforma del Estado en Chile.

En opinión de los autores de este texto (MW), la “debilidad sistémica del Sistema” no hace aconsejable apurar demasiado el tranco en materia de concursos ni de ampliación de cobertura, hasta tanto algunos de los temas arriba mencionados no hayan sido resueltos, o a lo menos, paliados. De lo contrario, no es improbable que varios de los altos directivos seleccionados fallen, más allá de la natural tasa de falla en cualquier proceso de selección, y que eso pueda abrir la compuerta para el retroceso del péndulo: “la panacea falló, luego, la concursabilidad no funciona”. Esta es nuestra mayor preocupación, y ya se escuchan algunas voces planteando el retroceso o al menos la disminución de velocidad.

A juicio de la otra autora, tan importante como el riesgo de la debilidad del Sistema, es no retrasar su consolidación, para lo cual es indispensable que el sistema penetre pronto y cabalmente en algunos servicios, desde su primer jerárquico - siguiendo secuencialmente - en los segundos niveles, y así poder mostrar en forma nítida y temprana sus efectos positivos no solo en la transparencia e imparcialidad, sino su impacto en la eficiencia. Ello proporcionaría herramientas para defender al sistema en desmedro de sus detractores, quienes esperan que el sistema retroceda y recuperar así espacios de poder perdidos

progresivamente desde su implementación. En todo caso, es evidente que se requiere mirada de la Alta Dirección Pública como sistema y nada justifica dilatar más la implementación de procesos de inducción y acompañamiento, así como el perfeccionamiento de los convenios de desempeño.

5.2. LAS PRINCIPALES PROPUESTAS Y DESAFÍOS DE FUTURO

Se requiere generar un cambio cultural, y movilizar una nueva forma de gestionar eficientemente recursos públicos. Ello demanda una visión integral, que comienza con una mirada a las instituciones y la debida separación entre la definición y ejecución de políticas. Luego, una buena definición de los roles, desafíos, fortalezas y debilidades institucionales, de lo cual se desprende un perfil adecuado; la búsqueda y selección de una nómina; la definición de las metas estratégicas y de las posibles restricciones que enfrentará el directivo, separando aquellas que objetivamente es responsable de superar y las que le son exógenas, lo que debe sintetizarse en un convenio de desempeño; y un posterior seguimiento, inducción, capacitación y respaldo en materias específicas. Es decir, se trata de mucho más que realizar concursos públicos.

a) **Gobierno Corporativo del Sistema**

Se requiere avanzar hacia un sistema más independiente de la autoridad política de turno. Para ello, proponemos que se hagan modificaciones legislativas de modo que el Consejo de Alta Dirección Pública sea el equivalente a un directorio del “Sistema” de Alta Dirección Pública, con una mirada integral y con verticalidad jerárquica. En este caso, el quinto integrante del Consejo sería designado por el Presidente de la República a propuesta de los demás Consejeros por un período de cuatro años, manteniendo el carácter de inamovible de los demás consejeros.

Por otra parte, la atribución que tiene la autoridad de rechazar las nóminas presentadas por el Consejo - sin límite - es un exceso y un desbalance. En un extremo, una autoridad podría solicitar indefinidamente concursos hasta que se incluya una persona que

cumpla cierto perfil, menos amplio que el aprobado por el Consejo. Una opción es limitar el número de rechazos.

En cambio, valoramos mantener la opción de que el Presidente de la República pueda solicitar la renuncia de los directivos en cualquier momento. De esta forma se prescinde de quienes no cuentan con la confianza del Ejecutivo, subrayando que los servicios públicos deben supeditarse a la autoridad, proporcionarle asesoría en forma diligente para que las autoridades puedan diseñar las políticas, y luego implementarlas y ejecutarlas en forma eficiente. Simultáneamente, se asume que su reemplazante se seleccionará de acuerdo a un concurso independiente, lo que frena impulsos a despedir por razones no profesionales, en la medida que no hay certezas respecto al reemplazante. Los convenios de desempeño, bien diseñados y transparentes, permiten a su vez evaluar la gestión de los directivos a quienes se solicita la renuncia.

Este nuevo equilibrio sería así un mecanismo que garantiza que los directivos públicos deban cumplir cabal y lealmente a las autoridades políticas, pero a la vez, ofrece mayores garantías a los postulantes.

b) Consolidación de la DNSC

La Dirección Nacional debiera sin duda ser otro Servicio integrante del Sistema, y por tanto sus directivos de primer y segundo nivel jerárquico deben concursarse en los mismos términos que otros servicios que ejecutan políticas. Más aún, todos sus funcionarios debieran concursarse. En este caso, la opción de seleccionar y remover al Director Nacional del Servicio Civil descansaría en el Consejo de Alta Dirección Pública, ente responsable colegiadamente del Sistema.

c) Mejoras Procesales en la Ley

Se requiere una serie de cambios que, siendo de detalle, mejorarían el normal desarrollo del Sistema. Por ejemplo, hay una serie de etapas y procedimientos, cuyos tiempos dilatan la extensión de los procesos, tales como el aviso de vacancia en los cargos, el nombramiento de representantes de las autoridades que integran los comités de selección en los cargos de segundo nivel, la propuesta de asignación de remuneraciones que deben hacer los Ministerios al Ministro de Hacienda en los cargos de

segundo nivel jerárquico, y las respuestas del propio Ministerio de Hacienda, quien define estas asignaciones¹⁵. La estipulación de plazos legales y de silencio positivo puede contribuir a resolver más oportunamente las necesidades de las instituciones gubernamentales.

Por otra parte, los comités de segundo nivel, que presentan una nómina a los jefes de servicio, están hoy integrados por un representante del mismo, uno del Ministro y un representante del Consejo de Alta Dirección. El representante del directivo de primer nivel hoy debe ser por ley un funcionario de planta, lo que restringe las opciones para que pueda representar fielmente las necesidades del jefe de servicio. La ley debiera subsanar el punto y asimilarlo al caso del representante del Ministro del área, para quien no se establece este requisito. Por su parte, el representante del Consejo debiera presidir el Comité, materia que a la fecha se ha impuesto reglamentariamente por el Consejo, de manera de darle mayor peso a su presencia en estos comités. Lo último cobra especial relevancia en concursos donde el directivo de primer nivel no ha sido designado por el sistema, y por tanto el comité es integrado mayoritariamente por miembros de designación no concursada.

Por otro lado, el Consejo, pese a su modalidad de designación y su responsabilidad política, no rinde cuenta al Senado que lo ratificó, con lo cual se pierde una instancia de transparencia que debiera servir de respaldo a los principios de transparencia y de imparcialidad que debe cautelar el Consejo.

d) Un sistema adecuado de control de gestión gubernamental

Es fundamental que el Ejecutivo simplifique la “jungla de indicadores”, regule y legitime los Convenios, y que el Sistema colabore con los directivos en su diseño, reservando a la negociación entre los Ministros, Hacienda y los Jefes de Servicio su contenido. Se requiere, a su vez, transparentarlos en el contexto del debate presupuestario, pues los logros esperados no pueden ser ajenos a los recursos disponibles.

¹⁵ Hay casos en que DIPRES ha demorado hasta 9 meses una asignación de Alta Dirección.

Estimamos que, en un futuro ajuste de la Ley de Alta Dirección, al Consejo de Alta Dirección Pública le debiera corresponder un rol importante - pero genérico - con los convenios de desempeño, donde pueda pronunciarse respecto a que el instrumento respete los lineamientos metodológicos, y que sea la principal herramienta efectiva de negociación entre las autoridades ministeriales, Hacienda, SEGPRES y los Jefes de Servicio.

e) Un sistema de apoyo, seguimiento, evaluación y flexibilización para los Directivos.

Como mencionamos anteriormente, se requiere de un acompañamiento, capacitación y apoyo frente a situaciones específicas, que debieran entregarse a los nuevos servidores públicos, o bien a los antiguos servidores que se desenvuelven en ámbitos diferentes.

Este respaldo debe abarcar desde aspectos técnicos, hasta la posibilidad de compartir experiencias exitosas, y debe verse como un medio que facilite la colaboración y reduzca las barreras de entrada al sector público. Esto es particularmente relevante si se desea favorecer la competencia, en etapas en que se instala un proceso de modernización, al cual se acercan tíbiamente y con dudas los primeros interesados en el servicio público que no tienen respaldo político, lo que les hace dudar si deben dar o no el paso de postular.

Un gerente hace una diferencia si puede tomar decisiones y si tiene espacios para administrar. Luego, es necesario avanzar en la delegación de facultades de flexibilidad presupuestaria, las que hoy existen, pero que administra en forma excesivamente centralizada la Dirección de Presupuestos. Destacamos un proceso incipiente de descentralización en los últimos años, que debe ser reforzado, cediendo una parte de los ahorros de recursos a los Servicios que logren incrementos en la eficiencia. Esto debiera ser acompañado de normas de contabilidad económica, con imputaciones de costos por el uso del capital y de los inmuebles, avanzando en una estructura de centros de costos con balances convencionalmente aceptados, como ocurre en otros países.

f) Un nuevo “Nuevo Trato”

Debe pensarse en incorporar un tercer nivel de dirección pública, en aquellos servicios donde los directivos de primer y segundo nivel ya hayan sido seleccionados por el Sistema y hayan firmado convenios de desempeño normados por el Consejo, conforme a las propuestas mencionadas anteriormente. El paso siguiente es que esos concursos sean abiertos a toda la sociedad y no sólo a funcionarios públicos (no hay en rigor ninguna razón para que sea así), y que los comités de selección estén integrados por un representante del Consejo de Alta Dirección Pública, uno del jefe del servicio y uno de su jefe directo.

En la medida que el Sistema haya nominado a las jerarquías más altas a través de estos nuevos criterios de selección, y a su vez se las someta al cumplimiento de convenios de desempeño transparentes, evaluables y exigentes, entonces se podría avanzar en reemplazar crecientemente a la carrera funcionaria para los profesionales de jerarquías inmediata y sucesivamente inferiores.

La carrera funcionaria actúa hoy como un mecanismo de protección frente a decisiones arbitrarias y políticas, pero ello no debería seguir representando un factor de riesgo relevante, en un contexto donde los directivos se nominan por concurso, y luego, durante su desempeño en el cargo, se les somete permanentemente a un *test* de desempeño eficiente, cuyos logros dependen de la buena gestión personal y de sus equipos de trabajo.

La madurez e implementación del Sistema permitiría entonces voluntaria y sistemáticamente avanzar en una nueva plana profesional más flexible, y mejor remunerada, en la cual se eliminen por cierto los excesos de contrataciones y honorarios que están en una situación laboral más vulnerable que en el Código del Trabajo.

g) Las empresas de selección y HH

Las empresas privadas son las mejores socias del Sistema, y se requiere seguir avanzando en la mejor comprensión por su parte de este nuevo mercado, en el cual el mejor desempeño de los líderes que se buscan requiere de habilidades y aptitudes especiales, incluso más exigentes que en empresas privadas de

similar envergadura, y sometidos a presiones y restricciones mucho mayores.

Las diferencias van más allá de los atributos de las personas que se buscan para los cargos de liderazgo en el gobierno. Se requiere adaptar procesos que estas empresas de selección y búsqueda han realizado en el sector privado, a un contexto de diferentes restricciones legales, y donde el contacto no es con el medio donde se realizará la función, sino con este intermediario que es el Consejo de Alta Dirección Pública o el Comité de selección de segundo nivel.

Es vital que las empresas se sientan socias en el proceso y entiendan la responsabilidad que les cabe en su éxito, de la misma manera que el Consejo de Alta Dirección Pública debe ayudar a que el gobierno confíe crecientemente en su capacidad y experiencia.

En el contexto de esta alianza estratégica entre las empresas y el Consejo de Alta Dirección Pública sería a su vez beneficioso flexibilizar la modalidad de servicios de búsqueda, que actualmente debe adaptarse a los plazos de la convocatoria a través de anuncios de prensa, sometiendo el sistema a rigideces innecesarias, correspondiendo al sistema cautelar la igualdad de oportunidades de todos los candidatos.

h) Remuneraciones de directivos

Estamos peligrosamente lejos de un nivel adecuado de remuneraciones. Esta brecha es mayor en algunos sectores, precisamente los más relegados por los avances modernizadores del Estado.

Hay dos reflexiones que es pertinente compartir. Los nuevos directivos deben competir en procesos de selección, lo que descarta la opción de ofrecer un cargo a un cercano dispuesto por afinidad o amistad a realizar “servicio público” por un período de tiempo con remuneraciones inferiores a las de mercado. A priori no es posible saber si esta opción es usada para convocar a promesas profesionales con alta motivación, o a correligionarios políticos en respuesta a favores partidarios. En cualquier caso, el resultado es que se obliga a concursar, y ello involucra necesariamente una mejor oferta de remuneraciones.

La segunda reflexión, aunque obvia, es igualmente importante. Existe una evidente correlación positiva entre salario y calidad, y si bien existe el sentido de vocación de servicio público, a mayor remuneración, con igual vocación, se espera con certeza lograr mejores postulantes. Estimamos que en algunos casos se ha logrado convocar a muy buenos profesionales y servidores públicos, pero la competencia es menor. En otros casos, los propios comités de selección han declarado desiertos concursos una, dos y hasta cinco veces, por falta de un número suficiente de postulantes idóneos.

i) Evaluación de impacto

La experiencia de servicios como el SERNAC, uno de los primeros ingresados y seleccionados por el Sistema de ADP, o de la Superintendencia de Salud, entre otros, son excelentes muestras de los aportes que brindará el Sistema a la gestión gubernamental. Sin embargo, el número de servicios incorporados integralmente es aún reducido, lo que dificulta medir cabalmente el impacto. Es vital que el Sistema comience a generar estadísticas de seguimiento, aunque sea en base a encuestas cualitativas, que permitan monitorear la efectividad de esta reforma.

Por el momento, la penetración del Sistema en forma integral se reduce a un par de servicios. En otros se han seleccionado a los jefes de primer nivel, pero aún no se ha propagado en sus segundos niveles en forma amplia. En estos casos, el impacto positivo del Sistema ya debiera comenzar a manifestarse, aunque atenuado por el impacto propio de la transición y los consecuentes temores al cambio. Más diluido aún debe ser el efecto en servicios donde se han seleccionado parcialmente cargos de segunda jerarquía, sin que sus superiores hayan accedido por concurso.

Por ahora, una de las prioridades del Consejo será impulsar evaluaciones a través de encuestas a las autoridades, a los funcionarios y a los pares de los directivos públicos en ejercicio, y por cierto, mantener actualizado un diagnóstico sobre la visión de los propios directivos relativo a las dificultades que enfrentan, y respecto a lo que ellos consideran sus principales logros.

Cumplidos tres años, estamos prontos a las primeras reconfirmaciones o recambios de directivos ya seleccionados por el nuevo Sistema, y es urgente avanzar en la elaboración de una estructura de variables de seguimiento. El Sistema de Alta

Dirección Pública requiere justificarse conforme a resultados, y debe estar preparado y completamente abierto al escrutinio público.

j) Cobertura

Consolidar el sistema es una tarea prioritaria y no se ha dado término a esta etapa. Ello, sin embargo, no puede entenderse como una excusa para no corregir la omisión de servicios e instituciones que debieran adherir al sistema. Entre ellas se pueden mencionar casos inexplicables de instituciones que, pese a ser eminentemente ejecutoras de políticas, están excluidas, como FONASA, Superintendencias de Bancos y de Valores, la Dirección del Trabajo, Gendarmería, Servicio del Adulto Mayor, Servicio Nacional de Menores, Instituto de la Juventud y Chiledeportes, entre otros.

De hecho, con Chiledeportes se ha optado por incorporar a través de la Ley de Presupuesto a los segundos niveles jerárquicos, manteniendo inexplicablemente el carácter de Subsecretario del directivo del servicio. Peor aún, esta calidad de integrantes del sistema de los directivos de segundo nivel es en realidad transitoria, pues no se ha aprobado por ninguna ley permanente, y su existencia puede entenderse expirada con el fin del año presupuestario, a menos que se vuelva a aprobar cada año en los mismos términos.

En paralelo, es necesario realizar perfeccionamientos institucionales, y separar las instancias donde se definen y se ejecutan políticas en aquellos casos en que los roles se mezclan. Se observan situaciones de este tipo en el Ministerio de Obras Públicas, Cancillería, o instituciones con rango cuasi ministerial o ministerial (CORFO, SERNAM, Ministerio de la Cultura), donde se entremezclan roles y funciones de política y ejecución. De naturaleza similar es la selección de un grupo de programas sociales insertos en las Subsecretarías, que son en realidad asimilables a servicios del sistema.

En la medida que se incorporen servicios como el de Impuestos Internos, cuyo carácter es claramente técnico, se requerirá de asesores especializados que permitan servir de contrapeso y reducir las asimetrías de información entre los Ministerios a cargo de estos servicios de alta especificidad, y las respectivas instituciones. Ello permitiría incorporarlos en forma integral, y no

sólo a través de su segundo nivel jerárquico como se propone en un proyecto de ley hoy en el Congreso.

Finalmente, ya se mencionaron potenciales extensiones a otros sectores dentro del ámbito público, en los que el nuevo Sistema puede ser un aporte importante, como empresas públicas, gobiernos regionales, y municipios.

VI. CONCLUSIONES

El camino recorrido está, a nuestro juicio, marcado por grandes logros. Del total de cargos de primer nivel jerárquico que en principio se incorporarían al Sistema hasta el 2010, ya se han incorporado todos con tres años de adelanto, y se han iniciado procesos de selección para el 59%. En relación a los cargos de segundo nivel, se han iniciado procesos de selección para cerca del 40%. Estamos prontos a cumplir el primer período completo de tres años en el cargo para el Servicio Nacional del Consumidor y, por lo tanto, la evidencia positiva empieza recién a acumularse.

El balance está a la vista, y pese a los obstáculos y algunas desconfianzas se ha avanzado. El Sistema no ha tenido reparos en declarar desiertos los concursos si estima que no existe un suficiente número de candidatos adecuados al perfil. Esta es su principal fortaleza: ofrecer al país nóminas con estándares mínimos aceptables, a las cuales se accede por la experiencia y los logros personales.

Hasta el final de cada proceso se protege la privacidad y las influencias indebidas, desconociéndose los nombres de los candidatos que llegan a la etapa de entrevistas incluso por parte del propio Consejo, que entrevista a cada uno de los candidatos finalistas seleccionados por empresas especializadas. Menos aún se conoce sobre su afinidad política.

Lo que suceda luego con los nominados es resorte de la autoridad. Sin embargo, es interesante constatar que sólo entre un 8% y un 10% de los casos la autoridad ha declarado desiertos en primera instancia los concursos, por rechazo de las nóminas presentadas, y que sólo en un tercio de los casos, los nominados correspondían a los antiguos ocupantes de los cargos. El Sistema ha tenido éxito en incrementar la competencia por los cargos directivos de los servicios públicos; ha convocado a un gran número de concursantes cuya última actividad había sido desarrollada en el sector privado, y se ha impuesto un estándar mínimo para todos los integrantes de la nómina final.

Si bien no pueden existir todavía evaluaciones concretas, de estas circunstancias no pueden sino esperarse impactos positivos en la

eficiencia, que deben mostrar sus frutos y aportar a la modernización del Estado. Pero estos directivos requieren respaldo, mayor flexibilidad, y el Estado requiere seguir avanzando en un continuo de modernización. En un mundo globalizado y que marcha a un ritmo vertiginoso, el gobierno mantiene una institucionalidad más bien estática, y para aprovechar cabalmente esta innovación, es imperativo seguir avanzando en muchos ámbitos.

Hemos intentado mostrar someramente las mejoras que, a nuestro entender, son más indispensables para este Sistema. Pero el asunto más importante, en definitiva, es que la sociedad civil, los postulantes, las empresas de selección y búsqueda, y el poder político, continúen y aumenten su apoyo a esta importante y promisoría reforma.

VII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Banco Mundial “Chile: Estudio de evaluación de impacto del Programa de Evaluación de Programas”. (2005).
- Barzelay, Michael. “*The New Public Management*”. University of California Press. (2001).
- Beyer, Harald. "Las Reformas del Estado en Nueva Zelanda", Serie de Documentos de Trabajo N° 280, CEP. (1998).
- Costa, R. “Una Agenda de Modernización del Estado” Series Informe Económico N° 178. Libertad y Desarrollo. (2007).
- Comisión de Transparencia. “Informe sobre medidas para favorecer la probidad y eficiencia de la gestión pública encargado por S.E. la Presidenta de la República”. (2006).
- Dirección de Presupuestos, “Estadísticas de la Finanzas Públicas, 1996 – 2005”.
- Dirección de Presupuestos “Informe de Finanzas Públicas para la Ley de Presupuestos 2007”. (2006).
- Dirección Nacional de Servicio Civil, Reportes estadísticos mensuales. www.serviciocivil.cl
- Dirección Nacional de Servicio Civil, Memorias anuales.
- Marcel, M. “Las Opciones para la Reforma del Estado en Chile” en, Reforma del Estado Volumen II: Dirección Pública y Compras Públicas. Santiago, Centro de Estudios Públicos. (2002).
- Rajevic, E., Goya, F. y Pardo, C.. “Puestos directivos en el Estado Chileno: Hacia un sistema de gerencia pública”. En Reforma del Estado, Volumen II: Dirección Pública y Compras Públicas. Santiago, Centro de Estudios Públicos. (2002).
- Síntesis del Diagnóstico. El caso de Chile, BID. 2006.
- State Services Commission, New Zealand, “*A Cross-Jurisdictional Scan of Practices in Senior Public Services: Implications for New Zealand*”, Working Paper No. 13. (2001).

- Valdés, S. “Contratos y Remuneraciones de Altos Directivos Públicos”. En Reforma del Estado Volumen II: Dirección Pública y Compras Públicas. Santiago, Centro de Estudios Públicos. (2002).
- Volcker, P. (2003) “Report of the National Commission on the Public Service”.
- Waissbluth, M. “La Reforma del Estado en Chile 1990-2005: de la Confrontación al Consenso”. ESADE. (2006).
www.mariowaissbluth.com

Serie Informe Económico

Últimas Publicaciones

**Nº 181 ¿Qué Enseñan los Colegios en Chile
sobre Globalización?**

M. de la Luz Domper
Junio 2007

Nº 182

**La Respuesta Cristiana a la Pobreza.
Trabajar con las Leyes Económicas de Dios**

James A. Sadowsky
Agosto 2007

Nº 183

**Modificaciones a la Encuesta
del Empleo del INE**

María Elena Arzola
Septiembre 2007