

Sistema de Alta Dirección Pública: Camino Recorrido y por Recorrer

En 2003, en medio de un escándalo de corrupción, y tras un acuerdo político transversal, se aprobó la creación del Sistema de Alta Dirección Pública. Se trata de uno de los pasos trascendentales en el proceso de modernización del Estado chileno de los últimos años.

Tras cuatro años, el sistema ha mostrado importantes logros, y varios problemas¹.

Descripción del Sistema

El objetivo de la reforma fue establecer un mecanismo objetivo y transparente de concursabilidad para los cargos directivos en las instituciones del Gobierno que implementan o ejecutan las políticas públicas.

En la concepción del Estado chileno está presente una separación institucional entre quienes definen las políticas y los encargados de ponerlas en práctica, pero se ha ido desdibujando y entremezclando en el tiempo. Considerando esto, el inicio del sistema de Alta Dirección Pública se centra en aquellos servicios en que dicha separación es más nítida. En adelante, es preciso avanzar en una revisión en aquellas instituciones en que se confunden estas funciones de definición e implementación de políticas.

Una Máquina de Concursos

Este sistema se ha definido en la ley más como una máquina de concursos para

cargos públicos que como debiera ser: un sistema integral que lidera un cambio, que es capaz de seleccionar directivos públicos con capacidad estratégica y gerencial que aplican políticas sujetos a las instrucciones del mandante (el Gobierno de turno), pero con una mirada institucional de más largo plazo también.

Quienes deseen un sistema más competitivo deben fomentar mecanismos que atraigan a más participantes del sector privado e independientes. Para ello son requisitos esenciales una combinación de mejores remuneraciones, la consolidación del sistema, y una mayor fortaleza de la imagen de los directivos públicos y de su permanencia más allá de los cambios presidenciales.

Evidentemente lo segundo requiere procesos de inducción, de acompañamiento, de asesoría para establecer los convenios de desempeño, etc. Nada de esto se encuentra en el sistema, al menos, no en los niveles mínimos deseables.

En cambio, todos los esfuerzos se han centrado en diseñar un sistema de concursos imparcial, reduciendo los espacios de captura del sistema político, sin desmerecer la legítima aspiración de las autoridades de contar con personas de confianza, que si no

se sujetan a su mandato se pueden renovar en cualquier momento.

Para realmente transitar hacia un sistema de alta dirección pública los pasos siguientes debieran orientarse en dirección a:

a) Mayor flexibilidad presupuestaria, “descentralizando” progresivamente y con la posibilidad de una compensación asociada a logros. Se trata de traspasar algunas de las instancias de flexibilidad presupuestaria que administra centralizadamente la Dirección de Presupuestos².

Cuadro N°1
Demoras (promedio años 2004 a 2008)

Duración media de los concursos(días seguidos) en el primer nivel	
a) Desde la presentación del Ministro hasta que queda listo para publicar el aviso de prensa:	61 días (de los cuales Dipres 37 días)
b) Desde el punto anterior hasta envío de la nómina:	102 días
c) Desde envío nómina hasta designación:	43 días
Duración media de los concursos(días seguidos) en segundo nivel:	
a) Desde la conformación del Comité hasta que esté listo para publicar el aviso:	75 días (de los cuales Dipres 44 días)
b) Desde el punto anterior hasta envío de la nómina:	119 días
c) Desde envío nómina hasta designación:	41 días

Notas:

i) No se ha logrado información que mida la demora previa a la presentación del Ministro o la conformación del Comité, pese a las demandas en tal sentido. Se trata de cuantificar el período en el cual se avisa la vacancia, se solicita el concurso y se designa a los representantes respectivos en el Comité, según corresponda.

ii) La primera etapa del cuadro (letra a) incluye definición de perfiles y definición de la remuneración.

iii) la letra b comprende el proceso de evaluación propiamente tal, mientras que la letra c incluye el tiempo que se toma la autoridad para seleccionar a la persona dentro de la nómina final que se le entrega

Fuente: Dirección Nacional de Servicio Civil.

b) Mayor competencia en los concursos para ocupar cargos vacantes de tercer nivel jerárquico (integrados a la carrera funcionaria al aprobarse la Alta Dirección Pública), permitiendo que sean públicos. Se sugiere revisar los Comités de Selección, asimilándolos a una instancia similar a las de los Comités de Segundo nivel de la Alta Dirección Pública, y permitiendo concursos públicos.

c) Mejorar la concursabilidad pública en los cargos profesionales y no solo aplicar la promoción interna.

d) Facilitar la movilidad horizontal en el sector público.

Un paso adicional, simultáneo, es revisar el listado de servicios que pertenecen al sistema³ e incorporar a una serie de programas y departamentos insertos en las subsecretarías, cuyas funciones son en esencia operativas, de

implementación de políticas y hasta de fiscalización, y por tanto son asimilables a los servicios que pertenecen al sistema. En todos los casos se integrarían los dos primeros niveles jerárquicos, como si se tratase de servicios públicos.

Evaluación y Proyecciones del Sistema de Alta Dirección Pública

No es fácil realizar una evaluación de mérito, es decir, una medida técnica de los incrementos en la eficiencia en aquellos servicios en que el sistema se ha implementado desde su directivo principal, y con

suficiente tiempo para que éste designe a sus directivos de confianza. Sin embargo, es posible mirar algunos indicadores indirectos para tratar de configurar un perfil preliminar.

1. Independencia: El sistema ofrece igualdad de oportunidades al momento de abrir un concurso. Cualquiera que lo desee puede postular al proceso si estima que tiene los atributos destacados en el perfil, conociendo de antemano el perfil y la remuneración, y su postulación compete en igualdad de condiciones. Sin embargo está prohibido dar a conocer el nombre de los postulantes incluso de quienes llegan a la nómina final⁴.

Se destaca que entre los directivos seleccionados por el sistema un 14% provienen del sector privado, y que un 41% de ellos eran los anteriores ocupantes del cargo. No existen antecedentes, sin embargo, respecto al por-

Cuadro N°2
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

centaje de ocupantes del cargo que postulan al sistema. Presumiblemente la probabilidad de que el ocupante sea seleccionado es más alta, dado que la autoridad no tiene obligación de realizar un concurso sino hasta la vacancia del cargo.

Este resultado no se explica por sesgos en los perfiles. Tampoco se debe a la falta de candidatos del sector privado, que se presentan en una tasa más alta, y van quedando en el proceso. Hay una parte asociada a remuneraciones, que permite atraer la cola izquierda (en términos estadísticos) del universo de candidatos, potenciado por cierto por factores culturales, falta de confianza y de información.

Un indicador alternativo puede ser considerar el número de cargos declarados desiertos por la autoridad. Al mes de mayo se constatan 128 cargos con al menos una declaración de desierto, de los cuales en 41 oportunidades se constituye una nómina de postulantes y la autoridad la deja desierta por no satisfacerle sus integrantes. De éstos, 7 corresponden al primer nivel jerárquico. Siendo una opción legítima, pues la autoridad está en su derecho a discrepar del criterio del Consejo, esta cifra requiere mirarse con cuidado y al menos

complementarla con el número total de cargos provistos a esa fecha, que alcanzaron a 278 (de los cuales 60 eran de primer nivel). Se trata por tanto de una tasa de 14% medida en relación a los cargos provistos.

Con todo, nuestro sistema opta por mantener el concepto de exclusiva confianza, ofreciendo solamente un piso técnico, lo que no es igual a consagrar un principio de independencia de la política de los servicios, orientación que está más marcada en los sistemas sajones. Avanzar en esta línea sugiere limitar los rechazos a las nóminas, por ejemplo en un porcentaje de casos para un período de tiempo, aunque los porcentajes de rechazo registrados pueden no ameritar este tipo de cambios, materia que debe monitorearse en el tiempo.

2. Demoras. Un análisis del período 2004 a marzo de 2008 nos muestra una duración promedio de los procesos de 206 días seguidos en el primer nivel, y de 235 en los cargos de segundo nivel (Cuadro N° 1)

En una conferencia de prensa el Consejo de Alta Dirección Pública subrayó el efecto de las demoras de la Dirección de Presupuestos en la duración total de los procesos, las que corresponden a más de la mitad de la primera etapa. El cuadro, sin embargo, ofrece una mirada más amplia, que lleva a reforzar los esfuerzos de coordinación en otras instancias del proceso, que involucran a los propios Ministerios y servicios, los que a su vez presentan otras demoras previas a las ya contabilizadas. Por cierto el propio sistema siempre puede optimizarse y facilitar las instancias de coordinación en las etapas previas.

3. Remuneraciones: Para lograr convocar a profesionales motivados y a la vez del mejor nivel profesional se requiere conjugar una serie de elementos, tales como la confianza en el sistema, el prestigio del cargo y su nivel de exposición y riesgo, la confianza en el Gobierno, y las remuneraciones.

Así, a mayor remuneración se logra sin duda una mayor convocatoria, lo que incrementa el desafío y la competencia por estos cargos en beneficio de los incrementos en eficiencia.

El nivel de remuneraciones del sector privado es así un referente a considerar, aunque no necesariamente a igualar. En general, lo que se espera es una remuneración suficiente para atraer buenos postulantes, y la brecha no mayor a la cuota de motivación que se puede esperar y a los beneficios asociados al prestigio del cargo.

En el sector público, y gracias a un proceso de modernización por institución, han quedado algunos sectores más rezagados que otros, y lo que se observa son realidades disímiles. Por otra parte, se requiere romper esquemas y dejar atrás la lógica de verticalidad en las remuneraciones abriendo márgenes a compensaciones por escasez, elemento determinante en las remuneraciones de mercado. De esta forma, se sugiere eliminar todo tope asociado al nivel de remuneraciones del cargo superior.

Una primera observación de las remuneraciones del sistema da cuenta de una falta de correspondencia con las dificultades del cargo, los recursos que se administran y la complejidad de las funciones, así como de la escasez relativa de algunos profesionales o las dificultades de atraerlos a ciertas regiones del país⁵.

Un estudio preliminar del año 2006 señala que, salvo casos de vocación de servicio muy especiales, la posibilidad de atraer directivos de buen nivel desde el sector privado es muy baja. Sin embargo, dicho trabajo debiera profundizarse con un mayor número de entrevistas para extraer conclusiones más certeras.

**Cuadro N°3
Cobertura**

	Cargos Incluidos	Nominados		
		Dic-06	Dic-07	Jun-08
Nivel 1	100	38	53	60
Serv. de Salud*	31	25	28	27
SERVIU	15	2	7	8
Resto	54	11	18	25
Nivel 2	693	89	183	231

* Incluye los 28 servicios de salud y los centros de referencia de Peñalolén y Maipú, más el Hosp.. Padre Hurtado. Hay otras dependencias de dicho ministerio incorporadas en el resto.

Un aspecto importante sin embargo es que en promedio las remuneraciones, relativas a los salarios medios del sector privado no están desalineadas, y el problema radica más bien en la varianza y en la falta de sintonía entre la escala de remuneraciones y los factores que premia el mercado.

Una señal de alerta, sin embargo, la constituye la existencia de cargos del sector salud declarados desiertos en 5 oportunidades por el propio comité de selección, por no poder constituir una nómina al menos 3 candidatos idóneos. El reporte del mes de junio de la DNSC declara que en junio el sistema presenta 59 cargos declarados desiertos por el sistema (por no lograr constituir nómina) al menos 1 vez, y que no han sido provistos. De ellos, tres han sido declarados desiertos por quinta vez (todos en salud, dos por cuarta vez, y 3 por tercera vez.)

4. Avances en la implementación del sistema:

El sistema incorpora un total de 101 servicios públicos, con 793 cargos, de los cuales 100 corresponden a cargos de primera jerarquía. A la fecha, de todos ellos, 291 han sido provistos por el sistema (60 en el primer nivel) y hay otros 174 en proceso (9 en el primer nivel).

Su avance a través del tiempo ha sido gradual, y con mayor intensidad en los Servicios de Salud que en el resto de los servicios públicos (ver Cuadro N°3)

De esta forma, el sistema se instala con mayor fuerza precisamente en un sector donde las remuneraciones experimentan las mayores brechas con el sector privado, particularmente en los cargos que por ley sólo pueden ser asumidos por médicos. Una señal elocuente de ello es que en dicho sector hay cargos para los cuales se han realizado hasta 5 concursos sucesivos, tras declararse desiertas las nóminas previas. En un estudio publicado en 2007 se destaca que a esa fecha el 47% de los concursos del sector salud de segundo nivel han quedado desiertos una o más veces⁶.

5. Costos del Sistema:

En promedio, durante 2008 se estima un costo promedio igual a 2.5 remuneraciones en el primer nivel y 2.1 en el segundo nivel, de los cuales un 26% y un 19% corresponden a los avisos de prensa (incluida la obligación legal de publicar en el diario oficial) respectivamente. A lo anterior, sin embargo, habría que sumar los costos de la Dirección Nacional de Servicio Civil, la cual no sólo está a cargo de la implementación de la Alta Dirección Pública y del Consejo de Alta Dirección Pública.

6. Convenios de Desempeño: Una pieza clave del sistema, que sirve para evaluar el desempeño de los altos directivos y así, respalda la evaluación de su gestión y tensiona el sistema orientándolo al logro, son los convenios que firman los directivos y la autoridad, y en los cuales se transparentan los desafíos que la autoridad impone al servicio. Sin embargo, ellos son ajenos a las competencias del Consejo de Alta Dirección Pública y se han debido elaborar a partir de la gran cantidad de instru-

mentos de gestión vigentes, la mayoría de ellos estructurados sin una adecuada orientación estratégica ni a partir de macro-objetivos. Un estudio preliminar destaca sus carencias conceptuales, la falta de involucramiento de las autoridades y la falta de apoyo que reciben los directivos que recién han ingresado a sus cargos, y que en definitiva tienden a ser una suerte de clones de los PMG (programas de mejoramiento de gestión)⁷.

La Agenda Pendiente

Tras una mirada de las variables que permiten evaluar indirectamente la evolución y penetración del sistema, se puede concluir que pese a las dificultades y lo innovador de la reforma, ella ha ido avanzando en forma sostenida en el tiempo.

Ello se debe en forma importante al suficiente respaldo de actores claves, y a que se han aprovechado los eventos de alto impacto en la opinión pública. De hecho, en 2006, al crearse una Comisión especial por el Gobierno para estudiar y proponer una agenda de transparencia y probidad, la Alta Dirección ocupa un espacio sustancial. Dicho informe insiste en la importancia de avanzar en el número de servicios que se incorporen, en incluir una serie de programas de alto impacto, y en la introducción de instituciones mixtas cuando no sea posible separar adecuadamente los roles de definición y ejecución de políticas. Sugiere a su vez con fuerza avanzar en una institucionalidad más independiente, con un rol sustancialmente más ejecutivo del Consejo de Alta Dirección Pública, quien debiera liderar ejecutivamente el proceso, incorporando al sistema de concursos al propio servicio involucrado en la ejecución del Sistema⁸.

Una primera observación de las remuneraciones del sistema da cuenta de una falta de correspondencia con las dificultades del cargo, los recursos que se administran y la complejidad de las funciones, así como de la escasez relativa de algunos profesionales o las dificultades de atraerlos a ciertas regiones del país.

Producto de esa agenda se elaboró un proyecto de ley, que recoge parcialmente las recomendaciones, dejando afuera particularmente los cambios institucionales, que entró al Congreso en enero de 2007, y que con posterioridad no ha tenido ningún apoyo de la autoridad, lo que se refleja en que no se le han puesto las urgencias necesarias para avanzar en su trámite legislativo.

No obstante, es frecuente que el sistema integre los discursos de cualquier agenda modernizadora y es habitual a su vez que se le considere en propuestas gubernamentales de alto impacto modernizador, tales como los gobiernos corporativos de empresas públicas. Menos frecuentemente se observan también retrocesos, al excluir cargos del sistema (hay en términos netos más inclusiones que exclusiones).

Concluyendo, el sistema avanza, aunque para algunos con menos rapidez de la que desearían, y está instalando directivos públicos, mayoritariamente provenientes del mismo sector público. Quienes deseen un sistema más competitivo deben fomentar mecanismos que atraigan a más participantes del sector privado e independientes. Para ello son requisitos esenciales una combinación de mejores remuneraciones, la consolidación del sistema, y una mayor fortaleza de la imagen de los directivos públicos y de su permanencia más allá de los cambios presidenciales.

¹ En mayo del presente año, el Consejo por primera vez dio una conferencia de prensa denunciando un exceso de demoras, la necesidad de revisar las remuneraciones de algunos cargos directivos en el sistema, y de que se diese prioridad real al sistema poniendo en la agenda legislativa el proyecto de ley que entró al congreso en enero de 2007 .

² Dicha institución administra un conjunto de normas de flexibilidad presupuestaria importante. Ver Decreto H. N° 1669 de diciembre de 2007.

³ El listado de servicios excluidos del sistema en la ley va más allá de esta restricción institucional, al excluir servicios absolutamente técnicos tales como las superintendencias de bancos y de valores, la Dirección del Trabajo, El Servicio Nacional de Menores, el Instituto Nacional de la Juventud, el Fondo Nacional de Salud, entre otros.

⁴ La ley así lo establece, y el argumento sería eliminar un posible desincentivo a postular de parte de algunos profesionales de excelencia que no desean exponerse a que se sepa que fueron superados en el proceso por otros candidatos. Pese a ello han existido procesos con filtraciones en la prensa. El más reciente fue el de Defensor Nacional.

⁵ Santiago Consultores para la Dirección Nacional de Servicio Civil (mayo 2006): "Estudio de remuneraciones de directivos de primer y segundo nivel jerárquico del sector privado asimilados a cargos de altos directivos públicos" (mimeo).

⁶ Costa y Waissbluth (2007) "Tres Años del Sistema de Alta Dirección Pública en Chile: Balance y Perspectivas".

⁷ Ingeniería industrial U de Chile (2007). "Diseño y seguimiento convenios de desempeño altos directivos públicos".

⁸ Informe sobre medidas para favorecer la probidad y eficiencia de la gestión pública encargado por S.E. la Presidenta de la República. Año 2006.