



SEMINARIO INTERNACIONAL ALTA DIRECCIÓN PÚBLICA 2014: NUEVOS DESAFÍOS Y REFORMAS PENDIENTES

Serie de Publicaciones

SERVICIO CIVIL

Nº2 Abril 2015

MISIÓN DEL SERVICIO CIVIL:

“Fortalecer la función pública y contribuir a la modernización del Estado, a través de la implementación de políticas de gestión y desarrollo de personas y altos directivos, para promover un mejor empleo público y un Estado al servicio de los ciudadanos”.

Publicación del Servicio Civil – Seminario Internacional de Alta Dirección Pública 2014: Nuevos Desafíos y Reformas Pendientes.

En esta publicación se reproducen las ponencias presentadas en el marco del Seminario Internacional de Alta Dirección Pública 2014: Nuevos Desafíos y Reformas Pendientes, organizado por el Consejo de Alta Dirección Pública y el Servicio Civil junto al Senado de la República, el que contó con el auspicio del Banco Interamericano de Desarrollo, BID. Esta actividad se llevó a cabo el jueves 25 de septiembre de 2014 en Santiago de Chile.

SEMINARIO INTERNACIONAL ALTA DIRECCIÓN PÚBLICA 2014: NUEVOS DESAFÍOS Y REFORMAS PENDIENTES

Primera Edición
Santiago de Chile
Abril 2015.-

SERVICIO CIVIL



CONTENIDOS

INAUGURACIÓN:

Eugenio Tuma , Vice Presidente del Senado.....	7
Rodrigo Egaña , Director Nacional del Servicio Civil y Presidente del Consejo de Alta Dirección Pública	10

PRESENTACIÓN:

“Reformas al Sistema de Alta Dirección Pública”, Enrique Paris , Coordinador General y de Modernización del Estado del Ministerio de Hacienda.....	21
---	-----------

COMENTARISTAS:

Eduardo Abarzúa , Consejero de Alta Dirección Pública.....	30
Ignacio Irrarázaval , Director del Centro de Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica de Chile	34

PANEL 1: Tendencias internacionales en modelos de Alta Dirección Pública

Juan Carlos Cortázar , Especialista en Modernización del Estado, Banco Interamericano de Desarrollo, BID.....	39
Francisco Longo , Director del Instituto de Gobernanza y Dirección Pública, ESADE	46

PANEL 2: Perfeccionamientos a la Alta Dirección Pública: la voluntad política de profesionalizar la gestión del Estado

José García , Senador de la República.....	55
Ignacio Walker , Senador de la República	58
Ernesto Silva , Diputado de la República.....	62
Carlos Montes , Senador de la República	66

CLAUSURA:

Alejandro Micco , Subsecretario de Hacienda.....	73
---	-----------

INAUGURACIÓN:

Eugenio Tuma

Vice Presidente del Senado.

Rodrigo Egaña

Director Nacional del Servicio Civil

Presidente del Consejo de Alta Dirección Pública.

Eugenio Tuma

Vice Presidente del Senado.

Este seminario tiene una gran importancia para el país y nos permite reflexionar acerca del perfeccionamiento del Sistema de Alta Dirección Pública (ADP) mediante el cual reclutamos a los altos directivos de los organismos del Estado.

El crecimiento económico que Chile ha experimentado en las últimas décadas, que no siempre ha ido a la par con la modernización del Estado, no logra dar cuenta de los cambios sociales, culturales y tecnológicos que se han registrado en la sociedad.

Enfrentamos actualmente la llamada crisis de representación y el cuestionamiento a la institucionalidad pública, que nos demanda responder con mayores y mejores estándares de gestión que garanticen transparencia y calidad en los servicios públicos.

A su vez, el Estado debe incorporar las demandas de mayor participación, respeto de la diversidad, la no discriminación y la pertenencia cultural y social. Más democracia también implica un mejor Estado, tanto en su estructura como en su funcionamiento, pero por sobre todo en la gestión de sus recursos humanos.

Desde la recuperación de la democracia en Chile, en 1990, se han creado diversas instituciones públicas para responder a necesidades específicas de la sociedad y se han generado mecanismos para modernizar el Estado. Entre ellos podemos destacar el sistema de compras públicas, de concesiones, el Sistema de Alta Dirección Pública y diversas medidas para aumentar la transparencia y la probidad.

Por otra parte, está también el impacto de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación a partir de la década de los 90, que se expresó en la creación de las primeras páginas web institucionales, hasta la generación de plataformas de gestión que permiten la realización de trámites en línea con un acceso masivo y directo de los usuarios a algunos servicios del Estado.

A casi 25 años de la recuperación de la democracia es oportuno hacer un alto y evaluar el estado de avance del proceso de modernización e impulsar un nuevo proceso de reforma. En esta línea de reflexión, es necesario enfatizar el rol del Estado en el bienestar de las personas y en garantizar el acceso a los servicios en todo el territorio.

Tenemos el desafío de velar por el funcionamiento eficaz de un régimen político cada vez más participativo e inclusivo y con mayor legitimidad, y por la preservación de bienes públicos y la provisión de nuevos bienes, que garanticen un régimen democrático basado en el ejercicio de los derechos ciudadanos.

Hay un cambio en la forma como se percibe la modernización del Estado, de un enfoque que se limitaba a la dimensión económica y a la eficiencia del aparato estatal, se transita a otro que sin descuidar las anteriores incorpora nuevas preocupaciones; entre ellas, la ampliación y profundización de la democracia, la construcción de Estado de pleno derecho y el fortalecimiento del rol social del Estado orientado a la disminución de las desigualdades. Por lo tanto, no se trata solo de eficacia o eficiencia, sino de orientar las capacidades del Estado para dar respuesta a las necesidades de la sociedad, profesionalizar los cuadros administrativos y dotar a los procesos de transparencia y control social.

En este marco, el Sistema de Alta Dirección Pública constituye un hito de primer orden. Fue instaurado en junio de 2003 con el objetivo de optimizar la gestión pública y mejorar la calidad de los servicios que el Estado proporciona a los ciudadanos. Ello a través de la selección de cargos directivos del Gobierno central por medio de concursos públicos basados en la idoneidad y el mérito.

Durante más de una década este sistema ha participado en el desafío de mejorar la calidad en el ejercicio de la función pública. En el año 2004 un total de 417 cargos eran parte del sistema, mientras que a febrero de 2014 la selección de directivos a través de la Alta Dirección Pública llegaba a 1.248 cargos, tanto adscritos como no adscritos al sistema.

Es importante destacar que el sistema permite la renovación de los cuadros directivos; de hecho, el 54% de los altos directivos públicos nombrados no ocupaba el cargo al momento de su designación. Ha permitido reclutar profesionales del ámbito privado, un 27% de los nombrados provenía de ese sector. A su vez, tres de cada 10 nombrados son mujeres, el doble de la cifra de participación de la mujer en la alta gerencia del sector privado, lo que es una señal importante para avanzar en equidad de género.

Sin embargo, frente a estos avances debemos dar cuenta de las tensiones que presenta el actual modelo de Alta Dirección Pública, una de ellas es sincerar los cargos de confianza que requiere una adecuada gestión de Gobierno para cumplir con su programa. Lo cierto es que a los cargos directivos provistos por el Sistema de Alta Dirección Pública se les puede solicitar anticipadamente la renuncia debido a que no cuentan con la confianza política. Es necesario precisar los niveles y el número de cargos de confianza, garantizando un proceso de selección de alta dirección, pero estableciendo con claridad la condición de confianza política.

El sistema imperante claramente requiere perfeccionamiento. Se hace necesario revisar un modelo tensionado por los cambios de administración política y alternancia en el poder; que no considera mecanismos estructurales de acompañamiento y de desarrollo directivo; que entrega facultades insuficientes a la institucionalidad del sistema y cuyas limitaciones han sido evidenciadas en el curso del tiempo.

Por todo lo señalado en el marco de este seminario, invito a reflexionar, analizar y debatir en torno a la Alta Dirección Pública. ¿Qué aspiramos a tener en el futuro? Considerando los aprendizajes alcanzados en la etapa de instalación e introduciendo e implementando las reformas legales necesarias, proyectar una de las políticas públicas más exitosas del proceso de modernización de la gestión pública en nuestro país.

La Alta Dirección Pública surgió de un acuerdo político amplio y transversal como una política de Estado refrendada en el Congreso Nacional. Hoy debemos construir un nuevo acuerdo político, que permita incorporar las reformas que requiere el sistema. Asumir la experiencia que nos da la alternancia de Gobierno y consolidar aquellas prácticas que dan estabilidad, transparencia y legitimidad a la gestión pública, como una política de Estado, en materia de reclutamiento de sus directivos.

El Congreso Nacional será el escenario natural para esta tarea y confío que junto a mis colegas seremos capaces de concordar las reformas necesarias para avanzar hacia un sistema de reclutamiento público moderno y de acompañamiento a sus directivos, capaz de responder a los desafíos que la ciudadanía espera.

Rodrigo Egaña

Director Nacional del Servicio Civil y Presidente del Consejo de Alta Dirección Pública.

En esta intervención entregaré algunos elementos de contexto sobre el funcionamiento y logros del Sistema de Alta Dirección Pública en los últimos 10 años. También abordaré algunos problemas que hemos ido detectando y que creo se han transformado en un diagnóstico bastante compartido entre los analistas del sistema, los centros de estudio, los partidos políticos y los integrantes del Consejo de Alta Dirección Pública, que han estado en un trabajo permanente de reflexión y análisis sobre la marcha del sistema. Después realizaré un par de reflexiones sobre lo que pudiera ser un nuevo estatuto para la ADP.

¿Qué es lo que hemos logrado en estos 11 años? En 2003 se instala, después de años de discusión, el Sistema de Alta Dirección Pública; de una u otra manera, se establece un nuevo estándar para acceder a los altos cargos directivos en el Gobierno, lo que claramente combina la instalación de un filtro de mérito para acceder a esos cargos, con la necesaria confianza política que tienen que tener los directivos públicos de las autoridades que han sido elegidas para dirigir los destinos del país. Incluso los directivos que son nombrados en cargos ADP en calidad de transitorios y provisionales (TyP) deben cumplir el mismo perfil que se les exige a aquellas personas que deberán asumir de manera permanente y más definitiva dichas responsabilidades.

Se instaló un proceso de selección competitivo y con reglas claras; todos los que deseen pueden participar, asegurándose una evaluación equilibrada y equitativa para todos los postulantes y contribuyendo a superar la opacidad, que muchas veces se tenía y que a veces aún se tiene, en algunos nombramientos para cargos públicos. Creo que en este tiempo no solo el Gobierno central, sino que distintas áreas del Estado se han ido permeando con los principios de la Alta Dirección Pública, que son fundamentalmente el mérito para acceder a un cargo público y la transparencia en el proceso de selección. Hoy la ADP es parte de la fortaleza institucional de Chile y es referente para muchos países de la región.

El senador Eugenio Tuma ya señalaba algunos de los éxitos que ha tenido este sistema: el 90% de los cargos adscritos ha sido concursado; los que no han sido concursados son cargos que están desempeñados por aquellos que eran titulares al momento en que se instaló el sistema. El 58% de los nombrados no ocupaba el cargo; hemos tenido una gran cantidad de postulaciones, pese a que este año uno puede notar alguna disminución en la cantidad de postulación promedio por cada proceso; un importante nombramiento de directivas mujeres y una progresiva baja en la cantidad de concursos declarados desiertos, lo que quiere decir que es posible encontrar un número suficiente de candidatos idóneos para proponer a la autoridad. Autoridad que, y esto es importante tenerlo a la vista, toma muy en consideración las propuestas que le hacen tanto el Consejo de la Alta Dirección como los Comités de Selección en el caso de los cargos de II Nivel Jerárquico, ya que un altísimo porcentaje de los

nombrados iba en el primer y segundo lugar de las respectivas nóminas. También se ha abierto una posibilidad cierta de incorporar a profesionales provenientes del sector privado a las tareas públicas. En este punto quisiera precisar que una de las características que se debe tener para ejercer estos cargos es tener vocación; por lo tanto, aquellos que están en el sector público tienden, en general, a estar disponibles e interesados en optar a estos cargos directivos.

Por último, hay un elemento muy importante que dice relación con el diseño del modelo chileno de Alta Dirección Pública y que en estos años se ha ido perfeccionando: me refiero a la exitosa alianza entre la entidad que coordina la ejecución e implementación del sistema, que es el Servicio Civil, y una importante cantidad de empresas consultoras especializadas en reclutamiento y selección. Agradezco el aporte de estas consultoras, ya que gracias a sus competencias técnicas de evaluación de postulantes ha sido posible realizar la evaluación de mérito que es el principal elemento del sistema.

En estos años hemos visto que el sistema se ha ido ampliando. Claramente, como lo señalaba el senador Tuma, partimos con una cantidad menor de cargos y hoy tenemos alrededor de mil cargos adscritos, es decir, aquellos cargos de Gobierno central y que están sujetos a toda la normativa del Sistema de Alta Dirección Pública. Además, hay alrededor de 300 cargos no adscritos que se seleccionan mediante la Alta Dirección Pública, pero que responden a otros regímenes estatutarios propios de cada institución a la que pertenecen.

El sistema ha ido recibiendo reconocimiento y legitimidad de la clase política, pero al mismo tiempo es un sistema que está sufriendo tensiones en la relación con el mundo político. Creo que es uno de los temas que hoy debiéramos conversar para ver cómo podemos perfeccionar el sistema, entendiendo que el equilibrio entre mérito y confianza es un equilibrio que hay que ir recreando y definiendo en cada momento.

Esta ampliación del sistema ha significado que para designaciones complejas que hay que hacer en el Estado, la autoridad, tanto del Poder Ejecutivo como del Parlamento, ha concordado en entregarle a la Alta Dirección Pública la tarea de realizar los procesos de selección previa. Ahí tenemos cuatro directores de Codelco que son propuestos a la Presidenta de la República por el Consejo de Alta Dirección Pública; la selección de las nóminas iniciales para los ministros de Tribunales Ambientales, Tribunales Aduaneros y Tributarios; paneles de expertos en Obras Públicas y Transportes, entre otros.

Además, el sistema se ha expandido a otros ámbitos más allá del Gobierno central. Hoy colaboramos también con el Congreso Nacional en la selección de los equipos técnicos del Comité de Auditoría Parlamentaria y estamos colaborando con el mundo municipal en la selección de los jefes de Educación Municipal (DAEM) y los directores de escuelas y liceos municipales. Esta ampliación ha ido aparejada de un aumento de las responsabilidades que han recibido tanto el sistema como el Consejo de Alta Dirección Pública.

El crecimiento de la acción del sistema en los últimos años, muestra una estabilidad en torno a los 1.250 cargos, de los cuales 950 están adscritos y fundamentalmente son cargos del Gobierno central, y un conjunto de unos 300 cargos que no son adscritos.

En el mundo de la educación, con la Ley de Calidad y Equidad de la Educación del año 2011, promulgada en el Gobierno del Presidente Piñera, se le asignó al Sistema de Alta Dirección Pública una enorme responsabilidad en la selección de directores de escuelas y liceos municipales. Los cargos a concursar son aproximadamente 3.900; hasta ahora se han nombrado por este sistema 1.268 y esperamos, en lo que queda de este año y próximo, avanzar significativamente en los procesos de selección, actividad que se hace en colaboración con los distintos municipios del país.

Respecto a la marcha del sistema, este año, ciertamente producto del cambio de Gobierno y su instalación, hubo una mayor lentitud en el inicio de los procesos de selección. Sin embargo, a septiembre ya hemos publicado 228 concursos, de los cuales 185 corresponden a cargos adscritos y 43 a no adscritos. También hemos enviado, para que se proceda al nombramiento, 96 nóminas a la respectiva autoridad y ya se registran 16 nombramientos de I Nivel y 59 de II Nivel. La estimación es que a final del año lleguemos a 400 concursos.

Estos son algunos datos generales que permiten dimensionar los diversos ámbitos en los que está trabajando el Sistema de Alta Dirección Pública y cuál es la importancia relativa que tiene para el funcionamiento del Estado.

Ahora, si vemos la marcha del sistema en el tiempo, en estos 11 años, no son pocos los problemas que hemos detectado. Creo que lo interesante es que, como mencioné, hemos ido consensuando entre los distintos sectores políticos, académicos y sectores interesados en la materia un cierto diagnóstico compartido, que ha permitido que el Consejo de Alta Dirección Pública esté entregando en estos días al Ministro de Hacienda una serie de propuestas de modificación o de perfeccionamiento del sistema que han sido ampliamente consensuadas. Se trata de un trabajo que se inició bajo la dirección de Carlos Williamson, el anterior Presidente del Consejo de Alta Dirección y Director del Servicio Civil, que se ha caracterizado por el enorme acuerdo que hay respecto a cuáles son las debilidades que debemos enfrentar.

Creo que una primera cuestión que no podemos evadir es que los cambios de Gobierno y en especial los cambios de coalición tienen fuerte impacto en las desvinculaciones que se producen en el marco de los cargos adscritos al sistema. Así, vemos que la autoridad ha ejercido las atribuciones legales de remoción o desvinculación. En el Gobierno del Presidente Piñera y en el Gobierno actual de la Presidenta Bachelet, ninguna autoridad ha estado actuando fuera de la ley, es decir, el marco legal acordado el 2003 permite que tengamos la situación que se ha ido produciendo.

En los cambios de coalición –tenemos seis meses de este Gobierno, comparado con los nueve meses del primer año del Presidente Piñera–, uno podría señalar que las desvinculaciones del I Nivel, es decir, los directores nacionales de los servicios, alcanzan entre un 60% y 70%. Mientras que las desvinculaciones en cargos de II Nivel están en torno al 40% entre el primer y segundo año. Tomamos, en este caso, el segundo año, porque muchas veces hay un rezago en los ajustes del equipo una vez designados los cargos del I Nivel.

Existe un porcentaje no pequeño de renuncia voluntaria, pero aquí hay un elemento que también se debe sincerar en el futuro: si un directivo público renuncia voluntariamente,

renuncia a la posibilidad de tener la indemnización que el sistema le otorga; por lo tanto, muchos prefieren que se les pida la renuncia, aunque habría estado en su voluntad retirarse en forma voluntaria. Ese es un tema que el Consejo de Alta Dirección Pública ha discutido ampliamente y creo va a ser materia de discusión de la iniciativa legal que el Gobierno tiene el propósito de enviar al Congreso Nacional.

Nuestra evaluación es que estas desvinculaciones le provocan un daño al Sistema de Alta Dirección Pública. ¿Por qué? Porque parece que el elemento de confianza política primara más que el elemento de meritocracia. Esa es una discusión que tenemos que tener en el país, porque si creemos que así debe establecerse el sistema, debiéramos señalarlo con claridad para evitar que en cambios de Gobierno sucesivos podamos tener situaciones similares.

Ahora, si uno ve que el sistema ha tenido tres cambios de Gobierno, del Gobierno del Presidente Lagos a la Presidenta Bachelet, luego de la Presidenta Bachelet al Presidente Piñera y del Presidente Piñera al segundo mandato de la Presidenta Bachelet, los números no son tan o muy distintos. En el cambio del año 2006, que es un cambio de Gobierno al interior de la misma coalición, se registra una desvinculación algo menor, entre voluntarias y no voluntarias, un 23%, que lo podemos comparar con un 67% del cambio de coalición que se produce cuando asume el Gobierno del Presidente Sebastián Piñera y nuevamente un 77%, hasta ahora, que se produce con el cambio de la coalición anterior al Gobierno actual, esto en el I Nivel.

En el II Nivel los cambios son menores, pero en este Gobierno, en estos primeros seis meses, ha habido un aumento bastante más significativo en la solicitud de renuncias no voluntarias de altos directivos.

Nosotros tenemos que la duración promedio de un directivo es de 2,2 años. En un gerente del sector privado y de responsabilidades similares es de tres a cuatro años; por lo tanto, uno puede decir que no hay una tremenda diferencia entre ambas realidades, pero tenemos algunas consecuencias que a nosotros nos preocupan. Primero, se pierde el desarrollo directivo alcanzado; ciertamente, generar directivos públicos es una tarea difícil, los aprendizajes no se hacen de un día para otro y el Estado invierte mucho tiempo y recursos en poder generar buenos directivos públicos, que pueden perderse.

Cabe hacerse la pregunta: cuál es el tiempo adecuado de permanencia de un alto directivo para que pueda su trabajo tener un impacto en la mejora en la gestión del servicio que le corresponde dirigir. El sistema como tal no permite retener a profesionales que llegan a desempeñar cargos directivos para aprovechar las habilidades adquiridas, porque este es un sistema de empleo, donde “yo concurso, soy nombrado y dejo el empleo o cargo al ser desvinculado y paso a ser un ciudadano corriente”; no tenemos, como en otros países, un sistema de carrera que nos permita aprovechar esas experiencias ganadas.

Además, hay que tener en cuenta que cuando se creó el sistema, el 2003, teníamos periodos presidenciales de seis años. En la actualidad, los periodos presidenciales son de cuatro años y la posibilidad de rotación de cargos, entonces, es mucho mayor.

Asimismo, debemos considerar otro elemento importante para las autoridades políticas (ya sean ministros, subsecretarios o secretarios ministeriales regionales, etc.) y es que puede ser complejo trabajar con directivos que no han sido nombrados por ellos y esa también es una realidad que hay que tener en cuenta, discutirla y trabajarla, porque puede ser que alguien diga “teniendo muy buena opinión de tal persona, yo prefiero tener para esta tarea alguien que conozco y que me brinda mayor tranquilidad”.

Otro aspecto en que es necesario detenerse es el tema de los directivos nombrados en calidad de transitorios y provisionales (TyP), elemento que está en el diseño original del sistema y que establece que mientras se realiza un concurso para proveer un cargo de Alta Dirección Pública, la autoridad respectiva puede nombrar en forma transitoria y provisional a alguien que ejerza dicho cargo. El requisito que debe cumplir un TyP es tener el perfil del cargo. Claramente, esta figura fue pensada como algo excepcional, incluso la ley lo dice, el subrogante legal debiera ser el que si no hay un titular desempeñe la función; sin embargo, en la historia del sistema la autoridad ha ejercido en plenitud esta facultad legal, la ejerció el Gobierno anterior y la está ejerciendo el actual Gobierno.

Lo que nos dice la historia del sistema es que muchos provisionales y transitorios quedan en el camino, es decir, que el filtro de mérito funciona. Si tomamos el periodo de Gobierno del Presidente Piñera, de todos los transitorios y provisionales que participaron en un concurso, un 36% no llegó a ser nombrado como titular. Y ahora nosotros también estamos viendo que algunos transitorios y provisionales no están llegando a conformar las nóminas que el Consejo de Alta Dirección Pública o los Comités de Selección elaboran.

Ciertamente, la utilización de la figura de los TyP genera una falsa percepción de que el sistema ratifica el nombramiento de la autoridad o permite blanquear decisiones políticas de la autoridad, lo que pone en juego la credibilidad y legitimidad del sistema en su conjunto. Lo anterior queda de manifiesto en la experiencia a la que se han visto enfrentadas las consultoras, especialmente las que trabajan en las tareas de búsqueda de interesados en postular. El que un transitorio y provisional esté ejerciendo un cargo se ha constituido en un desincentivo para potenciales postulantes, que se restan de participar en el proceso de selección; más aún cuando hay sectores más pequeños en que los profesionales se conocen y se conoce que el TyP es de calidad y tiene interés de permanecer en el cargo. Aquí tenemos un elemento real del cual debemos responsabilizarnos.

Respecto a los costos para la gestión del Estado, los continuos cambios en cargos directivos afectan el funcionamiento de los servicios públicos, afectan la continuidad en la ejecución de las políticas públicas y las decisiones relativas a la gestión de personas. Se generan también periodos de incertidumbre que en algunos casos impactan negativamente los climas laborales. Aquí hay un efecto que creemos necesario evaluar, porque se produce un impacto en la continuidad de la gestión pública y en el funcionamiento de los servicios, en general. Esto se puede ver y lo hemos experimentado los que hemos sido jefes de servicios: cuando hay un cambio de directores, hay un tiempo de ajuste que, necesariamente, afecta la calidad del trabajo.

Al mismo tiempo surge la pregunta ¿cuánto tiempo requiere un directivo público para poder llevar adelante las iniciativas modernizadoras en los servicios públicos? Conocemos la cultura del sector público, que es una cultura con cierta reticencia al cambio. Muchas veces los funcionarios dicen: “Bueno, si llegó este director esperemos un par de años, porque va a llegar otro distinto”.

También hay un costo financiero no menor. Si uno toma un servicio promedio, incluyendo los cargos de I y II Nivel, se puede estar seleccionando unos 15 a 18 cargos luego de un cambio de Gobierno, lo que implica del orden de unos 150 millones de pesos de costo directo por procesos de selección. Además de los costos que tienen tanto el Servicio Civil, como el servicio mismo que está buscando candidato y el ministerio sectorial al cual pertenece ese servicio. Este también es un elemento que hay que tomar en consideración.

Cuáles son algunas preguntas y desafíos que, a mi juicio, deberíamos enfrentar.

En primer lugar, debemos continuar la discusión de cómo resolver la tensión entre mérito y confianza, que es una característica básica del sistema chileno. En otros países los sistemas de Alta Dirección Pública son distintos. El sistema chileno se creó con este equilibrio en el cual hay un sistema que selecciona, una autoridad que define perfiles, nombra, desvincula y que le fija al directivo los desafíos que debe enfrentar.

Aquí hay una tensión, una tensión que se expresa en distintos niveles con el mundo político y con la percepción que muchas veces se tiene de cómo el mérito puede hacerse cargo de las dificultades que tiene gestionar en el Gobierno, que es ciertamente una gestión marcada por la dimensión política, que muchas veces puede ser distinta a gestionar entidades de complejidad similar, pero en el sector privado.

Por otro lado, creemos que nos ayudaría a avanzar en esta discusión el separar con mayor claridad las funciones de definición de políticas públicas, de la ejecución de estas, especialmente en los cargos de II Nivel. Es obvio que un determinado Gobierno tiene que tener equipos cohesionados y coherentes para definir las políticas públicas; pero al mismo tiempo el Estado debe contar con equipos profesionales que implementen las políticas públicas y que tengan la posibilidad real de ajustarse a cambios de orientación. Es una discusión que todavía en Chile la tenemos que dar, hemos avanzado, pero está pendiente.

Tenemos que precisar mejor los mecanismos de desvinculación, tanto los que se basan en razones más técnicas como los que se basan en razones de confianza. Lo que hemos visto, en el Gobierno anterior y en el actual, es que muchas veces en los procesos de desvinculación la autoridad no ha explicitado al desvinculado la razón que tiene para llegar a esa decisión. Tenemos que hacernos algunas preguntas y ver cómo las queremos resolver: ¿queremos asegurar mayor continuidad entre las administraciones y que tengamos una permanencia mayor de los directivos en la administración del Estado?

Otra pregunta que surge es ¿cómo los altos directivos públicos deben contribuir al cumplimiento de los programas de distintos gobiernos? Los programas de los gobiernos no son neutros, por algo elegimos Gobierno, queremos que estos vayan en una o en otra dirección y el equipo directivo gubernamental tiene que ser leal en forma permanente a esas orientaciones que imprima la autoridad que es elegida como Presidenta o como Presidente. Esta es una discusión que, a nuestro juicio, tenemos que hacer, porque va a marcar la discusión que, tanto al interior del Gobierno como en el Parlamento, vamos a tener en los tiempos futuros sobre el fortalecimiento del Sistema de Alta Dirección Pública.

Desde la administración del director Carlos Williamson se han hecho esfuerzos muy importantes y hemos seguido en esa línea de mejorar la eficiencia del sistema. Nosotros tenemos un sistema que para seleccionar un cargo, desde el momento en que queda vacante hasta el momento en que se produce el nombramiento, demora, más o menos, unos 200 a 250 días; ciertamente, es demasiado tiempo en gobiernos de cuatro años. Debemos hacer un esfuerzo; estamos disminuyendo los tiempos de duración de los concursos, aquí hay un trabajo tanto del sector público como de las empresas que nos colaboran con el sistema.

Creo también y es opinión del Consejo de Alta Dirección Pública que tenemos que contar con la posibilidad de hacer gestión de candidatos. Hasta ahora los procesos de selección son caso a caso, cargo a cargo, y perdemos conocimiento de mucha gente que puede postular y no quedar para un determinado cargo, pero que puede ser tremendamente útil para otra tarea. Al mismo tiempo, desde el Servicio Civil, creo que hay que mejorar los sistemas de inducción, acompañamiento, desarrollo y egreso, si queremos realmente ir contribuyendo a crear directivos públicos más integrales.

Además, es necesario avanzar en desarrollar estudios y análisis cualitativos y cuantitativos para identificar los impactos del sistema. No basta con decir que el sistema cumple metas cuantitativas referidas a cargos elegidos y disminución de los tiempos, necesitamos avanzar en estudios de impacto, que son difíciles de hacer, pero debemos avanzar en esa línea. Tenemos que tener un sistema que cada vez responda mejor a los requerimientos de las autoridades gubernamentales que requieren la búsqueda y la selección de directivos. Ya lo decía, los gobiernos tienen por tarea principal cumplir el programa y los directivos públicos tienen que estar claramente en función de esa perspectiva.

Otro tema que ha estado muy presente en la discusión es cómo se mide el desempeño de los directivos públicos. En la ley algo se habla de los Convenios de Desempeño, pero siempre hemos escuchado a los parlamentarios que estuvieron en la discusión que el tema del seguimiento y el monitoreo de lo que hacen quedó poco precisado en el texto final de la ley.

Hoy los modelos de Convenio de Desempeño no son muy eficientes para orientar y mejorar la gestión. También estamos trabajando para identificar cómo, en los Convenios de Desempeño, se recogen las funciones permanentes de los servicios, que los directivos públicos tienen necesariamente que cumplir; cómo se recogen las prioridades programáticas para cada servicio y cómo se recogen las especificaciones financieras presupuestarias, porque en definitiva para un directivo público su desafío no es solo cumplir una determinada tarea, sino responder a la integralidad de lo que la autoridad espera de él. Eso nos lleva a que tengamos

que explícitamente concordar los resultados que se van a esperar del directivo; esa es la única forma razonable y sana de poder realizar posteriormente una evaluación. Hoy en los perfiles que se están utilizando están los desafíos y lineamientos que recogen las prioridades programáticas para cada una de las áreas.

Otra pregunta que se abre es qué proporción de la remuneración de un alto directivo debería ser variable y ligada a desempeño y cuánta debe ser fija. Hasta ahora la experiencia que tenemos es que prácticamente la variabilidad no se aplica y los directivos públicos reciben siempre el 100%. A lo mejor debiéramos poner un énfasis mayor en una proporción más significativa de remuneración variable; en ese sentido, creo que mirar los procesos que hay en otros países puede ser tremendamente útil.

Otro punto tiene que ver con el desarrollo de los directivos públicos. Ya no basta con seleccionar buenas nóminas, sino que tenemos que acompañarlos durante el proceso de desarrollo de su trabajo. Muchas veces, los directivos públicos quedan solos, porque las autoridades ministeriales tienen sus propias agendas y sus propias prioridades y no siempre existe la posibilidad de que haya discusión o confrontación de ideas con las autoridades ministeriales y eso hace que, a nuestro juicio, el Servicio Civil debiera tener en esta materia una mayor actividad. Nosotros, en virtud de una colaboración que tenemos con el Banco Mundial que partió a fines del año pasado, estamos observando cómo esto se realiza en otros países, porque creemos que tenemos mucho que aprender en esta materia.

Y, además, tenemos que hacernos la pregunta de si queremos tener movilidad horizontal a nivel de los directivos públicos. Como decía, tenemos un sistema clásico de la administración, servicio por servicio; uno entra al Registro Civil y sale del Registro Civil, no puede cambiarse, y ahí tenemos claramente una pérdida de talento que afecta la calidad de la gestión gubernamental.

Una dimensión nueva que el Servicio Civil empieza a asumir con la Ley de Calidad y Equidad de la Educación, en la que se le asigna la tarea de participar en la selección de los jefes DAEM y directores de escuelas y liceos municipales, es la temática de la descentralización y que creo que la Alta Dirección Pública tiene que asumirla con más fuerza. El 50% de los cargos adscritos al sistema son cargos de regiones y las autoridades regionales en el modelo legal que tenemos actualmente no tienen ninguna participación en el proceso de evaluación o nombramiento; participan solo los servicios y los ministerios. En el Consejo de Alta Dirección Pública estamos abiertos a esta discusión.

Actualmente, una Comisión Asesora Presidencial está trabajando en una propuesta de descentralización que pudiera significar mayor traspaso de decisión de políticas y de ejecución a nivel regional y local. Ahí tenemos que hacernos la pregunta ¿queremos Alta Dirección Pública en esos niveles? Y si la queremos, cuáles debieran ser las tareas que debiéramos emprender, porque claramente la tensión con el mundo político se expresa mucho más en el nivel regional que en los niveles nacionales. En instituciones nacionales, los segundos niveles funcionales son mucho más técnicos, pero es obvio que directores regionales de servicio que tienen un contacto directo con la realidad de los territorios y las comunidades tienen una importancia política mucho mayor. En el sistema tenemos que reconocerlo y hacernos cargo.

La extensión del sistema ha sido otra discusión, donde pese a ir creciendo, todavía hay unos 25 cargos de I Nivel y aproximadamente 500 cargos de II Nivel de servicios públicos que no están en el sistema, dejando afuera todas las subsecretarías. Hay una propuesta que ha hecho el Consejo de Alta Dirección de incorporar algunos servicios del Gobierno central, como el Comité de Inversiones Extranjeras, el Servicio Nacional de Menores, Dirección de Planeamiento del MOP, Dirección del Trabajo, Fonasa, Instituto Nacional de la Juventud, Conadi, Servicio Nacional del Adulto Mayor, que creemos son servicios ejecutores de políticas que debieran incorporarse al sistema.

Además, tenemos la paradoja de que muchos servicios en el II Nivel Jerárquico solo se refieren a los subdirectores funcionales y no se refieren a los directores regionales, esos están catalogados como III Nivel Jerárquico y no están participando en el sistema, y la pregunta es ¿por qué? Por ejemplo, estamos seleccionando un director regional del Senadis a través de la Alta Dirección Pública y no estamos seleccionando un director regional de Arquitectura; básicamente no hay ninguna razón, la única razón legal que tenemos es que posiblemente el cargo de Arquitectura será de III Nivel; por lo tanto, aquí en la extensión del sistema tenemos que hacer una homologación de criterios de direcciones nacionales, de cuáles serán subdirecciones funcionales, porque no todas debieran ser Alta Dirección Pública, y cuáles debieran ser los cargos de las direcciones regionales.

También, la Alta Dirección Pública tiene que ver con la carrera funcionaria de acuerdo a la Ley N° 19.882. El III Nivel Jerárquico dejó de ser cargo de confianza, aproximadamente 2.400 cargos de jefes de Departamento de III Nivel pasaron a ser de carrera; ahora hasta el 2010 solo un 30% de esos cargos había sido concursado y, a nuestro juicio, cabe la pregunta ¿debiéramos ampliar la concursabilidad a los cargos de III Nivel para darle movimiento a este nivel? Todos sabemos que los terceros niveles son muy importantes para la realización de las tareas de Gobierno.

Cuando un profesional gana un cargo de III Nivel está por un periodo de tres años, pero no todos los servicios siguen la tarea de concursar. Al mismo tiempo, aquí hay algo que forma parte de las propuestas del programa de Gobierno, que aparece de todo punto de vista razonable, que es el hecho de que los funcionarios que son de carrera y son de planta puedan acceder a cargos de Alta Dirección Pública sin perder su planta; eso ya se ha abierto como posibilidad en servicios de salud y en el Servicio Médico Legal, entre otros, y creemos que sería una muy buena iniciativa que permitiría aprovechar para los cargos directivos – especialmente de II Nivel– la posibilidad de utilizar los conocimientos de los funcionarios de planta.

Para terminar, algunas propuestas que ha estado trabajando el Consejo de Alta Dirección Pública:

- Es necesario revalorizar la Alta Dirección Pública para que atraiga el mejor talento al Estado.
- Tenemos que reducir el impacto de los cambios de Gobierno y coalición en el sistema, especialmente en los cargos de II Nivel.
- Limitar al máximo el uso de la figura del directivo TyP.

- Hacer más eficientes los procesos de selección.
- Mejorar los Convenios de Desempeño directivo.
- Ampliar el sistema a servicios excluidos, avanzando en los niveles regionales y locales.

Ciertamente, el Sistema de Alta Dirección Pública es un sistema en desarrollo. Se trata de una reforma que, a 11 años de su creación, ha sido paradigmática para el sector público chileno y nos ha puesto a la vanguardia de los países de la región.

La Alta Dirección Pública es una de las columnas de la modernización del Estado, que hay que mantener y perfeccionar. Chile necesita seguir profesionalizando su gestión pública en todos los niveles y, claramente, una dirección pública profesional y capaz es necesaria para asegurar el aporte del Estado al desarrollo del país y a su descentralización.

Ad portas de iniciar la discusión de lo que será la primera gran reforma al Sistema de Alta Dirección Pública, que a nuestro juicio y a mi juicio personal es altamente necesaria, es ineludible trabajar para alcanzar la mayor cantidad de consensos posibles, de manera que esta se concrete de forma fluida y permita generar un mejor sistema para el futuro.

PRESENTACIÓN:

“Reformas al Sistema de Alta Dirección Pública”

Enrique Paris

Coordinador General y de Modernización del Estado del Ministerio de Hacienda.

Comentaristas:

Eduardo Abarzúa

Consejero de Alta Dirección Pública.

Ignacio Irarrázaval

Director del Centro de Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

Enrique Paris

Coordinador General Modernización del Estado del Ministerio de Hacienda.

El Ministerio de Hacienda ha estado llevando adelante en los últimos meses una agenda de reformas y modernización del Estado, que ciertamente es más amplia y va más allá de las tareas relacionadas al Sistema de Alta Dirección Pública. Me refiero a los desafíos que tenemos en materia de institucionalidad pública en aspectos como la creación de nuevos órganos del Estado, como son ministerios, subsecretarías o servicios públicos, y el fortalecimiento de estos. También en lo relativo al empleo público y a un trato más justo entre el Estado y los funcionarios públicos; es parte de esa agenda la modernización de los gobiernos de las empresas públicas. Se trata de una agenda que busca conectar la modernización del Estado con las necesidades de los ciudadanos y con el rol que el Estado debe jugar para contribuir al crecimiento y al desarrollo inclusivo del país.

Voy a partir señalando algo que puede resultar una contradicción o un contraste demasiado fuerte, especialmente después de revisar varias cifras que nos hablan de los logros alcanzados por el Sistema de Alta Dirección Pública en estos 11 años de funcionamiento. Porque creo que hoy nuestro rol, pensando en fortalecer y desarrollar este sistema, es poner el acento en los problemas y las soluciones necesarias para abordarlos.

Del Sistema de Alta Dirección Pública podemos decir que, más allá de los logros que ha alcanzado, se encuentra en una especie de entrampamiento. El sistema fue concebido para profesionalizar la alta función pública, limitando la discrecionalidad política en los nombramientos y estableciendo condiciones mínimas de mérito. Como decía el senador Eugenio Tuma al inicio de este seminario, como resultado de un acuerdo político que estableció un equilibrio y balance entre la confianza y los méritos de quienes acceden a las altas funciones en los distintos servicios públicos. Se trató entonces de un sistema que buscaba el equilibrio entre el mérito y la exclusiva confianza de estos directivos respecto de sus superiores jerárquicos. Ese equilibrio se ha perdido y está en riesgo la proyección en el tiempo de una gerencia pública altamente preparada, sirviendo las decisiones de política pública de la autoridad y gozando de plena legitimidad social.

A pesar de las debilidades que, como dio cuenta el Director Nacional del Servicio Civil, Rodrigo Egaña, se han detectado a lo largo de la evolución del sistema, podemos afirmar que a través de su funcionamiento se concretó una de las mayores reformas al Estado, por el cambio que significó hace más de 10 años y que incluso es ampliamente valorado en una publicación reciente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), por los avances alcanzados por Chile en este plano: el desarrollo de un servicio civil moderno.

Sin embargo, las insuficiencias y las debilidades del sistema se están convirtiendo en su mayor amenaza. Estamos ante el riesgo de consagrar la instrumentalización del mérito para blanquear decisiones políticas en los nombramientos de altos directivos y si no construimos

soluciones para abordar esta contradicción, corremos el riesgo de retroceder 10 años. Se agota el tiempo para corregir, tenemos que avanzar en el perfeccionamiento de un activo institucional de todo el país.

En este sentido, quiero destacar la labor que ha realizado el Consejo de Alta Dirección Pública y no solo de los actuales consejeros, sino también de los integrantes anteriores. Fui Subdirector de Racionalización y Función Pública de la Dirección de Presupuestos durante el primer Gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet y me correspondió asistir a varias sesiones del Consejo ADP y observé cómo se realizaba el proceso de selección, su seriedad y fundamentos, y también pude conocer la mirada crítica y constructiva sobre la necesidad de fortalecer el sistema.

En la última década implantamos un sistema de selección de altos directivos públicos basado en el mérito y apuntando a su profesionalización. El sistema cuenta con 1.248 cargos en 2014, muchos más que los 417 cargos con los que partió en 2004. Esto se inscribe en el lado de los logros y los haberes que tenemos con la instalación del sistema.

Otro gran logro es que la Dirección Nacional del Servicio Civil y en particular el Consejo de Alta Dirección Pública gozan de un alto prestigio social y político, al punto, como lo explicaba el Director Nacional del Servicio Civil, que se han ampliado en más de 300 los cargos no adscritos al sistema, aquellos en que el Consejo de Alta Dirección Pública participa en los procesos de selección, es decir, se le pide que sea garante de transparencia y ecuanimidad en la selección de cargos directivos.

La alternancia política ha puesto a prueba la sustentabilidad del Sistema de Alta Dirección Pública. El uso excesivo de un mecanismo, que en su origen fue concebido para asegurar la gobernabilidad de la gestión pública, me refiero a la figura de los transitorios y provisionales (TyP), está impactando negativamente en la credibilidad y la legitimidad del sistema.

Asimismo, los costos de los procesos de selección del sistema han aumentado y de alguna manera tienden a cuestionar la eficiencia y la credibilidad. La baja tasa de postulantes compatibles con los perfiles y el alto número de concursos declarados desiertos en el sector Salud se han transformado en un problema que requiere una solución más estructural, en la cual el Gobierno está trabajando.

Además de la Alta Dirección Pública, el Servicio Civil exhibe otra debilidad para cumplir sus funciones y dice relación con su rol de rectoría y de gestión y desarrollo de las personas en el Estado. Se trata de una dimensión que debemos considerar al acometer los cambios que buscarán el fortalecimiento del Sistema de Alta Dirección Pública. Debemos corregir el desequilibrio al interior de la Dirección Nacional del Servicio Civil entre sus dos subdirecciones: la que cumple la función de ejecución del Sistema de Alta Dirección Pública y la que debe encargarse de promover y desarrollar políticas para la gestión de personas en el Estado.

Hemos iniciado el Gobierno con el convencimiento de que una agenda de modernización no podía dejar de incluir estas materias. La modernización del Estado cuando se trata de la gestión de las personas no se agota en el fortalecimiento de la Alta Dirección. No podemos

solo mirar la cúspide de un sistema; un abordaje más amplio es indispensable, especialmente en lo que dice relación con la gestión del empleo público, el desarrollo de la carrera funcionaria y los procesos de selección y promoción. Hay múltiples elementos que, de hecho, estamos discutiendo con representantes de las asociaciones de los funcionarios públicos porque están conectados con este sistema. Estos temas son vitales para la buena gestión pública si nos rendimos a la evidencia de que un alto directivo público en el Estado destina gran parte de su tiempo a gestionar personas, a relacionarse con sus funcionarios y, a la vez, a la relación de ellos con los ciudadanos.

No voy a detenerme más en los elementos del diagnóstico, porque creo que la mayoría de los que asisten a este seminario los comparten, los conocen y no pocos los padecen. Quiero referirme ahora a las propuestas de solución. Algunas pueden ser más precisas, otras se encuentran en un proceso de reflexión en el cual queremos conocer más opiniones, poder validarlas, desarrollarlas y profundizarlas, considerando otras experiencias comparadas y también conociendo la opinión del sistema político, que será en última instancia el responsable de impulsar los cambios para lo que podríamos denominar la integralidad del Sistema de Alta Dirección Pública.

Estamos convencidos de la necesidad de precisar aún más las definiciones para adscribir organismos al Sistema de Alta Dirección Pública; esto significa distinguir mejor a aquellas instituciones que están más vinculadas al diseño y formulación de las políticas respecto de aquellas a las que les está asignada la función de su ejecución. En la configuración institucional de nuestro Estado, es más común de lo que parece que nos encontremos con instituciones en las que se tienden a traslapar funciones y quien define la política realiza simultáneamente la prestación de servicios a la ciudadanía. Una reforma al Sistema de Alta Dirección Pública implica definir con mayor precisión entre los organismos que tienen principalmente el rol de diseño de políticas respecto de otros que las ejecutan. Las diferencias se hacen más difusas cuando nos encontramos con organismos que ejercen funciones de normativa, rectoría o fiscalización. Es así como hoy, con el avance que ha tenido el sistema, nos encontramos con un mapa de instituciones fiscalizadoras en donde puede haber Alta Dirección Pública y en otras similares en que no la hay. En consecuencia, debemos ofrecer una solución más sistémica que asegure la consistencia de las definiciones que colocan a servicios públicos de un lado o al otro de la Alta Dirección.

Estamos trabajando en un diseño en el que se deben combinar instituciones excluidas del sistema de otras que deben ser integrales, tanto en su primer como en su II Nivel Jerárquico. Este camino nos lleva a considerar la incorporación de instituciones al sistema en forma mixta, donde los II Niveles Jerárquicos siempre deben pertenecer a la Alta Dirección Pública.

Lo anterior debe ser concordante con los cambios que se introduzcan a los gobiernos corporativos de determinados organismos públicos. Si avanzamos hacia organismos públicos en donde existan cuerpos colegiados, que en algunos casos participan en la conducción y dirección de esas instituciones, eso también va a impactar sobre cuál va a ser la naturaleza de ese alto directivo público y el nivel de participación que tendrán esos cuerpos colegiados en la nominación y propuesta de esos candidatos.

Creemos que el crecimiento del sistema es una virtud, que ha ido construyendo con su reputación el Consejo de Alta Dirección Pública. Hay que dar de una vez el paso siguiente: la selección de cargos para organismos no adscritos al sistema debe ser entregada como una facultad permanente al Consejo, de manera de evaluar si su intervención constituye un aporte para dirimir los problemas asociados a nombramientos que el sistema político no ha sido capaz de resolver de otro modo. Por lo tanto, que sea el Consejo, ponderando las razones técnicas y de mérito, el que determine si participa en procesos de selección de organismos que en la ley no han sido declarados de Alta Dirección Pública.

Los componentes vinculados a la compensación de los directivos de Alta Dirección Pública es otra de las materias que deben ser perfeccionadas. Me refiero a la aplicación de la asignación de Alta Dirección Pública y al Convenio de Desempeño. Pero también importa lo que se haga respecto del acompañamiento directivo o lo que debiera ocurrir cuando el Convenio se aplica en forma parcial.

Lo que tenemos hoy es un sistema que ofrece únicamente un procedimiento de selección transparente. El Director del Servicio Civil entregó muchos antecedentes al respecto. Hacer frente a esta debilidad hace la diferencia entre una institución que realiza la selección de personal directivo y la existencia de un sistema de Alta Dirección que acompaña y evalúa el desempeño.

Habiendo constituido un equipo de trabajo en el Ministerio de Hacienda, desde hace ya un mes y medio, le hemos pedido al Servicio Civil incorporarse a esta labor. Estamos trabajando con todas las propuestas, incluso el contenido de anteproyectos y proyectos de ley respecto del fortalecimiento de la Alta Dirección Pública, y asignamos especial valor a la propuesta que ha elaborado el Consejo de Alta Dirección Pública con la finalidad de fortalecer el sistema, y varias de ellas las compartimos ampliamente.

En lo que dice relación con la normativa de los transitorios y provisionales, el criterio general debiera ser que opere la subrogación legal. Si debieran considerarse excepciones, estas solo debieran reservarse para el caso del I Nivel Jerárquico, por motivos fundados y que cuenten con la no objeción del Consejo de Alta Dirección Pública. Tal vez la aplicación de un estándar de quórum alto, de cuatro quintos de sus integrantes, fuera necesaria. En todos estos casos el cargo debiera encontrarse vacante y el proceso de concurso iniciado.

Sin duda, cuando uno establece una restricción tan fuerte, debe haber resuelto antes qué organismos serán parte del sistema de manera integral, mixta o a cuáles vamos a excluir, de tal forma que el sistema político no se vea excesivamente tensionado. La existencia de esta excepción, entendiéndolo que existe un transitorio y provisional que no ha sido sometido al procedimiento de selección propio del Sistema de Alta Dirección Pública, debiera significar, a nuestro juicio:

a) Que no se le aplique el Convenio de Desempeño a este directivo, si no ha sido sometido a reglas mínimas de mérito para el ejercicio del cargo.

- b) La eliminación de la Asignación de Alta Dirección Pública, la que debe ser sustituida por otra asignación o una asignación menor a la que tendría derecho un directivo elegido por el proceso de selección ADP.
- c) La prohibición de concursar al mismo cargo.
- d) Restringir el nombramiento de cargos del II Nivel Jerárquico en el mismo servicio.

Estas restricciones pueden significar que para asegurar la continuidad de la buena calidad del servicio, se deba solicitar la autorización de la autoridad política de la cual dependa este alto directivo, por lo general, un subsecretario.

Lo que hemos estado trabajando en la Mesa Técnica del Ministerio de Hacienda nos ha llevado a considerar alternativas que estimamos viables y que puedan ser aceptadas por el sistema político. Una de las opciones consideradas es la suspensión temporal de la aplicación del Sistema de Alta Dirección Pública para un conjunto de cargos de altos directivos o hacer menos exigente la evaluación del mérito del directivo que nombra la autoridad. Esta facultad podría ejercerse, por una única vez, durante los primeros cuatro meses de asumido el nuevo Presidente de la República, solo aplicable al I Nivel Jerárquico, excluyendo hasta un 20% del total de cargos o número de cargos equivalente.

Esta decisión de excluir a un organismo o a un alto directivo de I Nivel Jerárquico de un servicio en particular debiera ser fundada y deberá estar relacionada con los ámbitos estratégicos de la nueva administración, por ejemplo, los ejes programáticos del Gobierno que asume.

También se limitaría la petición de renuncia para los cargos de II Nivel Jerárquico en todos los servicios adscritos al sistema, durante los primeros cuatro meses de Gobierno, como una forma de imponer una restricción al sistema político y para darle mayor continuidad al funcionamiento de los servicios públicos; lo anterior salvo razones fundadas que deberán ser expuestas ante el Consejo de Alta Dirección Pública. Para que la petición de renuncia pueda ser ejercida debería ser respaldada por los cuatro quintos de sus integrantes.

Se hablaba recientemente sobre la necesidad de gestionar de un modo distinto, más eficiente, los perfiles de los altos directivos. Estimamos que hay que ser más explícito y precisar la entrega de facultades al Consejo de Alta Dirección Pública, en especial para gestionar los perfiles de los segundos niveles en todos los servicios adscritos.

En el caso del I y el II Nivel Jerárquico, se debieran tomar en consideración de estos perfiles los lineamientos del Gobierno, los que posteriormente deberían ser incorporados a los respectivos Convenios de Desempeño. Esta es una de las debilidades del sistema al no vincular la selección con las expectativas de desempeño.

Cuando se ejerce de manera legítima por parte de la autoridad política la remoción de un alto directivo público, hay que avanzar en mecanismos que avalen dicha decisión de manera que no siga estando ligada a la confianza estrictamente política, en donde no hay otro fundamento que la identificación o cercanía política del alto directivo que se está nombrando.

La exclusiva confianza tiene una acepción más amplia que la identificación partidista, se trata del compromiso con el servicio público y las políticas que un Gobierno impulsa amparado en el mandato que le ha entregado la ciudadanía.

Respecto a los llamados a concurso, en primer lugar se debe masificar el uso del portal empleospublicos.cl, incluso evaluar esta opción con el Consejo de Alta Dirección Pública por la experiencia que tiene y con otros actores. ¿No debería, después de 10 años de un sistema consolidado, ser esta la única vía de llamado a concurso y terminar con los avisos específicos? Las campañas comunicacionales debieran enfocarse en informar a los potenciales candidatos a ingresar al portal en el que se postula para conocer los perfiles buscados. Esto permitiría ahorrar al fisco una cantidad importante de recursos, dado el número de publicaciones que se realizan todos los años.

Podrían establecerse por normas del equipo técnico nóminas comunes para cargos cuyos perfiles sean equivalentes por sector. Esto debe ser solicitado por el subsecretario del ramo y autorizado por el Consejo de Alta Dirección Pública. Creemos que eso también contribuiría a agilizar el proceso de concurso, por ejemplo, cuando opere la suspensión de llamados a concurso, en los últimos seis meses de Gobierno, salvo autorización expresa del Consejo de Alta Dirección Pública, pensando principalmente en darles continuidad a las instituciones y los organismos públicos.

En las comisiones para seleccionar los cargos de II Nivel Jerárquico debieran a lo menos participar como entrevistadores dos miembros del Consejo de Alta Dirección Pública, además de la presencia de un profesional experto.

Demos la facultad al Consejo de Alta Dirección Pública para ampliar a tres meses, en caso de desistimiento o deceso del titular, la posibilidad de reemplazar por otro a un candidato de la nómina. Me voy a referir también a qué mecanismo hemos pensado para poder completar esas nóminas.

Respecto de los nombramientos, nos hacemos cargo de lo manifestado por el Presidente del Consejo de Alta Dirección Pública, acerca de los tiempos, a ratos excesivos, que esta selección demora. Más allá de los esfuerzos importantes que ha hecho la Dirección Nacional del Servicio Civil y el Consejo de Alta Dirección Pública para acortar los plazos del proceso de selección, respecto de los nombramientos, compartimos la idea de incorporar reglas que pongan algo más de presión en la decisión de la autoridad política para proceder a la nominación.

En cuanto a la selección de candidatos, la idea que ha surgido está contenida en las propuestas que ha realizado el Consejo de Alta Dirección Pública: crear un banco de candidatos idóneos, que esté compuesto principalmente por candidatos que hayan integrado nóminas 24 meses antes en cargos equivalentes, y por eso cobra especial importancia el trabajo que se debe realizar con los perfiles de selección. También, considerar la opinión de ex altos directivos públicos, que hayan ejercido el cargo por un periodo de tres años y cuyas evaluaciones sean consideradas óptimas.

Nos parece que el Consejo de Alta Dirección Pública debe tener la facultad de realizar gestión de candidatos, permitiéndole completar nóminas desde el banco de candidatos cuando, pasada la fase de análisis curricular, estas solo contengan dos candidatos y sea necesario completarlas para evitar tener que reiniciar el proceso de selección.

He mencionado algunas facultades que nos parece que debiera tener el Consejo de Alta Dirección Pública en esta nueva etapa. A estas agregaría facultades para regular los concursos de II Nivel Jerárquico, aprobar los perfiles de selección y fortalecer capacidades y recursos en el ámbito del acompañamiento y desarrollo de los altos directivos públicos. Es un trabajo que todavía es débil y nos parece que este cuerpo colegiado da garantías para hacerlo, a través del Servicio Civil.

Se fortalecería el trabajo de este cuerpo directivo entregándole y estableciendo un quórum de cuatro quintos, cuando se trate de autorizar decisiones estratégicas relacionadas con las nuevas facultades que le estaremos entregando al Consejo de Alta Dirección Pública. También mayor coordinación con la Subdirección de Alta Dirección Pública del Servicio Civil, mayores atribuciones para seguimiento e información, por fuentes directas, de ministros y subsecretarios, lo anterior a propósito de la restricción de las desvinculaciones al inicio de una administración.

A modo de ejemplo, el Instructivo del Ministerio de Hacienda de marzo de 2014 establece que se podrá solicitar a los ministros y subsecretarios presentarse ante el Consejo de Alta Dirección Pública para fundamentar las razones que tuvieron para desvincular a directivos de I y II Nivel Jerárquico, de tal manera de introducir esa práctica en la relación del sistema con las autoridades políticas, de las cuales dependen los servicios públicos.

He mencionado varias veces, y lo dijo el Director del Servicio Civil, que el Consejo ADP ha formulado en más de una ocasión una propuesta sobre el fortalecimiento del sistema y leído declaraciones de prensa de los miembros del Consejo al respecto. En este sentido, nos parece que es necesario avanzar más en transparencia y también imponer ciertas obligaciones al Consejo de Alta Dirección Pública, como por ejemplo, la obligación de informar sobre el estado del sistema al Ministro de Hacienda, y justamente para acercar la relación con el estamento político, particularmente con el Congreso Nacional, proponemos que lo haga también a las comisiones de Hacienda de la Cámara de Diputados y el Senado.

Quiero destacar otro factor porque está relacionado con otra materia de la agenda del empleo público. Se plantea que el sector Salud tenga la posibilidad de que funcionarios de carrera puedan postular a cargos de Alta Dirección Pública. Y hemos llegado a la convicción de que sería beneficioso que los candidatos puedan mantener la propiedad de su cargo en los periodos que ejerzan como altos directivos públicos, de tal manera que una vez que se retiren de la Alta Dirección puedan recuperar el cargo que tenían en la planta de sus respectivos servicios. Esto particularmente ocurre con altos funcionarios que se encuentran en los III Niveles Jerárquicos de los servicios, que muchas veces se abstienen de participar en los concursos, puesto que les significaría perder la titularidad que tienen en el cargo o la titularidad en la planta.

En materia de indemnizaciones también hemos llegado a la convicción de que es necesario establecer una indemnización por cese de funciones derivadas de la petición de renuncia, sin responsabilidad del alto directivo; también en los casos de no renovación o en la imposibilidad de volver a renovar el nombramiento. Fijar su monto en 30 días de la última remuneración mensual por años de servicios con tope de seis años y con un mes a todo evento. Ello con el objetivo de corregir la situación de aquellos directivos que no presentan su renuncia voluntaria solo con la finalidad de retener o conservar la indemnización. Es importante que, a la hora de analizar el sistema, sinceremos cuándo las renunciaciones se deben realmente a decisiones políticas y cuándo a decisiones del alto directivo.

Es de suma importancia que si nos estamos proponiendo profesionalizar la alta función pública de estos directivos como una tarea de Estado, noble y reconocida socialmente, tendamos a la creación de un cuerpo de altos directivos públicos. Eso a lo menos debe expresarse en estos criterios que esperamos poder complementar en el marco del proyecto de fortalecimiento del sistema. Entregar un estatuto definido a los ex altos directivos públicos en la gestión del conocimiento del Estado, manteniéndolos vinculados a la reflexión, diseño de políticas públicas y como opinión validada para la toma de decisiones en el Estado. Estamos hablando de la necesidad de que un ex ADP mantenga por un tiempo esa condición y sea elegible, por ejemplo, para incorporarse al banco de candidatos debido a su trayectoria y desempeño; construir un cuerpo de altos directivos, tratar de retener ese talento, desarrollarlo, incluso que ese talento pueda contribuir a perfeccionar y mejorar el desempeño de los nuevos altos directivos. No será exitosa una reforma al Sistema de Alta Dirección Pública si en esta ocasión no miramos el largo plazo, creando un grupo de altos directivos, que sean elegibles en estos cargos o en otros desafíos que en ocasiones los gobiernos deben enfrentar, que demandan altas competencias en materia de gestión.

Aun cuando el objetivo de este seminario está centrado en la Alta Dirección Pública, importa resaltar que el proyecto también debiera contener normas de fortalecimiento de la Dirección Nacional del Servicio Civil, más allá de la Alta Dirección Pública. El Servicio Civil debe tener mayores y mejores herramientas para ejercer rectorías en el ámbito de la gestión de personas en el Estado. Debemos poner más énfasis en las funciones normativas y técnicas de la Alta Dirección Pública, referente a dictar instrucciones a los servicios de la administración central con énfasis en el diseño de estándares técnicos.

En estos primeros meses del Gobierno, el Servicio Civil en conjunto con el Ministerio de Hacienda han estado a cargo de dar cumplimiento a instrucciones ministeriales que pertenecen a esta dimensión. Por ejemplo, en el ámbito de la contratación a honorarios, se le ha encargado al Servicio Civil que cumpla el rol de supervisar y alertar sobre el no cumplimiento de los criterios que ha impartido la Presidenta de la República respecto a fijar montos máximos para este tipo de contratos.

También es necesario precisar la misión que le cabe a este servicio en relación con el empleo público. En la actualidad, la Dirección Nacional del Servicio Civil participa regularmente en las mesas de trabajo con organizaciones como la ANEF. Pero además de su participación en las instancias tradicionales con que el Gobierno se relaciona con la ANEF y otros gremios de organizaciones de funcionarios públicos, el Servicio Civil debe poder realizar y tener recursos

para llevar adelante estudios comparados que permitan aprender de buenas prácticas en otros países, manejo y gestión de la información, lo cual significa, en primer lugar, tener sistemas de información respecto del empleo público. Hemos estado trabajando para poder profundizar el acceso al Sistema de Información Integrado, la recopilación de la información en relación con el empleo público que se hace desde el Ministerio de Hacienda y en particular de la Dirección de Presupuestos, además con la que está generando la Contraloría General de la República.

Finalmente, se requiere el fortalecimiento de la Subdirección del Desarrollo de las Personas del Servicio Civil, como un componente indispensable para que el Sistema de Alta Dirección Pública pueda llevar adelante un mejor desempeño de los altos directivos.

Para concluir, creemos en el fortalecimiento del Sistema de Alta Dirección Pública, porque este es indispensable para modernizar el Estado, mejorar su gestión y hacer frente a los desafíos para alcanzar un desarrollo inclusivo, construir una sociedad más justa y con menos desigualdades.

Creemos en el fortalecimiento del sistema y estamos trabajando en un mejor Estado, más eficiente y eficaz para servir a la ciudadanía.

La gestión de personas en el Estado y la responsabilidad que tienen los altos directivos públicos en este aspecto adquieren hoy más que nunca un valor estratégico. Los altos directivos son un componente clave para la gestión de personas en las instituciones públicas y, por consiguiente, cómo la ciudadanía recibe y percibe el desempeño de los servicios públicos.

Profesionalizar la función pública en su justo equilibrio es clave para profundizar la democracia; es clave para la gobernabilidad y, por esa razón, el trabajo que hoy estamos emprendiendo para perfeccionar el Sistema de Alta Dirección Pública, para modernizar el Estado, se inscribe en los ejes de definiciones programáticas del Gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet. No tiene que ver exclusivamente con una discusión entre expertos, ni es un debate limitado al sistema político, por la tensión entre el mérito y la confianza; esto dice relación con la profundización y fortalecimiento de nuestra democracia. Fortalecer el Sistema de Alta Dirección Pública nos permitirá tener un mejor Estado, una mejor democracia, más participativa y más inclusiva.

Eduardo Abarzúa

Consejero de Alta Dirección Pública.

Hay que felicitar el consenso que se empieza a observar en las propuestas de perfeccionamiento del Sistema de Alta Dirección Pública, las que reflejan avances producto de la experiencia de dos coaliciones políticas administrando este sistema. Y también valorar la consolidación de sucesivas propuestas que hoy se ven refrendadas y validadas con los datos presentados.

Quiero referirme a las conclusiones del Coordinador de Modernización del Estado del Ministerio de Hacienda, Enrique Paris, para fortalecer el Sistema de Alta Dirección Pública, que se asocian principalmente a identificar el valor de la democracia, del mérito, el valor de la profesionalización de la gestión pública; es decir, hay una idea de continuidad de las políticas públicas y una apuesta por la gobernabilidad y por recuperar la confianza en la ciudadanía, que es un tema relevante a propósito de la cohesión social y de la confianza de la ciudadanía en sus gobiernos e instituciones. En ese sentido, cuando miramos el conjunto de propuestas, también tenemos que mirarlas contra ese efecto que queremos lograr en la sociedad y que queremos también en nuestra cultura nacional.

Digo eso porque, efectivamente, ahí coincido con lo que planteaba Enrique Paris, en orden a que el sistema se ha entrampado; uno puede pensar que se ha estancado o se podría pensar que se ha tensionado. Algo se ha planteado acá de la convivencia entre dos lógicas, una de la confianza más política y otra de la confianza más técnica, y el mérito estaría en medio de esa tensión. Diría que parte de la utilidad de las reformas que se le introduzcan al sistema debería estar asociada justamente a temas de gobernabilidad, también a temas relativos a la mantención y continuidad de ciertas políticas públicas y en ese sentido, la propuesta hecha por el Coordinador de Modernización del Estado, por ejemplo, ha sido discutida y también ha sido una propuesta del Consejo de Alta Dirección Pública.

Es necesario cautelar principios del sistema que a veces se olvidan y por eso cabe preguntarse ¿por qué se hacen las reformas?, ¿por qué se instala un Servicio Civil? Y acá tiene sentido el tema de la gobernabilidad y la continuidad. Creo que es sustantiva la propuesta de establecer algún tipo de cuotas ligadas a los cargos de I Nivel Jerárquico, de modo que pudieran ser nombrados durante los primeros tres a cuatro meses de Gobierno en un proceso más abreviado, de tal manera que el actor político, fundado en las prioridades de gobernabilidad, por supuesto, y resguardando perfiles, niveles de competencia y de requisitos validados por el Consejo de Alta Dirección Pública, pudiera acceder o pudiera disponer de esos cargos de manera rápida para realizar los nombramientos. Por supuesto, eso debe ir acompañado de un análisis de hasta dónde llega el sistema, qué cargos, hasta dónde debía ser parte y qué instituciones debían ser integradas, tal como se plantea acá.

Está más que dicho que la existencia de directivos en calidad de transitorios y provisionales provoca un desincentivo a la postulación. No cometo ninguna infidencia al señalar que en reiteradas entrevistas los postulantes preguntan ¿es veraz el interés por el concurso, si ya hay una persona ocupando el cargo? Esos son desincentivos y partí diciendo que justamente el objetivo del sistema es promover, cambiar una cultura, generar atracción, calidad,

profesionalismo, y efectivamente hay que limitar la figura legal de los TyP. En eso, total coincidencia con lo que plantea Enrique Paris.

Si existe un TyP, este no debería poder concursar, y la idea es que dicho cargo en caso de vacancia tenga siempre una subrogancia legal, lo que permite dar continuidad al resto del empleo público. Existen capacidades en los servicios, personas que pueden ejercer la conducción temporal de la institución, y esto precisamente a propósito de lo planteado en cuanto a guardar plantas a los funcionarios para que puedan postular a cargos ADP.

Respecto al II Nivel Jerárquico también hay coincidencia en cuanto a hacer una mejor protección al mérito. En las estadísticas que mostró el Director Nacional del Servicio Civil y Presidente del Consejo de Alta Dirección Pública, Rodrigo Egaña, aparecen cifras cercanas al 45% de remoción en el II Nivel Jerárquico. Puede parecer mucho cuando uno identifica los cargos que aparecen allí y la pregunta es ¿efectivamente, cómo se protege y se genera en los servicios una relativa protección a la continuidad de las políticas públicas y a la expertise acumulada en esos niveles? Ahí aparecen algunas propuestas que ha estado elaborando el Consejo de Alta Dirección Pública y son bastante concordantes con lo que planteaba Enrique Paris.

Parece de toda lógica, más aún cuando se producen cambios de coalición, cuando hay énfasis distintos de un Gobierno a otro, que en los últimos seis meses de un Gobierno se limite la facultad de nombrar o llamar a concurso de un cargo ADP; que la desvinculación en el II Nivel Jerárquico quede limitada en los tres o cuatro primeros meses de cambio de Gobierno y que deba ser fundamentada ante el Consejo de Alta Dirección Pública. Respecto a sus facultades, efectivamente se protege y se instala un equilibrio; vuelvo al punto que se planteaba originalmente: un equilibrio entre gobernabilidad y continuidad. La autoridad electa tiene que poder gobernar y poner énfasis en determinadas áreas y tiene que disponer de esos cargos, pero consistentemente el sistema apuesta a que hay continuidad de políticas públicas para atraer a los mejores profesionales. Hay que equilibrar estos dos principios, por eso lo planteo bajo el título de gobernabilidad y continuidad, y en ese sentido varias de las propuestas ya planteadas por Enrique Paris son bastante coincidentes con las hechas por el Consejo de Alta Dirección Pública.

Ahora bien, creo que hay temas que a veces quedan en el trasfondo de la Alta Dirección Pública; quedan subsumidos, olvidados, por la fuerza que ha tenido el principio de la concursabilidad. Hay que proteger, resguardar y dar valor al mérito, a la profesionalización, esos son elementos que si bien están presentes al momento de concursar, en la selección, se deberían traspasar a todo un ciclo de desempeño de un alto directivo público y qué mejor herramienta que el Convenio de Desempeño.

Es sustantivo introducir elementos que vinculen el perfil del cargo con los posteriores Convenios de Desempeño, no solo porque iluminan la búsqueda, sino también porque permiten mantener un banco de perfiles y tener información agregada de cuáles son las metas y cuáles son las prioridades que, por supuesto, pueden ser ajustadas. No se puede pensar que perfiles elaborados en una perspectiva de tres años alimentan o deberían alimentar suficientemente un Convenio de Desempeño de la misma temporalidad. Estuve recientemente en un Seminario de Alta Dirección Pública y una de las constataciones era que

el Convenio de Desempeño era un mero trámite, que no tiene un peso real, y en ese sentido hay que darle la importancia que tiene.

No solo hay que acortar los tiempos de los concursos, hay que también acortar y poner temporalidad al momento de la suscripción del Convenio de Desempeño, por ejemplo, debería ser suscrito durante el segundo mes de nombrado el alto directivo. Debería efectivamente existir un registro por parte del Servicio Civil y del Consejo de Alta Dirección Pública donde se hiciera revisión del Convenio, incluso uno podría pensar en un sistema avanzado, donde tener publicados los Convenios de Desempeño y el resultado de la evaluación de este Convenio de manera agregada.

¿Hay que resguardar el principio de confidencialidad? Internamente, debatimos en el Consejo de Alta Dirección Pública si la publicación de un resultado de un Convenio de Desempeño debería ser una publicación individual o servicio a servicio. Ahí tuvimos una controversia al interior del Consejo. Es interesante saber si está preparada nuestra cultura para poner, frente a frente, comparar o mirar por sector el resultado de los compromisos de desempeño.

Efectivamente, nuestro sistema tiene mucho énfasis y desarrollo de todos los puntos de vista en materia de concursabilidad, pero tiene muy poco en relación con valoración y gestión del desempeño, como herramienta de evaluación y también de retención y de protección a los altos directivos públicos.

En cuanto a la desvinculación, es normal en el sector privado la indemnización a todo evento para cargos de alto nivel jerárquico. En ese sentido, en el caso de la ADP la indemnización no debiera estar sujeta a la renuncia. La petición de renuncia es una herramienta, pero la indemnización no tiene por qué no concurrir en esa situación; lo mismo que el caso de no renovación, y un mes por año no es nada exagerado, cumplidos tres o seis meses en el año aplica. Son normas que tiene el Código del Trabajo, que generan igualdad, no solo en cuanto a los tiempos, sino también en la atracción y la validación del sistema.

No hay que perder de vista la posibilidad de que los funcionarios de planta también puedan asumir cargos de Alta Dirección Pública sin perder o renunciar a esa planta, cuestión que podría ser incluso en sucesivas renovaciones de tres, seis y nueve años; hay capacidad, se da continuidad, se establece una amistad y consistencia en lo que es la carrera funcionaria con la Alta Dirección Pública.

A propósito de la eficiencia del sistema, están dichos todos los avances y los logros en la participación y la contribución que hacen las empresas de selección y búsqueda al sistema, pero parece relevante la gestión de candidatos. Ha sido discutido en el Consejo de Alta Dirección Pública, por ejemplo, incorporar candidatos que han llegado a etapas finales a nóminas que no ha sido posible completar; altos directivos que han cumplido más de tres años en cargos de titularidad, que pudieran también ser incorporados. Alguien dirá “pero el promedio está en 2,2 años y nadie cumple la titularidad”, pero cuando todas las reformas antes mencionadas se instalen, vamos a tener bastante más altos directivos que van a haber completado su ciclo de nombramiento.

Por supuesto, también es eficiencia, a propósito de los costos que señaló el Director del Servicio Civil, agilizar los concursos, por ejemplo, acortar los plazos máximos para informar

las vacantes, los plazos para enviar los perfiles, el plazo que tienen los directores de servicios para nombrar a los directivos que de él dependan, que tenga un plazo para pronunciarse frente a las nóminas enviadas, porque eso también permite ir acortando plazos, hablando de eficiencia, claridad y transparencia del sistema.

Cualquier corrección al sistema tiene que ser sistémica, es decir, es muy difícil que se amplíe, proteja y resguarde determinados cargos, en la lógica de trayectoria de desempeño, de mérito, si no tengo procesos de acompañamiento, si no tengo procesos de capacitación para usar esas competencias y destrezas.

Hay una discusión que hay que dar respecto a los gobiernos corporativos de los servicios, cómo se fortalece o cómo se da al Consejo de Alta Dirección Pública un rol mayor para regular los concursos de II Nivel Jerárquico, para gestionar perfiles de II Nivel, para hacer seguimiento, también para pedir información vinculada al desempeño, referente a desvinculaciones, que son actualmente meramente voluntarias. En esto concuerdo con lo que plantea Enrique Paris, a mayores atribuciones, mayores responsabilidades, y el Consejo de Alta Dirección Pública debiera informar a las cámaras parlamentarias el resultado, la mejora del sistema en una lógica de rendición de cuentas. Ahora, lo anterior implica también ser más explícito respecto a la incompatibilidad e inhabilidad de los consejeros, dadas las atribuciones que se les entregarían.

Aparece también y hay bastante coincidencia cuando hablamos de acompañamiento, porque esto es parte de un sistema, cómo se refuerza el rol del Servicio Civil. Hay toda una discusión del real impacto, cómo esto se combina con los roles de rectoría que debiera tener en materia de empleo público, en el ámbito de la concursabilidad, pero también concebir al servicio como un todo en materia de acompañamiento de los altos directivos públicos.

Hay un tema de simbolismo. Partí hablando de principios, valores, confianza en el Estado, concursabilidad y mérito. Si tenemos un grupo de personas que han cumplido creciente y exitosamente una serie de cargos para el Estado y la nación, ¿qué pasa con ellos cuando han cumplido sucesivas renovaciones? ¿Cuál es su estatus? ¿Son reconocidos como un estamento? ¿Deberían estar disponibles para integrar comisiones de distinto tipo? Ello, a propósito de que empieza a evolucionar un modelo, no solo de énfasis en la concursabilidad, sino también con énfasis en la valoración del desempeño. Es la evolución de un modelo de empleo o selección para un determinado puesto de trabajo a un modelo un poco más matizado, porque no quiero llamarlo un modelo de carrera. La idea es contar con un estamento de altos directivos para estar disponibles para otras designaciones.

Por último, quiero agradecer y reconocer los sucesivos trabajos hechos en el Consejo de Alta Dirección Pública por los diversos consejeros y por distintas entidades que han permitido ir generando un consenso en torno a cuáles son las líneas de mejoras de este sistema.

Finalmente, solo una salvedad: en gestión -en general- uno no puede retroceder, porque cuando uno vuelve atrás, vuelve a la misma situación, pero empeorada. No vas a volver a lo que había 10 años atrás, vas a volver a una situación peor, porque perdiste la oportunidad, has pasado a llevar principios como los planteados, has perdido la credibilidad de la ciudadanía. Cuando partiste tal vez eso no era tan intenso, cuando vuelves atrás esa condición empeora.

Ignacio Irrarázaval

Director del Centro de Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

Si uno ve en la literatura para qué es un sistema de Alta Dirección Pública, nos encontramos con que su razón de ser está en la necesidad de contar con una gerencia pública con habilidades específicas, basadas en el mérito, y para vencer la falta de continuidad y fragmentación, asegurando permanencia entre las administraciones de Gobierno. Eso es lo que dice el Banco Mundial.

La duda que uno tiene, mirando desde afuera este proceso y sin haber participado internamente en este organismo, es si la Alta Dirección Pública puede continuar siendo solo un proceso de selección de directivos sobre la base de concursos bien hechos y si se puede proyectar en el tiempo. A mi modo de ver, esto no es posible, por cuanto las personas saben que van a tener una permanencia en el cargo muy restringida, son muy vulnerables a las decisiones políticas que no tienen que ver con su desempeño. Lo probable es que todo este proceso y aporte que está haciendo actualmente el Sistema de Alta Dirección Pública en la selección de profesionales se comience a depreciar, haya menos concursos, que sean menos atractivos. Puede que se realice un buen número de concursos, pero sus candidatos y candidatas no van a ser los mejores que quisiésemos.

Estimo que estamos bastante de acuerdo en los puntos generales respecto a la Alta Dirección Pública, pero en los detalles tenemos diferencias. Creo que este sistema es la joya de la administración pública de nuestro país y llegamos al momento, al igual que Hamlet en su cavilación, de “morir o vivir”. Porque seguir arrastrándose a medias, creo que la alternativa a media tinta, que igual es un aporte, pero no puede proyectarse en el largo plazo. Estamos en el momento del “ser o no ser” y el consenso para hacer las modificaciones legales está. Por todo lo que se ha escuchado, las propuestas que se están haciendo en este seminario, tanto del Director del Servicio Civil y Presidente del Consejo de Alta Dirección Pública, Rodrigo Egaña, como del Coordinador de Modernización del Estado del Ministerio de Hacienda, Enrique Paris, no son tan distintas; hay varias cosas que ya venían en los proyectos de ley que se presentaron durante el Gobierno del Presidente Piñera, pero en ese momento no estuvieron los votos necesarios.

Considero que los consensos están, lo que falta ahora es “ser o no ser”; están los votos en el Parlamento y el impulso político. Nosotros en algún minuto pensamos que la Alta Dirección Pública iba a ser el Servicio Civil británico, un símil de ese servicio civil; entonces cabe preguntarse “ser o no ser, para dónde vamos” y ya llegó el momento de afrontar la situación y comprometerse con este proyecto de ley. El año 2016 tendremos elecciones municipales y si este proyecto no está al final del 2014 en el Congreso para discutirlo el primer semestre del 2015, francamente se nos va a pasar el tiempo.

Quisiera plantear un punto de diferencia con la presentación de Enrique Paris. Estoy de acuerdo en prácticamente todo, hay detalles que habría que ver; lo único que me complica

es la sustracción temporal de la aplicación del Sistema de Alta Dirección Pública. Entiendo la cuota de realismo político que pone Enrique Paris. Hay que transparentar esto, los gobiernos tienen sellos programáticos y para eso necesitan directivos de I Nivel que sean leales a esos sellos; lo entiendo, es una realidad política cien por ciento. La palabra “sustracción temporal” la encuentro compleja, el hecho de establecer una excepción es complejo. Me explico: entiendo y me parece correcto que en un día de alta congestión vehicular se levanten las barreras de los peajes y se transite gratis, porque la congestión sería inmensa, pero si se anuncia que todos los fines de semana largo en que se produce congestión se van a levantar las barreras, todo el mundo va a esperar ese momento para salir. Entonces, en este mismo sentido, si se plantea antes de un proceso electoral que, para implementar todos los cambios que el nuevo Gobierno propone en función de su programa político, se requerirá cambiar al 20% de los cargos de I Nivel, ello me parecería sumamente complejo.

Díganme ustedes, si vieron el programa de Bachelet y el programa de Piñera, ¿qué queda fuera de un programa de Gobierno?, prácticamente nada. Entonces comparto el criterio de realismo político que se mencionó, pero esto no lo tenemos bien resuelto. Entiendo la necesidad de un Gobierno que entra a ejercer su mandato, que tiene un proyecto político, un programa, pero vincular eso necesariamente a posibles desvinculaciones da una mala señal y, sobre todo, una señal que es cien por ciento predecible. Viene un cambio de Gobierno en cuatro años, viene con nuevos énfasis; por lo tanto, probablemente no tenga sentido postular a un cargo público cuando se puede anticipar que habrá un cambio de coalición. Entiendo el razonamiento, pero no comparto la implementación que debe estar sujeta a discusión.

En los puntos que planteaba el Coordinador de Modernización del Estado no está tan claro qué sucede con la expansión del Servicio Civil, con la incorporación de nuevos cargos al Sistema de Alta Dirección Pública y la experiencia con la Ley de Calidad y Equidad de la Educación. Algo comentó el Director del Servicio Civil al comienzo de su exposición. El Servicio Civil está cumpliendo un rol muy importante, uno lo ve en las discusiones de políticas públicas, en cualquier institución y en cualquier nueva organización se está incorporando la participación de la Alta Dirección Pública. Entonces de alguna manera el Servicio Civil está tomando una responsabilidad de impulsar el Sistema de Alta Dirección Pública, y obviamente, quedan cargos pendientes de incorporar. Ahí hay una definición de política bien importante, este sistema seguirá siendo la élite de la administración pública o está llamado a expandirse.

Para el desafío legislativo que pretendemos iniciar como país hay que tomar un posicionamiento. ¿Vamos a hacer estos mejoramientos? ¿Visualizamos si en el mediano plazo la ADP se expande o no se expande o llegó hasta aquí? ¿Hay intenciones de expandirse al III Nivel Jerárquico, aparte de los 90 cargos que estaban contemplados en el proyecto de ley del Gobierno de Piñera, aparte de otras instancias posibles? Creo que es importante señalar hasta dónde llega este sistema.

Es conveniente distinguir entre el I y II Nivel Jerárquico. Creo que la distinción no es solo entre diseño e implementación, ciertamente se deben diferenciar los roles del I y del II Nivel Jerárquico. El I Nivel es un puente entre la autoridad política y las personas que ejecutan las políticas, pero un director o directora de servicio no es necesariamente un hacedor de políticas. El director o directora de Fosis tiene que implementar el Programa de Ingreso Ético

que diseñó el Ministerio de Desarrollo Social con la aprobación del Parlamento. Por cierto, hay decisiones pequeñas y no tan pequeñas, muchas veces en la implementación del Ingreso Ético hay decisiones políticas. El I Nivel es de implementaciones de políticas, entonces la diferencia de niveles no está en la distinción entre implementación o no implementación. El I Nivel tiene una característica especial que es el puente entre el diseño de políticas y la implementación y, en ese sentido, tiene características y condiciones de desempeño distintas a las de los cargos de II Nivel. Es importante que todas estas decisiones pequeñas y no tan pequeñas que se están listando se definan.

En caso de desvinculación, creo que la formalidad en la entrega de los cargos es un tema de dignidad humana. Debiéramos definir cómo se entrega el cargo, porque no puede ser que una persona postuló a un determinado cargo por Alta Dirección Pública y al momento de ser desvinculada, por razones justificables, ni siquiera es recibida por el director o directora de servicio o si era director o directora por el ministro o ministra de turno, esto es una cuestión mínima.

Respecto de los cargos ejercidos en calidad de transitorios y provisionales (TyP) creo que está bastante dicho y estoy de acuerdo en casi todo lo que se ha mencionado. Evidentemente, es necesaria su existencia, pero hay que regular su permanencia para dar señales; ahí podemos discutir los plazos, mecanismos, etc., debatir si pueden tener Convenio de Desempeño o no. En términos generales, estoy de acuerdo con todas esas cosas.

El año pasado, el Centro de Políticas Públicas UC realizó un estudio para el Servicio Civil sobre Convenios de Desempeño de directivos que no ha sido mencionado. El foco debería ser que el Convenio de Desempeño se convierta verdaderamente en una herramienta de gestión y de diálogo, no es un mecanismo de control. Es una herramienta de diálogo entre el superior jerárquico y su subordinado que tiene que orientar la acción del día a día, y en este sentido, tiene que haber un cambio cualitativo bien sustantivo.

Algunas de nuestras sugerencias quedaron recogidas en el proyecto de ley que se presentó a finales del Gobierno pasado. Esto debiéramos trabajarlo muchísimo, la flexibilidad en la modificación de los Convenios, tiene que haber lineamientos generales y metas específicas, tienen que ser más flexibles. Por ejemplo, el director del Servicio de Salud de Antofagasta, puede ser que su primera tarea sea construir el Hospital de Antofagasta, mucho más allá de cumplir con todos los estándares de prestaciones que el servicio le impone. Si ese director o directora tiene que sacar adelante la construcción del hospital, créanme que esa tarea va a ser a lo que más tiempo le va a dedicar, aunque esté pendiente respecto a los indicadores clásicos, que muy bien ha diseñado el Ministerio de Salud. Si hubo problemas en la construcción del hospital, esos temas van a requerir mucho más tiempo y eso tiene que ser incluido en el Convenio de Desempeño con flexibilidad y poder modificar el Convenio no solo respecto de las metas sanitarias que se definen en Santiago. De manera similar, si en Antofagasta hay una epidemia, ese desafío tiene que estar recogido en el Convenio de Desempeño, entonces es necesario distinguir entre estos lineamientos generales y metas específicas que se pueden adecuar.

En la evaluación, acorde con el calendario anual de la gestión pública, puede haber aspectos complementarios. Casi todos los Convenios de Desempeño están predefinidos, es decir, la persona concursada y cuando llega a su escritorio se encuentra con el Convenio de Desempeño, entonces debiera haber aspectos complementarios. El superior jerárquico debería poder hablar con el nuevo subordinado, considerando la base del Convenio de Desempeño, pero fijando nuevas tareas que pueden ser más importantes, que no se van a medir con los indicadores clásicos, pero son muy relevantes para la gestión. Esto va a ser un desafío, tendrá algún nivel de ponderación y seguramente, siguiendo con el ejemplo que les decía, las metas sanitarias serán el desafío más importante de este director, pero estos desafíos complementarios acordados con el superior tienen que estar incorporados.

Se requiere también simplificar el proceso de suscripción de los Convenios de Desempeño, ahí hay todo un circuito –que ustedes conocen bien–, que tienen que ir a los ministros, eso puede simplificarse, lo más valioso es la verificación de coherencia que se hace al interior del Servicio Civil y que el Convenio base se ajuste al perfil del cargo; eso sería muy útil, de manera que las personas que están concursando a un cargo sepan desde un principio cómo serán medidas, más allá de las funciones genéricas que van a desempeñar.

Para cerrar, quisiera estimular a las autoridades asistentes a avanzar con mucha fuerza en la reforma del Sistema de Alta Dirección Pública chileno, que ha mostrado éxitos, pero necesita urgentemente ser potenciado sobre la base de los aprendizajes que se han ido obteniendo en el tiempo.

PANEL 1:

Tendencias internacionales en Alta Dirección Pública.

Una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004-2013). Juan Carlos Cortázar Velarde, Mariano Lafuente, Mario Sanginés, Editores.

Juan Carlos Cortázar

Especialista en Modernización del Estado, Banco Interamericano de Desarrollo, BID.

Francisco Longo

Director del Instituto de Gobernanza y Dirección Pública, ESADE, Business and Law School.

Juan Carlos Cortázar

Especialista en Modernización del Estado, Banco Interamericano de Desarrollo, BID.

Voy a presentar los resultados de un estudio que recién se hizo público, sobre reforma del Servicio Civil. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) realizó un estudio como este, dirigido por Francisco Longo, el 2004. Y lo que hemos hecho después es volver a tomar la temperatura y tratar de ver cuáles son las tendencias. El estudio no se concentra y no tiene el foco en la Alta Dirección, es una visión de la calidad institucional de los sistemas de Servicio Civil en su conjunto, pero voy a tratar de hacer los alcances a temas de Alta Dirección: cómo en Chile la Alta Dirección ha influido en la calidad del sistema chileno, dentro de la región.

Vamos a hablar de cuatro temas. Primero, presentar las características del estudio y luego hacer una referencia al panorama regional, con esta línea de base del 2004 y lo que encontramos que ha ocurrido 10 años después; luego voy a hacer un foco en el caso del Servicio Civil chileno y cuál es el aporte del sistema de Alta Dirección a la calidad institucional si lo comparamos con otros países de la región y referirme a lo que el estudio está proponiendo como agenda para el futuro.

Vamos a lo primero: características del estudio, consiste en realizar un trabajo de campo donde se valoran determinados aspectos de calidad institucional de los sistemas de Servicio Civil, contrastándolo con un modelo conceptual de calidad del sistema, identificando ocho subsistemas. Sobre la base de este marco se identificaron 33 ítems que fueron evaluados en todos los países que participaron y con ello se construyeron cinco índices: eficiencia, mérito, consistencia estructural, capacidad funcional y capacidad integradora. Voy a explicar ahora cuáles son. Se construyó un índice agregado de capacidad institucional, la línea de base del 2004 incluía 18 países y las actualizaciones se realizaron entre 2010 y 2014.

El marco conceptual con el cual contrastamos los sistemas realmente existentes en los países de la región se compone de ocho subsistemas para gestionar a las personas en el Estado, hay una dimensión estratégica de planificación y luego de organización del trabajo, gestión del empleo o gestión del rendimiento, la compensación y el desarrollo.

Solo un primer avance de los que uno encuentra en la región. Chile de alguna forma también sigue ese patrón con algunas particularidades. Los principales avances están concentrados en los temas de planificación y organización del trabajo, algo de gestión del empleo, es decir, en temas que tienen un fuerte componente normativo y formal, lo cual es útil. Hay un menor avance en la región en otros subsistemas, el mismo de empleo, pero sobre todo el de rendimiento, compensaciones y desarrollo, estos están más vinculados al desempeño, a la práctica cotidiana que organizaciones y personas tienen en el Gobierno y en el Estado, entonces hay un énfasis en unos temas y tal vez un saldo no tan positivo en otros.

Los índices son, en eficiencia, que evalúa cuán óptima es la inversión en recursos humanos en función del gasto público. El de mérito, que evalúa el grado en que el sistema tiene

garantías formales para la profesionalidad y evitar la discrecionalidad; por tanto, protege a los funcionarios, en este caso a los altos directivos, de la arbitrariedad de politización de la búsqueda de rentas. La consistencia estructural evalúa cuán coherente o consistente es formalmente el sistema; las distintas piezas se integran de una manera relativamente coherente. La capacidad funcional evalúa cuál es la capacidad de un sistema para influir en el comportamiento de funcionarios y organizaciones; en ese sentido, está muy concentrado en esos aspectos de comportamiento. Y el de capacidad integradora evalúa en qué medida el sistema es capaz de armonizar los distintos intereses de los distintos grupos involucrados: funcionarios, directivos, trabajadores, sindicatos, etc.

Como dije, en el estudio de 2004 se abarcaron 18 países y luego ha ido integrando otras actualizaciones, y finalmente tenemos que en este estudio, la línea de base era 18 países y en el estudio que estamos presentando en estos días abarca 16 países.

Entre los capítulos del estudio hay uno que está centrado en estudiar los procesos de reformas. Una de las preocupaciones que tenemos en el Banco no solo es hacia dónde deben apuntar las reformas y cuáles son las mejores opciones de políticas, sino también un tema clave cuando trabajamos con los gobiernos es cómo llegar a que las reformas existan, se ejecuten y se implementen. Ahí hay todo un tema que tiene que ver con el proceso de hacer las reformas. Hemos estudiado tres tipos de reformas: las que tienen que ver con la profesionalización del segmento directivo, garantías contra la politización y reforma de la gestión de la compensación.

Este capítulo tiene un segmento de profesionalización y se consideraron tres casos: Chile, Perú y Uruguay, que son los casos en que en los últimos 10 años ha habido más movimiento. El sismógrafo registra más intensidad y voluntad de reformar el segmento directivo, son tres casos distintos. Chile es uno ya consolidado, ustedes están hablando de cómo mejorarlo y pasar a una siguiente etapa; el de Perú es más incipiente, tiene seis años, con la particularidad de que la iniciativa de reforma de nivel directivo se inspiró mucho, con diferencias, en la Dirección del Servicio Civil de Chile; el de Uruguay, que lo hemos estudiado también, pero no llegó a considerar un nivel directivo, como en los otros dos casos.

Podríamos decir que la reforma del nivel directivo que ha logrado mantener una reforma a un buen ritmo, avanzar y lograr algunos resultados, en cuanto a profesionalización, básicamente corresponde a Chile y Perú. Hay otras experiencias en la región, pero no llegan a ese grado de consolidación.

Veamos el panorama regional, cuán grande es el Servicio Civil o el empleo público, si lo queremos ver desde un punto de vista más laboral; ahí las referencias suelen ser el producto bruto y la proporción del gasto de recursos humanos.

Respecto al promedio regional, es 5,6% del producto, y Chile está por debajo del promedio: el año 2012 fue 4,2%, en el 2004 estaba en 3,8%, es decir, hay un pequeño crecimiento.

Es muy complicado poder comparar en estos términos cuál es el tamaño adecuado, eso depende de cada tipo de país. Uno mira a Brasil, un gigante federal, muy distinto a un país

más pequeño y unitario como es Chile o puede ser Bolivia y también Colombia; sin embargo, lo que uno vería comparativamente es que el Servicio Civil chileno está entre uno de los acotados, en términos de costo en función al producto del país, lo mismo podemos observar si vemos la referencia tanto al gasto público, como a los ingresos tributarios.

El promedio regional es 27% del gasto y Chile está en el 23% para el año 2012, y en el caso de ingresos la diferencia es mayor, el promedio regional es de 41% y Chile está en un 25% de los ingresos tributarios como costo de la planilla. Ahora los promedios regionales son complicados porque la variabilidad de los datos es muy fuerte; por ejemplo, ¿cuál es el peso de los servicios civiles de la región respecto al gasto? Oscila entre el 46% de Paraguay y el 11% de Colombia; con referencia a los servicios tributarios, oscila entre un 75% en Paraguay y un 15% en Colombia.

Queda claro y es una verdad de Perogrullo: el gasto en personas es claramente el gasto más significativo de cualquier Gobierno de la región y del mundo, eso tiene que ver con que el Gobierno básicamente entrega servicios, y los servicios los entregan las personas; entonces, no nos llama la atención que esto sea así. En todo caso, dentro del panorama regional se ve reflejado en el índice de eficiencia, Chile tiene no solamente un nivel bastante acotado en cuanto al peso fiscal del Servicio Civil, lo que tienen ustedes es un alta estabilidad. Hay otros países que han pegado saltos, hacia arriba o hacia abajo, muy fuertes dentro de la medición del 2004 y las mediciones del 2011, 2012 y 2013, mientras que Chile mantiene una tradición de estabilidad del peso relativo de la planilla dentro del gasto público.

El índice del desarrollo del Servicio Civil es la medición agregada de los cinco índices parciales, en el promedio regional. Chile está por encima del promedio, el año 2012 es de 38 puntos de un total de 100; quiere decir que si algún Servicio Civil de la región cumpliera todos los ítems de ese modelo conceptual al máximo, su nota sería 100; por lo tanto, el promedio regional es 38 respecto a 100 o 30, que fue el año 2004, respecto a 100. Podemos ver que el promedio regional es bajito, es decir, estamos lejos todavía como región de tener servicios civiles que en promedio lleguen a la mitad de la escala de lo que sería deseable.

Chile está en una posición bastante buena en la región; es distinto cuando uno se compara dentro y fuera de la región. Chile ya estaba en una posición privilegiada el año 2004. La primera medición se hizo considerando la aprobación de la Ley de Nuevo Trato y la creación de la Dirección del Servicio Civil, pero no su puesta en marcha, eso está registrado en estos 10 años; por lo tanto, ese período abarca dos o tres administraciones.

Chile pasó de 59 puntos el 2004 a 67 el 2012. Brasil tenía el mayor puntaje el 2004, de 64, se ha mantenido en una meseta, prácticamente no ha tenido variación, y está en 65. Si abrimos este índice global en los distintos componentes que tienen los índices que mencionamos, donde ha habido progresos más interesantes, de magnitud mayor si lo queremos llamar así, son el mérito y la consistencia estructural. Mérito –recordemos– es la salvaguarda contra la politización, el abuso y la utilización política; por lo tanto, garantiza que el mérito sea el motor de la función, de la selección.

La consistencia estructural tiene que ver con las distintas piezas del sistema, que coincidan y sean congruentes. Un elemento que ha pesado mucho en la mejora de la consistencia estructural es que buena parte de los países de la región ha consolidado agencias centrales de responsables por el Servicio Civil en estos 10 años. Las ubicaciones institucionales han sido muy disidentes, hay casos como el de ustedes, que está en el área de Hacienda y Economía, y hay casos que está en el área de coordinación interministerial o que son agencias separadas, pero más allá de la ubicación, han consolidado algún mínimo de equipo técnico.

La consistencia estructural tiene que ver con el avance normativo, procesos importantes en materia normativa: República Dominicana, el mismo Perú, en fin, ustedes. El tema de mérito, la concursabilidad, la extensión de los concursos, la ampliación de concurso de mérito como mecanismo para selección; estamos hablando de concursos que sean efectivamente de concurso, en la legislación de todos los países no todos los cargos son concursables. Está la base de este avance y nuevamente –como dije al principio– si ustedes se dan cuenta, los avances mayores están en este tipo de dimensiones, no en la capacidad funcional o capacidad integradora, tiene que ver con la práctica de ver qué es lo que hacen, ver que los seleccionamos y diseñamos su perfil. Bueno, en qué hacen estos señores y señoras en el Gobierno es algo donde ha habido menor avance.

Si lo vemos no desde el punto de vista de los índices, sino desde el punto de vista de cómo han progresado los ocho subsistemas, las ocho piecitas del modelo conceptual con el cual contrastamos, vemos que los principales avances se concentran en las dimensiones relacionadas con planificación y organización del trabajo.

Planificación es todo lo que tiene que ver con el tamaño de la planta, cuánta gente debe haber en cada sector. Organización del trabajo tiene que ver prácticamente con diseño de puesto, diseño de perfiles y proceso meritocrático; los principales avances se concentran en funciones relacionadas con la dimensión de perfil del capital humano, más que en los comportamientos.

Esto no es que esté mal, sino evidentemente vamos a tener un efecto positivo en el comportamiento de los funcionarios, que ni siquiera planificamos y no tenemos diseño de puesto, lo que quiere decir que como región y todos los países más avanzados, como Chile, Brasil, etc., tienen un desafío de ir avanzando más allá de estos aspectos vinculados a la dimensión de perfil y más vinculado a la normativa y selección.

También se observa mayor avance en los subsistemas que dependen del nivel central, de la agencia, en este caso, de la Dirección de Servicio Civil, porque sobre todo cuando ya salimos de la Alta Dirección, nos vamos al resto del mundo, el peso que tiene el servicio o el ministerio sectorial en la gestión de las personas es mucho mayor. Aparentemente, en la región los avances están concentrados más en lo que es responsabilidad directa de estas agencias centrales y mucho menos en lo que sería responsabilidad de las entidades mismas, donde están los funcionarios, a fin de cuentas.

Lo principal es un resumen de los avances de la región en planificación, una mejora en los sistemas de información, en gestión del empleo y extensión en la incorporación vía

concurso, en organización del trabajo, la introducción de modelos de competencia para la definición de perfiles y en la selección, en la organización de la función de recursos humanos y fortalecimiento de las áreas rectoras de las agencias centrales.

Oportunidades de mejoras que uno puede ver en el panorama regional: la gestión del empleo, desarrollo de mejores prácticas de movilidad y desvinculación, por ejemplo, es una oportunidad que uno puede traducir y hacerla aplicable a lo que hemos conversado y tiene que ver con el tema de rotación o movilidad horizontal de directivos.

Hay experiencia en algún otro país de la región que está trabajando más con la idea de cuerpos directivos, donde esta idea de una bolsa de gente que pueda rotar, minimizar los costos de selección e impedir que se pierda capacidad, genera un estamento con algún tipo de progreso interno que ha aislado al resto de la carrera, aunque eso está cambiando.

En gestión del empleo también hay oportunidades de mejoras en el caso de Alta Dirección; el tema de rotación o movilidad horizontal es una idea que escuché y parece interesante. En la gestión del rendimiento, esto es un problema en todos lados, y el desarrollo de herramientas que permitan una evaluación ligada a los objetivos de la institución y la medición del desempeño efectivo del funcionario es compleja, si ese funcionario es un directivo es más compleja todavía. Hay algunos avances incipientes en algunos países.

Sé que en Chile el tema de los Convenios es un tema que reiteradas veces se menciona como un área donde ha habido poco avance, tal vez, lo que vi hace algunos años en Chile, hay un peso demasiado sesgado hacia la autoridad y lo formal, más que el seguimiento específico de la generación de indicadores. Algún avance ha habido al respecto en otros países de la región, tratando de dar un primer paso de lo que es evaluación de desempeño de directivos con indicadores de proceso.

Todos estamos de acuerdo en que los directivos deben lograr resultados, lo que pasa es que medir resultados de un directivo es algo muy difícil, por lo menos comencemos midiendo procesos, les ha ido más o menos. Ese es un tema clave, porque cuando hablamos de legitimar la Alta Dirección Pública, está bien la selección meritocrática y transparente, es una fuente de legitimidad, pero frente a los ciudadanos, sobre todo los ciudadanos que son usuarios de un determinado servicio.

La otra fuente tan fundamental como esa o más, desde su punto de vista de legitimidad, es cuánto impactan esos gerentes en la mejora del servicio. Sobre eso tenemos en la región casi nula información, hay alguna en caso de gerentes de Perú y alguna de ustedes. Hay un tema que no es menor, los sistemas de profesionalización generan mayor transparencia y responsabilidad; qué impacto tiene, tan importante como el otro. Creo que hay que avanzar en ese terreno y en el resto también.

La gestión del desarrollo mejora la equidad y transparencia de los procesos de promoción; en el caso de directivos, si son directivos en sistemas de empleo, evidentemente más tendría que ver con movilidad horizontal que vertical.

Chile está en un piso alto, donde todos quisieran estar, es el progreso; evidentemente, más arriba de la escala es más difícil subir, cuando uno está más abajo, los saltos son más grandes, se está en una buena posición.

En el caso de Chile, la mejora del indicador general pasó de 59 a 67, está justo en el promedio. Ahora, si comparamos con los otros países que el año 2004 eran parte del grupo líder, el grupo que tenía mejores puntuaciones en la región, donde estaban Chile, Costa Rica, Colombia, Uruguay y Brasil, lo que podemos ver es que Chile es el que más progreso ha tenido. Qué nos dice esto: nos dice que es una reforma que mantiene impulso. Porque las reformas también se pueden estancar y si queremos mirarlo podemos ver el caso de Brasil, que básicamente están en una situación similar. Creo que Chile muestra una reforma que mantiene el impulso y lo que estamos escuchando hoy día tiene que ver con eso, creo que es muy positivo.

Si lo vemos desde los subsistemas, como en el resto de la región, las mejoras han tenido mayor impacto en aspectos vinculados con la dimensión y perfil del capital humano en aquellos que son responsabilidad de las entidades centrales; menos en los de responsabilidad de las entidades sectoriales y menos en los que están más vinculados al comportamiento efectivo.

El Sistema de Alta Dirección ha contribuido de manera importante a los puntajes que está teniendo Chile: el uso de perfiles para puestos de la selección, la concursabilidad, la definición de competencia, la extensión de las prácticas y herramientas de selección meritocrática, los Convenios de Desempeño, donde uno lo puede ver claramente con el caso chileno, que comenzaron con nivel uno, dos y luego se fueron extendiendo hasta el tres, donde las prácticas de selección y definición de puesto requieren soluciones un poco más acertadas, porque evidentemente, por las dimensiones, no se pueden garantizar las mismas características de selección en el directivo, etc., pero hay una influencia positiva.

Se puede ver en los temas más de gestión, de rendimiento, compensación y desarrollo, que han tenido un progreso en un piso superior, pero un menor avance relativo respecto al 2004; esto puede sugerir para el conjunto del Servicio Civil chileno, tal vez para el área más dinámica que es la Alta Dirección, que hay que comenzar a ponerle más atención a eso también.

Se ha dicho solucionar los problemas que tienen que ver con la selección, la permanencia, la salida o la entrada, eso es fundamental, pero también hay tareas que tienen que ver con gestionar el rendimiento, evaluar el rendimiento, las compensaciones.

Algunos temas como la rotación de directivos, en que hay alguna experiencia, esta idea de cuerpo, que tiene que ver con cómo solucionar los problemas de movilidad, también se ha hecho en otro país, hay un cuerpo de gerentes públicos que permite cierta movilidad, que no se pierda gente; es una idea que por lo menos en otro país está funcionando, habría que ver en otros países de la región.

Si lo vemos desde el punto de vista de los índices, también tenemos que mejorar el índice de eficiencia, que tiene que ver con esta estabilidad en cuanto al manejo del gasto, y la mejora del índice de mérito con la extensión de la concursabilidad.

Creo que otro tema importante en Chile es el de la cooperación; de hecho, lo que a nuestro criterio hemos trabajado en el estudio viene siendo la segunda experiencia más dinámica de la región de un tema de directivos, que es la de Perú, que tomó mucho de la experiencia de ustedes. Considero que Chile está cada vez más dinámico con eso de cooperación dentro de la región. Pensar en el casillero uno, como un casillero especial de cooperación intrarregional, creo que tendría grandes ventajas, y como Banco, por supuesto, estamos más dispuestos a apoyar en aquello, eso no quiere decir que no haya que prestar atención al conjunto, pero también hay que reconocer que hay países que han mostrado más impulso que otros.

Para finalizar rápidamente la agenda que el estudio propone a los países, hay varios puntos: lograr un mejor equilibrio entre el principio de mérito y de flexibilidad. Enrique Paris plantea la tensión entre lo técnico y lo político, lo técnico que lleva a anclar en la flexibilidad de la discrecionalidad política, esa es una tensión que la van a tener siempre, es parte de la esencia natural de los directivos públicos; irse de un extremo al otro es matar la Dirección Pública.

Ahora, la idea de rotación de directivos horizontalmente, creo que es una buena idea, es un punto intermedio entre un sistema puramente de empleo y un sistema puramente de carrera. Se mencionaron las dificultades que tienen los sistemas de empleo y la gente no tiene desarrollo, no tiene proyección, es poco atractivo; pero tampoco olvidemos los problemas que tiene el sistema de carrera, donde la gente está mucho tiempo, se degradan sus habilidades, en fin, todos los problemas que sabemos; probablemente el tiro va por un sistema un poquito más híbrido.

Destacó institucionalizar los problemas de gestión de la información, resalto el punto y sería muy útil que se comenzará a generar mayor evidencia de qué impacto tienen los directivos. Ustedes tienen 10 años de directivos públicos, ¿qué impacto han tenido en la gestión?, ¿hay alguna data?, ¿algo se puede agregar? Creo que eso sería importante.

Implantar la gestión por competencia, algo que ustedes están trabajando; avanzar en la gestión del rendimiento con una visión estratégica y acá el tema del Convenio, y de repente, para aprender, hay que comenzar con indicadores y procesos para llegar a los resultados, puede ser una ruta relevante.

Mejora de la gestión, ahí también hay una experiencia singular en la región, en Perú, de una escala salarial de directivos que es sensible a varios temas: al nivel académico, grados, títulos, que es lo usual, pero también es sensible al grado de responsabilidad que va a tener el funcionario, no es lo mismo si va a manejar 100 personas o manejar 1.500, no es lo mismo manejar un presupuesto X o de tres X, y un tercer elemento es que sea sensible a la historia laboral del candidato, es decir, a cuánto gana es a cuánto puede aspirar, esa es una experiencia interesante de un sistema de remuneraciones bastante sensible o flexible para directivos.

Francisco Longo

Director del Instituto de Gobernanza y Dirección Pública,
ESADE, Business and Law School.

En el mundo contemporáneo, especialmente en contextos de democracia avanzada, es constatable un gran crecimiento de los sistemas que delimitan la Dirección Pública (el Servicio Civil Superior o sistemas equivalentes) y la organizan de manera específica para garantizar la profesionalización gerencial del sector público. Al igual que Chile, muchos países lo han hecho y otros lo están haciendo, o al menos intentándolo, pero en todos los casos se trata de reformas institucionales que implican un mayor o menor grado de conflicto.

Los problemas derivan, en buena parte, del carácter especialmente elusivo que ha tenido históricamente la distinción entre política y administración. Desde que existe la administración, algunos han pretendido, de manera más o menos optimista, fijar la distinción a golpe de modelos de laboratorio que, en general, no han funcionado. De algún modo, la dicotomía política/administración es uno de esos problemas con los que hay que reconciliarse y conllevarlo, buscando en cada momento soluciones lo más eficientes que sea posible, pero sin pretender zanjar del todo las tensiones que le son inherentes. Son tensiones que se deben, en buena medida, al carácter difuso de los procesos de creación del valor público.

De hecho, la legitimidad de la Dirección Pública es una legitimidad compleja. La institución debe garantizar en todo caso los valores constitucionales, los principios de neutralidad y de inclusividad de los ciudadanos, la subordinación de la administración pública a la política y su disponibilidad para ejecutar los programas de gobiernos legitimados por el principio democrático. Pero, al mismo tiempo, encuentra su fundamento en la eficacia y la eficiencia con que se implementan las políticas públicas y se produce la entrega de los servicios públicos, es decir, en la garantía del buen desempeño de la Administración.

Estos diversos criterios de los que se deriva la legitimidad social de la Dirección Pública como institución no son fáciles de conciliar, y desde luego no se concilian espontáneamente. De algún modo, plantean un escenario en constante ebullición, en el cual, más que de tendencias, y mucho menos de experiencias que resulten copiables o exportables, tiene sentido hablar de debates recurrentes que expresan los distintos credos y los dilemas que surgen cuando se pretende profesionalizar la Dirección Pública. Son dilemas que han ido apareciendo en todo el mundo.

Hay que recordar que un dilema, por definición, no se resuelve, sino que se gestiona. Gestionar bien los dilemas inherentes a la Alta Dirección Pública obliga a buscar puntos de equilibrio entre valores que deben ser protegidos en cualquier caso; y, desde luego, hay que proteger no solo los valores de un lado, sino también los valores del otro. El punto donde se encuentran esos equilibrios no está escrito, sino que depende en gran medida de factores contextuales, idiosincrásicos, propios de cada entorno institucional.

El primero de esos dilemas, tal como expresaba con estas mismas palabras el Director del Servicio Civil, Rodrigo Egaña, en su intervención, es “mérito versus confianza”. Podríamos sustituir el término confianza por la palabra inglesa *responsiveness*, que no tiene una traducción fácil al castellano. Su significado se hace comprensible si lo vemos como la actitud que permite que la administración asuma las prioridades políticas del Gobierno y se ponga a disposición de este para ejecutarlas.

En términos comparados, el dilema “mérito vs. confianza o *responsiveness*” se gestiona mediante arreglos que plantean una diversidad notable y que se traduce, además, en preguntas extraordinariamente relevantes, algunas de las cuales han aparecido en las exposiciones; por ejemplo: la cuestión de quién nombra y quién desvincula. Los diferentes sistemas de Dirección Pública se diferencian, entre otras cosas, por cómo responden a esta pregunta. El nombramiento es prácticamente discrecional y político en Estados Unidos o Suecia, lo cual no significa que no se trate de sistemas profesionales. Sin embargo, en el Reino Unido el nombramiento está a cargo de la administración de manera prácticamente exclusiva. Hay sistemas híbridos, como el neozelandés, el danés o el belga. Por lo general, esta hibridez consiste en que una parte del proceso la realiza una entidad administrativa y otra parte de este, concretamente el nombramiento y la desvinculación, una autoridad política. Esto les sonará familiar, porque el sistema chileno de la Alta Dirección Pública responde a este esquema.

Hay otra manera de aplicar criterios híbridos de diseño, que es diferenciar por niveles, esto es, atribuir al nombramiento político un nivel de dirección y al nombramiento administrativo el resto de niveles. En el caso de Corea, por ejemplo, el equivalente al I Nivel ADP de Chile es de nombramiento político y el resto está reservado a nombramientos administrativos con sujeción a las prácticas habituales de la función pública.

El dilema entre mérito y confianza afecta también a otras cuestiones. Por ejemplo, la cuestión de cómo y ante quién se maneja la *accountability* del directivo. En ese sentido, hay países en donde la *accountability* está atribuida al superior jerárquico (al ministro o superior político correspondiente) y otros en los cuales está atribuida o compartida con organismos centrales u horizontales del Gobierno.

Una de las decisiones afectadas por la cuestión que analizamos es la de cuántos cargos directivos rotan cuando cambia el Gobierno y bajo qué condiciones se producen estas rotaciones. También aquí encontramos una diversidad notable entre países que disponen de sistemas de Dirección Pública profesional, cuyos extremos pueden ser representados, en un lado, por los EE.UU., donde el volumen de rotaciones vinculadas al ciclo político es considerablemente alto, y en el lado opuesto, por los casos de Bélgica y Dinamarca, donde prácticamente no cambia ningún cargo de los que forman parte del Sistema de Dirección Pública.

Es interesante detectar que no en todos los países donde hay rotación cero o próxima a cero, la explicación se halla en las regulaciones formales. Así, en Bélgica hay un entorno considerablemente regulado, mientras que en los países del norte de Europa, en cambio, el margen de discrecionalidad del sistema político para manejar la Dirección Pública es muy alto. La conclusión obvia –y se trata de algo especialmente importante, que conviene

retener– es que en ocasiones el funcionamiento real de los sistemas se explica más por arreglos institucionales informales que por reglas explícitas.

En relación con el dilema que estamos comentando, hay otras cuestiones debatidas, como por ejemplo, cuál es el grado de extensión de la Dirección Pública, la amplitud del espacio directivo profesionalizado. También, la cuestión conexas de en qué medida se definen en ese espacio determinadas zonas de exclusión, por razones políticas relacionadas con exigencias especiales de confianza o responsiveness en ciertos niveles o áreas de la administración.

Mayoritariamente, esta delimitación del espacio directivo se expresa en vertical, es decir, reservando a la decisión política los niveles jerárquicos superiores, donde el grado de intervención de la política es mayor. Sin embargo, esto no excluye casos de delimitación horizontal, que puede establecerse por sectores de política pública expresamente excluidos del sistema profesionalizado, o por cuotas que permiten gestionar políticamente una determinada proporción de los cargos directivos.

Otra cuestión, relacionada con lo anterior pero distinta, es el grado de interferencia política, es decir, de intervención de las decisiones políticas en lo que podemos considerar el espacio gerencial, o, si lo prefieren, el grado e intensidad del micromanagement que la política ejerce en el desarrollo de su actividad, y la medida en que esto se solapa con las funciones directivas, limitando su autonomía efectiva. En este sentido, los estudios comparados reportan un grado muy bajo de interferencia política en EE.UU. y el Reino Unido, y en cambio, un grado relativamente alto de interferencia política en Italia, Polonia o incluso en Dinamarca.

Como pueden ver, esta diversidad es difícilmente reconducible a un patrón de diferenciación entre países que atiende a modelos conceptuales de Dirección Pública. Son arreglos institucionales que tienen mucho más que ver con lo idiosincrásico, con las tradiciones instaladas en cada país, que con la fidelidad a unos modelos de referencia determinados. No obstante, algunos estudios han intentado encontrar puntos en común.

La OCDE, en un estudio de hace pocos años, se hacía eco de esta diversidad en el mundo de las democracias avanzadas y la vinculaba a las diferencias entre los modelos constitucionales. En este sentido, encontraba una correlación entre las prácticas de menor interferencia política y los ecosistemas constitucionales donde el Poder Ejecutivo es más fuerte y puede actuar más en solitario, sin depender excesivamente de la respuesta de otros actores de la trama institucional. Serían los casos de los modelos británico, canadiense o neozelandés. Por contra, habría un mayor grado de interferencia política en los modelos donde existe un mayor volumen de contrapesos institucionales, es decir, allí donde el Poder Ejecutivo actúa más condicionado por los parlamentos o por otras instancias de supervisión o de control.

No deja de ser curioso –pero al mismo tiempo se intuye razonable– el que allí donde existe lo que la OCDE llama un principal múltiple –en definitiva, donde el Gobierno se ve obligado a estar en la arena política de manera más habitual– la tentación de interferir en las decisiones que afectan a los directivos sea más fuerte que en aquellos otros contextos donde se siente más seguro de que sus decisiones se van a llevar adelante, porque los puntos de veto son menores y los agentes que pueden discutir la acción de Gobierno son menos poderosos.

Otro de los grandes debates, nada menor, y que ha aparecido en algunos momentos en la intervención del especialista del BID, Juan Carlos Cortázar, es el que afecta a los atributos de estabilidad y cohesión del Sistema de Dirección Pública y los enfrenta a las características de apertura y flexibilidad de este. En definitiva –y si habláramos con un alcance más general de empleo público–, la cuestión sería reconducible a la conocida disyuntiva entre sistemas de carrera o de empleo. Carrera y empleo son palabras que en sí mismas no quieren decir gran cosa. De lo que estamos hablando, en realidad, es de si ponemos el énfasis en unos criterios o en otros. Desde luego, no resulta fácil contestar a esta pregunta, porque cada una de las opciones tiene sus ventajas y sus inconvenientes.

La opción por un sistema de carrera que han seguido, desde tradiciones institucionales diferentes, países como el Reino Unido, Francia o Canadá, tiene ventajas notables y permite un mejor aprovechamiento de los recursos. De hecho, en un principio podría parecer un sistema más eficiente, en tanto en cuanto posibilita movilidad interna y garantiza una mayor polivalencia. El sistema se basa en la presunción de que un directivo público puede adaptarse a desarrollar diferentes posiciones, en diferentes sectores de política pública, lo que facilita el manejo eficiente de los recursos y crea espíritu de cuerpo, dotando a la Dirección Pública de una percepción fuerte de rol y ayudando así a delimitar política y administración.

De alguna manera, un sistema de carrera genera un contrapeso institucional. Se trata de un contrapeso que puede ser adecuado para mantener la neutralidad y la inclusividad, que, como decíamos, forman parte de la dotación de legitimidad del sistema. Facilita, por otra parte, el aprendizaje y desarrollo de los directivos. Una de sus ventajas más notables es que las personas que ingresan en un cuerpo o colectivo de directivos profesionales pueden pasar a desempeñar a lo largo del tiempo diversas posiciones y pueden ascender a posiciones superiores. Esto conlleva un fuerte estímulo para aprender y desarrollarse y promueve una vinculación de más largo plazo al servicio público, lo que garantiza, hasta cierto punto, un mejor retorno de la inversión inicial en capital humano.

Ahora bien, por otra parte, hay elementos que conspiran contra el hecho de que este tipo de sistema funcione. El primero sería el riesgo de endogamia: se trata de un sistema cerrado que favorece, entre quienes forman parte de él, el desarrollo de actitudes autorreferenciadas.

De hecho, la pertenencia a un colectivo gerencial organizado como carrera hace que de algún modo los políticos pasen y los directivos públicos permanezcan. La principal víctima de este fenómeno suele ser la responsividad de estos últimos, es decir, como dijimos, su predisposición a implementar lealmente y de un modo efectivo los programas de Gobierno, involucrándose en el éxito de ellos. A menudo, esto viene acompañado por la burocratización de los mecanismos de gestión y la conversión de este tipo de colectivos en grupos de interés que de algún modo patrimonializan los cargos.

Así, por ejemplo, en la tradición administrativa de mi país, el sistema de cuerpos adolece de una parte de estos problemas. En España, el modelo de profesionalización directiva de la administración general del Estado implica que los niveles superiores de la administración estén reservados a funcionarios públicos pertenecientes a altos cuerpos de la administración. Los integrantes de estos grandes cuerpos son promovidos discrecionalmente por el Gobierno a las altas posiciones directivas de la administración, y removidos también discrecionalmente

de ellas, con muy alta rotación cuando cambia el Gobierno. Es un sistema que un constitucionalista español ha definido como “spoils system de circuito cerrado”. El modelo de carrera favorece, en general, un patrón burocrático de profesionalización que favorece hasta cierto punto la captura de los cargos directivos por determinados colectivos de funcionarios.

¿Qué ocurre con los sistemas de empleo? Hablamos de sistemas como los de Suecia o Nueva Zelanda, por ejemplo. En ellos hay más especialización y, por lo tanto, una mayor garantía de la idoneidad específica de una persona para un cargo concreto. También, una mayor apertura que facilita una relación más amplia y cercana con la sociedad y el mercado. Permite también acercar más los procesos de reclutamiento a la práctica común empresarial y hace más fácil el introducir la gestión por competencias en los procesos de reclutamiento. Todos estos son rasgos que se han experimentado en Chile a lo largo de los últimos 10 años.

Los sistemas de empleo permiten también mayor flexibilidad en la gestión de las posiciones directivas y una mejor adaptación a los cambios de entorno. Por el contrario, la movilidad interna es menor; es menor también, al menos en teoría, el aprovechamiento de los recursos; se hace más dificultosa la interiorización de valores compartidos por el conjunto del colectivo y existe una mayor vulnerabilidad, en principio, a la politización, que en el sistema de carrera. El sistema posee también menos capacidad de aprendizaje, lo que obliga, de algún modo, a reinventar la rueda en cada proceso.

La tendencia actual, como decía Juan Carlos Cortázar, es la hibridación, es decir, la mezcla de modelos, incorporando elementos del modelo antagónico. Así, por ejemplo, los sistemas de carrera tienden a abrir al mercado la provisión de ciertos cargos y a imponer mecanismos de reacreditación de competencias para permanecer en el sistema. Por su parte, los modelos de empleo ponen un énfasis específico en la formación, en la inducción; comienzan a dar peso a la experiencia anterior en los procesos de promoción; promueven la dotación de una identidad común y desarrollan instancias rectoras potentes que garantizan la continuidad del sistema.

¿Cómo construir estos equilibrios de manera adecuada? Lo primero, desde mi punto de vista, es renunciar a visiones maniqueas de la dicotomía entre política y gerencia pública. La Dirección Pública no es un antídoto contra la corrupción, como se ha dicho a veces, y menos todavía un adversario de la política que cuestiona el espacio y el rol de esta. Por el contrario, la institucionalización de la Dirección Pública solo puede tener éxito si se llega a una imbricación sólida y coherente con el sistema político del país.

Una segunda reflexión nos llevaría a subrayar la importancia de la cultura y de los arreglos informales constatables en el sistema institucional. Se debe ser consciente de cuáles son las tradiciones existentes y cómo pueden condicionar las opciones que se adopten.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que en un sistema de Dirección Pública existe la posibilidad de segmentar los arreglos que garantizan la profesionalidad en función de los distintos niveles jerárquicos, o de agruparlos por sectores de política pública, de tal manera que podamos instalar más flexibilidad y responsiveness en algunos de estos segmentos, y más estabilidad, mayor identidad diferenciada, en otros.

Y por último, creo que la mejor manera de conseguir un diseño adecuado es evaluar, aprender y corregir lo que sea necesario. Este seminario se inscribe precisamente en esa dirección.

Como señalaba al principio, la construcción de la Dirección Pública es un proceso de profesionalización. Básicamente, una profesión se caracteriza por cinco elementos fundamentales: 1) la existencia de un marco específico de responsabilidad que dota de claridad sobre qué se hace y para qué, de qué se responde y ante quién; 2) un núcleo distintivo de competencias, determinante de la cualificación y la idoneidad para el desempeño. Es importante diferenciar este núcleo específico de la Dirección Pública del que es propio de las profesiones públicas no gerenciales; 3) unos filtros de entrada que acrediten la posesión de esas competencias; 4) una base asociativa que permita fortalecer la identidad y el intercambio entre los profesionales y 5) un conjunto de valores profesionales compartidos que constituyen el ethos de la profesión.

Entender la Dirección Pública como proceso de profesionalización nos obliga a estimular lo necesario para reforzar estos cinco atributos propios de las profesiones. Por ejemplo, creo que en Chile el avanzar en la identificación de los marcos de responsabilidad está muy relacionado con las mejoras de los Convenios de Desempeño, tal como han defendido Ignacio Irrarrázaval y Eduardo Abarzúa. Hay aquí un camino muy importante por recorrer.

Sin duda, los puntos relativos a la definición de las competencias y los filtros meritocráticos de entrada registran los grandes avances del sistema de Alta Dirección Pública construido en Chile. La legitimidad de la Dirección Pública chilena está anclada fundamentalmente sobre ellos. Es evidente que no hay que bajar la guardia, entre otras cosas, porque la meritocracia tiene que justificarse en el medio plazo por su impacto en el desempeño y la mejora de los servicios públicos. Por lo tanto, ir relacionando sistemáticamente los procesos de selección con su impacto positivo en los servicios públicos, me parece importante. Por otra parte, no siempre resulta fácil preservar estos filtros de entrada basados en el mérito, como las reflexiones del seminario han puesto de manifiesto. Es necesario afrontar y corregir las disfunciones que pueden llevar a una politización excesiva del sistema, y algunas de las propuestas formuladas apuntan correctamente en esta dirección.

En lo que respecta a la base asociativa y al conjunto de valores identitarios, la Alta Dirección Pública chilena tiene por delante un recorrido importante en el desarrollo de actividades de formación, de inducción, en la gestión de la red de directivos. Se trata, en definitiva, de contrarrestar los puntos débiles de los sistemas de empleo que hemos visto antes y que pueden derivar, si no se afrontan, en falta de cohesión del sistema. Este trabajo estaría en línea con las propuestas de fortalecimiento institucional de la instancia rectora del Servicio Civil que se han formulado anteriormente.

Los desarrollos de la Alta Dirección Pública en Chile deberían reforzar una profesionalización gerencial en clave sólidamente meritocrática. Ahora bien, como apuntaba antes el consejero Eduardo Abarzúa, no debieran limitarse a una versión reducida del mérito: el mérito es, sin duda, competición, publicidad, acreditación de competencias, pero también es idoneidad, desarrollo, aprendizaje y desempeño. El mérito no se agota cuando a una persona se la recluta, sino que se plasma en la actuación posterior de esa persona. El avanzar en las líneas

que refuerzan esta visión ampliada del mérito consolidará, desde luego, el sistema; sobre el cómo hacerlo, ustedes saben, como es obvio, mucho más que yo.

La Alta Dirección Pública es un gran avance institucional, un referente en América Latina y una buena práctica de profesionalización gerencial del sector público a escala mundial. Como quedó claro en la presentación del estudio del BID, es un sistema claramente equiparable a los mejores modelos de Dirección Pública consolidados en las democracias avanzadas. Transcurridos más de 10 años de su puesta en marcha, está puesta a prueba su capacidad para adaptarse, para reajustarse, para corregir lo necesario, para consolidar todo lo importante que hay y para desarrollar todas sus potencialidades. Comparto, en este sentido, las líneas que Enrique Paris y Rodrigo Egaña han presentado en este seminario.

Una reflexión final: los ajustes, avances y consolidaciones tienen que ir más allá de una ley. Las leyes no cambian por sí mismas la realidad. Si lanzamos una mirada retrospectiva sobre la trayectoria de la Alta Dirección Pública en Chile, constataremos que a lo largo de estos años se ha desarrollado una notoria capacidad institucional, bien representada en la instancia rectora del Servicio Civil y en la red, ya extensa e importante, de directivos profesionales incorporados mediante mecanismos meritocráticos. Esta capacidad institucional es el capital fundamental del sistema y lo que permite, cuando uno afronta la duda hamletiana que nos proponía Ignacio Irarrázaval, ser optimista sobre su evolución futura. Yo, desde luego, lo soy.

PANEL 2:

Perfeccionamientos a la Alta Dirección Pública: la voluntad política de profesionalizar la gestión del Estado.

José García

Senador de la República (RN).

Ignacio Walker

Senador de la República (DC).

Ernesto Silva

Diputado de la República (UDI).

Carlos Montes

Senador de la República (PS).

José García

Senador de la República (RN).

Estuve pensando mucho lo que iba a decir, y la verdad es que creo que al final uno simplemente tiene que hablar con la verdad. Por lo tanto, me quiero remitir a lo que ha sido nuestra experiencia desde el Parlamento, pero también mi experiencia como parlamentario de un sector político de la Alianza, que entregó el Gobierno el 11 de marzo recién pasado. Vimos, por un lado, cómo se operó en marzo del 2010, cuando asume el Presidente Sebastián Piñera, respecto de los cargos de Alta Dirección Pública y también hemos visto lo que está pasando ahora, es relevante porque se trata de cambios de Gobierno de coaliciones políticas distintas.

Por lo tanto, quiero partir con eso. Nosotros llegamos al Gobierno como Alianza el año 2010 y se solicitó la renuncia no voluntaria al 63% de los altos directivos públicos del I Nivel y al 24% del II Nivel. El 11 de marzo recién pasado asume otra coalición política de distinto signo ideológico, la Nueva Mayoría. Esta nueva administración del país pide la renuncia no voluntaria al 63% de los altos directivos públicos; son absolutamente coincidentes los porcentajes, con respecto a los dos gobiernos.

El 63% de los altos directivos públicos del I Nivel y el 24% del II Nivel equivalen a 270 cargos durante la administración del Presidente Piñera. Durante la actual administración van 421 cargos. Estas eran reglas conocidas, nadie puede quejarse y nadie puede decir que se ha torcido la ley, estas eran reglas absolutamente conocidas.

Cuando se crea en el año 2003 el Sistema de Alta Dirección Pública, tuvimos claro que el objetivo era compatibilizar idoneidad técnica con confianza política, entendiendo que son cargos de exclusiva confianza de la autoridad encargada de su nombramiento, esto es, por supuesto, la autoridad política quien puede removerlos discrecionalmente, cuando lo estime necesario, solo con la obligación de indemnizar en los casos que establece la propia ley.

Habiendo vivido esta experiencia, hay que decirlo, a nosotros nos resulta doloroso cuando a personas que les pedimos que concursaran y les fuimos a pedir que asumieran el desafío en determinado cargo, llegado el nuevo Gobierno se les pidió la renuncia. Eso fue para nosotros un proceso doloroso y lo sigue siendo.

Por lo tanto, siento que debemos responder si el Sistema de Alta Dirección Pública es lo que queremos para nuestro país o si simplemente volvemos al antiguo sistema. Muchos se plantean con toda franqueza: si cada vez que llegue un nuevo Gobierno hace tabla rasa sobre los nombramientos, hace tabla rasa sobre los concursos y nombra a su propia gente; después, estas mismas personas son las que postulan a los nuevos concursos y son los designados y nombrados titulares, qué sentido tiene tener este sistema, por qué no volvemos a lo que había antes, en que simplemente los cargos eran de confianza política.

Esto lo hemos pensado y lo hemos discutido; se ha analizado con harta pasión en muchas reuniones. Yo he pensado harto en la respuesta que debo dar esta tarde, porque sé que lo que uno diga, después se lo van a cobrar, obviamente.

Poniendo las cosas en una balanza, creo que tenemos que defender el Sistema de Alta Dirección Pública, porque es mucho mejor que lo que había, porque la ciudadanía está cada vez más exigente, reclama por quienes están y, en general, quienes ejercen los cargos públicos. No solo los cargos de autoridad, de representación parlamentaria, sino en general, quienes ejercen cargos públicos, incluso a quienes atienden detrás de una ventanilla. Hoy día, la gente está tremendamente exigente y en muchos casos también está violenta; es cosa de conversar con los que atienden público y nos vamos a dar cuenta de una tremenda realidad. Muchas veces los funcionarios públicos son terriblemente maltratados por los propios usuarios.

Eso tiene que ver con las exigencias de los nuevos estándares con que valoramos el servicio público, pero también con el enojo permanente de la ciudadanía sobre el aparato público y sobre todo el aparato fiscal. Mayor razón para los que estén en los cargos de Alta Dirección Pública, que sean personas profesionales, técnicas, debidamente capacitadas para ejercer ese respectivo cargo y, algo muy importante, que tengan espíritu de servicio público.

Creo que es un aspecto que el Sistema de Alta Dirección debe mejorar. Cuando se resuelvan los concursos, no deben solo medirse los aspectos profesionales de los concursantes, sino que también las capacidades que tienen para escuchar, porque cada vez hay que escuchar más a la ciudadanía, cada vez hay que saber interpretarla mejor y cada vez hay que saber entregar soluciones más claras, más rápidas y más eficaces.

Creo que el Sistema de Alta Dirección Pública es absolutamente consecuente con nuestras normas constitucionales. Los nombramientos solo con confianza política se apartan un poco del espíritu que tuvieron nuestros constituyentes y permitanme recordar dos normas constitucionales.

La primera es el artículo 19 N° 17 de nuestra Constitución, que garantiza a todos los ciudadanos la admisión a todas las funciones y empleos públicos sin otro requisito que lo que impongan la Constitución y las leyes. Por lo tanto, tener un Sistema de Alta Dirección Pública es tener un sistema al que todo interesado pueda concursar; no es una voluntad del Gobierno de turno, es un ordenamiento constitucional, es una obligación constitucional, es una garantía que el Estado les debe entregar a todos nuestros ciudadanos. El segundo, el artículo 38 de nuestra Constitución Política, señala que una ley orgánica constitucional determina la organización básica de la administración pública, garantiza la carrera funcionaria y los principios de carácter técnico y profesional en que deba fundarse y asegura tanto la igualdad de oportunidades del ingreso a la administración, como la capacitación y perfeccionamiento de sus integrantes.

La convicción de nuestro constituyente es tener una administración pública que esté al servicio de los ciudadanos. Es el servicio del Estado a los ciudadanos, y si somos coherentes y tenemos voluntad política de cumplir con nuestros mandatos constitucionales, tenemos que tener un sistema, como es el de la Alta Dirección Pública.

Que la tenemos que perfeccionar, por supuesto, hay que perfeccionarla, hay que recoger la experiencia que se ha acumulado en estos 11 años de funcionamiento. En ese sentido, más que referirme a cuáles son los elementos más importantes de perfeccionar, me parece que una mayor autonomía del Consejo ayudaría más todavía; pero espero con harta ansiedad el trabajo que está haciendo el propio Consejo de Alta Dirección Pública, creo que va a recoger muy bien lo que es la experiencia acumulada en todos estos años y quiero comprometer hoy día mi voluntad política de contribuir y participar en el mejoramiento del sistema.

Ignacio Walker

Senador de la República (DC).

Creo que hay pocos temas tan importantes como la Alta Dirección Pública; por lo tanto, felicito a los organizadores de este seminario.

El año 1992 o 1993 era asesor del Ministro Edgardo Boeninger en La Moneda y me invitaron a Inglaterra a esas visitas de conocimiento y en una entrevista con un subsecretario o ministro estuve en la antesala con el jefe de gabinete y a los 5 o 10 minutos de conversación, descubrí que ese jefe de gabinete era de carrera, no lo habían nombrado como cargo de confianza. Jefe de gabinete, uno diría, qué más de confianza, venía de la carrera funcionaria del sector público, me dio bastante envidia. Precisamente, en esta sala hay una directora de un hospital público de mi región que está a punto de ser desvinculada del cargo, al que accedió a través de la Alta Dirección Pública, y que ha hecho una labor extraordinaria durante todos estos años, con una inversión magnífica para transformar ese hospital en uno de los mejores de Chile.

Entonces, hay experiencia, hay contradicción y también hay posibilidades. Cuando se creó el Sistema de Alta Dirección Pública el año 2003, hace más de 10 años, y el impulso posterior a otras iniciativas como el Consejo para la Transparencia, se apuntó, sin duda, en la dirección que todos deseamos: poder contar con un buen Estado, con una administración pública que realmente permita que el país funcione y funcione bien.

Chile tiene una historia de respeto a las instituciones. Particularmente, creo en una democracia de instituciones, donde impere la ley, el estado de derecho, la igualdad para acceder a los cargos públicos, los que deben ser provistos por concurso público, sobre la base del mérito y no del “pituto” o el color político del Gobierno de turno.

Este tema es muy importante. Tengo una evaluación positiva de estos 11 años del Sistema de Alta Dirección Pública, sin perjuicio de aspectos críticos que señalaré más adelante; por ejemplo, cuando uno ve que hoy este sistema de altos cargos del Estado se aplica en 111 servicios públicos, con un total de 949 cargos de I y II Nivel Jerárquico, y que se ha extendido a otras nuevas áreas, como la educación. La Ley de Calidad y Equidad de la Educación, que contempla la selección de cerca de 4.000 cargos de directores de colegios municipales a lo largo del país, fue muy importante. Lo he visto en mi circunscripción, tengo 26 comunas, soy miembro de la Comisión de Educación del Senado y uno ve que esto ha rendido ciertos frutos.

Este sistema ha tenido un efecto positivo en la renovación de los cargos directivos en estos 11 años. El 58% de las personas nombradas hasta ahora –septiembre de 2014– no era titular del cargo. El 28% es mujer, todavía es insuficiente, pero en el sector privado es el 15%; por lo tanto, también ha tenido un efecto en ese sentido. Se han registrado 290.000 postulaciones en 11 años, o sea, esto es interesante y veo que el 27% de las personas que han sido nombradas proviene del sector privado. Creo que el concepto mismo que hemos introducido de Alta

Dirección Pública, con el objeto de contar con equipos directivos idóneos, es algo que sumando y restando es positivo.

Ahora bien, en Chile optamos por un modelo mixto, apuntando a la idoneidad, confianza y la gobernabilidad democrática. Reflexionemos, en un seminario como este, sobre lo que significa el modelo mixto y hasta qué punto se puede mantener como tal o hasta qué punto no debe ser un híbrido, en especial por algunos incentivos más bien perversos o equívocos con que nos hemos encontrado. A lo mejor hay que revisar o redefinir, pulir, sacarle un poco de punta al lápiz a este concepto de modelo mixto, que como transición está bien, pero creo que de mixto algo hay que revisar.

La selección se hace por concurso público, la decisión de nombrar la toma la autoridad, pero los nombrados son de exclusiva confianza, es decir, la autoridad puede removerlos discrecionalmente, ahí hay una tensión. Más complicado todavía si observamos que en el intertanto, mientras se provee el cargo a través de concurso público, pueden nombrarse ocupantes de los cargos en calidad de transitorios y provisionales (TyP), aspecto que es uno de los eslabones más débiles y más dudosos de este sistema, porque eso puede afectar el espíritu de la ley, comprometer de alguna manera el concurso.

Esta figura de los TyP incentiva el cese de los altos directivos públicos nombrados por la autoridad anterior. Es un incentivo en esa dirección y, más bien, la autoridad que está asumiendo un cargo es tentada a nombrar directivos transitorios y provisionales, ahí hay un aspecto concreto que hay que revisar. Hasta qué punto no estamos borrando con el codo lo que se escribe con la mano o afectando el espíritu de la ley, desde el punto de vista del concurso y del mérito, que debe ser el principio rector.

Modelo mixto, signo de interrogación; ocupantes transitorios o provisionales, signo de interrogación, porque se puede usar y abusar de ese mecanismo.

¿Cuál es el principal problema que tenemos? Los cambios de Gobierno y los cambios de color político y de coalición y cómo esto afecta a este sistema. Existen las mismas cifras: 63% de renuncias no voluntarias en el I Nivel, tanto en el Gobierno del Presidente Piñera como en el de la Presidenta Bachelet, algo está fallando, y 24% en el II Nivel. Hay otros problemas, por ejemplo, es necesario acotar y acelerar el proceso de selección, que no tome mucho tiempo.

¿Qué pasa con la credibilidad del Sistema de Alta Dirección Pública por estas prácticas extendidas de los cargos transitorios y provisionales? ¿Cómo fortalecer los Convenios de Desempeño? Es muy importante el concepto del Convenio de Desempeño, una especie de contrato que uno hace con la persona que asume el cargo y al que uno le asigna objetivos y metas, ¿cómo se evalúa eso?, ¿cómo hacer un sistema de acompañamiento? No es que uno nombre a una persona y en algún momento la desvinculo o se acaba el periodo para el cual fue nombrada, el tema es cómo hacer un acompañamiento a ese cargo una vez que ha sido provisto. Por lo tanto, claramente es el tiempo de perfeccionar el sistema.

Creo que se ha cumplido una etapa, una transición. Tengo un balance positivo, pero hay muchos puntos críticos, sobre todo el rescatar el Sistema de Alta Dirección Pública como un

hito en la modernización de la gestión pública, tendiente a ir reemplazando la discrecionalidad por el concurso público sobre la base del mérito y la idoneidad. Eso es lo que hay que lograr, cada vez menos discrecionalidad, cada vez más concursos públicos, tendientes a aumentar la transparencia y la legitimidad de la administración del Estado.

Entonces, brevemente y con las dos experiencias que tenemos con los cambios de gobiernos de signo político, de la Presidenta Bachelet al Presidente Piñera y del Presidente Piñera a la Presidenta Bachelet, me atrevo a sugerir cinco reformas:

- 1.** En los primeros seis meses de un Gobierno no debería haber desvinculaciones de altos directivos. En este periodo sí debe haber evaluaciones; por supuesto, un Gobierno puede y debe evaluar. De la misma forma, también habría que introducir una restricción para que en los últimos seis meses de una administración no haya nombramientos. Estoy pensando en voz alta, pero las medidas deben apuntar a hacer más difícil al Gobierno saliente los nombramientos o al Gobierno entrante la desvinculación, de otra manera se usa y abusa de esta facultad por razones político-partidistas o por el color de la coalición.
- 2.** Me pregunto por qué no eliminar los cargos transitorios y provisionales en algún plazo, dos o tres años. Hay un efecto bastante perverso con esta figura. Creo que los cargos, en caso de vacante y mientras se realiza el respectivo concurso, deben ser servidos por subrogantes legales, más que por directivos transitorios y provisionales. Es decir, que exista un sistema de subrogancia legal; ahora, subsidiariamente si esto es demasiado revolucionario, que los TyP no puedan participar en el concurso, porque de otra manera la tentación de transformar al TyP en permanente es muy grande, casi automáticamente. También, limitar su nombramiento a no más de seis meses y que el transitorio y provisional, lo que llamamos subrogante legal, tenga además facultades acotadas, por ejemplo, para desvincular personas que ejercen cargos de menos responsabilidad, porque puede haber muchas decisiones de ese directivo TyP que pueden pasar a ser más permanentes y pueden ir desnaturalizando esta institución que se considera está en transición. Definitivamente, hay que pensar en eliminar esa figura y pensar en la subrogancia legal.
- 3.** Respecto a la posibilidad de sustraer temporalmente la aplicación a ciertos cargos del Sistema de Alta Dirección Pública, esto parece contradictorio. Sin embargo, no hay que forzar las cosas artificialmente, hay que ser realista. Creo que es posible que haya ciertas facultades de flexibilidad para la autoridad en materia de alta sensibilidad programática, pero una flexibilidad acotada en número o en porcentajes. Creo que cada Gobierno tiene derecho a poner ciertos énfasis, la gente ha votado por un programa de Gobierno y, por lo tanto, ciertas áreas de la administración pública a lo mejor requieren de una mayor flexibilidad, pero acotada, no me cierro a esa posibilidad. Creo que no es contradictorio con lo anterior, hay que ser realistas.
- 4.** Fortalecer los Convenios de Desempeño para que no sean una mera formalidad. Fortalecer el Convenio de Desempeño, entre otras cosas, para objetivar eventuales desvinculaciones o despidos, pudiéndose evaluar el cumplimiento de las metas. Les asigno mucha importancia a los Convenios de Desempeño.

5. Por qué no crear un banco de datos, un sofisticado banco de datos de altos directivos públicos, primero para disponer de información; esta información vale mucho, porque cuánto cuesta todo este proceso, no solo financieramente, sino que en tiempo, esfuerzo y recurso humano. Eso permitiría contar con un buen banco de datos y disponer de información sistemática para facilitar así el proceso de selección. Puede que muchos de esos profesionales no fueron seleccionados en un determinado proceso de selección, pero pueden ser seleccionados en otro. Si ha habido 290.000 postulaciones, sería interesante disponer de toda la información que eso implica.

Bueno, planteo esas cinco reformas privilegiando el mérito, la idoneidad, el libre e igualitario acceso a los cargos de Alta Dirección Pública, que es el objetivo del concurso público; eso es lo transparente, lo legítimo y lo que permite ir limitando la discrecionalidad. Aquí viene una nueva etapa, hablamos de un nuevo ciclo para los nuevos desafíos. Sin embargo, mucha gente reniega de lo que hemos hecho en 25 años, lo considero una gran tontera, yo por lo menos asumo y valoro lo que hemos hecho en 25 años como país en muchos sentidos y también en este tema de la Alta Dirección Pública, con sus deficiencias.

Creo que es el momento de evaluar un proceso que fue concebido como de transición, por lo menos mirémoslo como transición, sirvió de transición; aprendamos de lo bueno y lo malo, de las fortalezas y las debilidades. No temamos hacer estas reformas, estos cambios, para que realmente impere el espíritu originario de la ley y contemos con un Sistema de Alta Dirección Pública que redunde en una buena administración del Estado.

Ernesto Silva

Diputado de la República (UDI).

La Alta Dirección Pública solo se entiende en un contexto de profundos cambios que se introducen en el Estado chileno en el 2003, los que van más allá del propio mecanismo de selección de altos directivos. En efecto, van acompañados de una norma de financiamiento de la política, de una ley de procedimiento administrativo, también de la regulación de las compras públicas y otras normas que se aprueban entre mayo y junio de ese año.

Cuando se producen cambios significativos en el Estado como los antes enunciados, en muchos casos asociados a alguna coyuntura, solo se pueden dar en la medida en que ha habido un trabajo previo, sostenido y sistemático, para ir construyendo una mirada que permita abordar esos temas. En ese contexto, la realización de este Seminario Internacional de Alta Dirección Pública, en el que he participado en años anteriores, es una gran iniciativa y un aporte a los procesos de modernización y perfeccionamiento del Estado.

La segunda consideración es que en el transcurso de este seminario se ha abordado la propuesta que el Gobierno está analizando para perfeccionar el Sistema de Alta Dirección Pública, con observación de cifras sobre qué cambios serían necesarios y cómo ha sido el comportamiento del sistema, y si bien voy a hacer referencia a algunos de esos puntos, quisiera compartir más la visión política y de la globalidad del tema.

La tercera consideración es del campo netamente político. Lo que he visto de la propuesta que el actual Gobierno está trabajando es que tiene muchos aspectos en común con las propuestas que se trabajaron en los últimos años en aspectos esenciales y que fueron rechazadas incluso en la idea de legislar en la Cámara de Diputados durante el Gobierno anterior. Al respecto, mi esperanza es que se produzca un cambio en esta situación, porque a proyectos similares no veo motivo para que haya votos distintos y, de esta forma, podamos entrar en una nueva etapa que permita dar pasos significativos hacia adelante en el tema de la Alta Dirección Pública.

En este mismo ámbito, me gustaría hacer un alcance respecto a lo planteado en el tema de las desvinculaciones. Es efectivo que al finalizar los últimos dos gobiernos ha habido cambios significativos tanto en los directivos de I Nivel como de II Nivel Jerárquico. En el caso del I Nivel, entre las renunciaciones voluntarias y las involuntarias en el Gobierno de Sebastián Piñera hubo un 67% de personas que salieron en el primer año. En este Gobierno, a agosto de este año ya se había llegado a un 77%, es decir, hay una diferencia. Creo que tenemos un problema relevante en ambos gobiernos, pero lo que dejaría en claro es que no es igual. Es así como, en cuanto a renunciaciones voluntarias y no voluntarias en el II Nivel, el año completo del 2010 hubo un 32% de cambio. Mientras que a agosto de este año se registra un 47% de desvinculación; hay diferencia en ello e invito a revisar este tema.

Habiendo hecho las consideraciones preliminares y entrando ya en la mirada política del tema, en nuestra visión la tarea central que tenemos que abordar es cómo conciliar lo que se ha denominado confianza política con la capacidad que debe tener un Gobierno de

implementar su programa con personas de su confianza; pero al mismo tiempo establecer en el Estado filtros de mérito y de selección de personal que permitan estándares objetivos ante terceros o ante la ciudadanía relativos, por ejemplo, a la preparación e idoneidad que tienen o deben tener estas personas para desempeñar su cargo. Ese es el equilibrio que se tiene que seguir resolviendo.

Creo que la cantidad de servicios que no están incluidos son pocos en el I Nivel, y una cantidad más importante en el II Nivel.

Las principales tensiones a las que ha estado sometido el sistema han estado asociadas a la primera parte, es decir, respecto al mecanismo de selección y al mecanismo de reemplazo, y menos han estado asociadas a cómo gestionar a los directivos hacia el futuro, a cómo evaluar su desempeño y a cómo medir el impacto que este nuevo sistema tiene en la gestión del sector público.

Hay que recordar que cuando parte este sistema no tenía un propósito único, que era solamente establecer un filtro de mérito. La ADP se crea en un contexto de tratar de avanzar hacia mayores niveles en la calidad de la gestión del sector público, incorporando estándares más altos y diferentes en la selección de los directivos y estableciendo también un sistema de gestión de personas que, como bien ha sido mencionado en las presentaciones ya realizadas, requiere de mucha profundización.

Voy a plantear mi opinión sobre los puntos en discusión y que van a seguir estando en los temas de los próximos meses, ojalá en el Congreso Nacional con un proyecto de ley presentado.

Soy partidario de permitir que la institucionalidad de la Alta Dirección Pública, específicamente el Consejo de Alta Dirección Pública, tenga un nivel de injerencia mayor en la suscripción, evaluación y seguimiento de los Convenios de Desempeño de los altos directivos públicos; tenemos muchos espacios para discutir el mecanismo. Lo quiero plantear de la siguiente manera: a nuestro juicio, existe un problema relevante en la relación que se da entre un mandante y mandatario o principal-agente, en otras palabras, entre el ministro de Estado y el jefe superior del servicio y la persona a la que se le delega la tarea, porque no existe una dinámica de supervisión del Convenio y no existen los incentivos necesarios para que esto se lleve a cabo. Nos parece que esto debe ser profundizado mediante un cambio en el rol de la institucionalidad del Consejo ADP. Esto fue discutido hace años y hay distintos mecanismos para abordar esa tarea, ya sea en la forma en que se evalúa o en los estándares que se establecen. Aspectos relativos, por ejemplo, a cómo el Consejo ADP lo requiere a los ministros, a los directivos de I Nivel que tienen que firmar Convenios con los de II Nivel, cómo hacer que rindan cuenta de la evaluación que han hecho en algunos términos que se ha estado haciendo en la práctica.

Lo segundo, considero que profundizar en la cobertura de la ADP es positivo y en eso soy partidario de avanzar e incorporar más servicios y modalidades de selección al sistema. Nuestra preferencia es que no solo se utilice el mecanismo concursal, sino que podamos incorporar a más directivos al sistema de gestión de altos directivos públicos con Convenio de Desempeño, con seguimiento y otras medidas, y no solamente –como ya dije– al mecanismo

de selección, que es algo que ha sido utilizado en algunas áreas e instituciones como Codelco, la educación municipal y otros ámbitos. Nosotros somos de la idea de seguir haciendo crecer y fortalecer a este cuerpo de altos directivos, incorporándolo a una dinámica más amplia.

En tercer lugar, está la situación de los directivos nombrados en calidad de transitorios y provisionales (TyP), variable que incluyo dentro de los temas significativos en lo político, pero “higiénicos” en lo que hay que resolver. Acá hay que generar un acuerdo rápido de cómo resolver este tema y la solución admite distintos mecanismos. Se ha señalado la propuesta, por ejemplo, de que no haya directivos TyP y que opere la subrogancia legal. Al respecto soy partidario, pero en la medida en que ese subrogante legal sea un directivo elegido por concurso público; ese es el punto que nosotros quisiéramos plantear, y anticipar un poco de la discusión legislativa en esta materia. Bien la subrogancia legal en la medida en que ese subrogante legal haya sido parte del sistema de selección de la ADP, ese es un estándar que uno podría definir en estos casos. Asimismo, si bien creo que este mismo criterio puede ser aplicable a los estándares internacionales de reemplazo de los directivos dentro de un determinado cuatrimestre o semestre de Gobierno, como se ha planteado, creo que aún más importante es construir desde la confianza, más que desde la desconfianza en las decisiones que se vayan a tomar por parte del Gobierno de turno, por eso hay que avanzar para resolver esos temas de institucionalidad.

Cuarto tema muy importante y que ha ido creciendo y que tiene que ver con la educación. Nosotros creemos que se debe seguir avanzando con la Alta Dirección Pública y la educación, profundizando el rol de los altos directivos en ese ámbito. Hay que hacer un trabajo conjunto con Educación y otras áreas. Entiendo que existe un proceso de Alta Dirección Pública para los jefes de Departamentos de Educación Municipal y para los directores de colegios, no así para los directores de las Corporaciones de Educación Municipal, que en muchos municipios cumplen un rol muy importante. Nosotros consideramos que de expandirse este tema, se tiene que homogeneizar en este y otros aspectos hacia la ADP. Es decir, más personas incorporadas a la ADP siendo una de las áreas de mayor concursabilidad y proyecciones, tanto para el 2014 como para el futuro.

Un quinto tema son los Convenios de Desempeño. Hay un problema en la relación principal-agente, entre quien tiene la tarea de suscribir el Convenio de Desempeño con el directivo, que son varias firmas, ¿verdad?, y la persona a la que se le hace el encargo. Si bien en los hechos hemos ido observando una mejor definición de los contenidos del Convenio de Desempeño, a mi juicio existen algunos reparos relevantes.

En este tema, el primer reparo es que nosotros creemos que la evaluación que el superior haga del directivo debe ser pública. Esto va a ser polémico, pero somos partidarios de que la evaluación sea pública, de manera tal de ir incidiendo en que el superior se haga cargo de su directivo. Nuestra visión de los primeros cinco a seis años del sistema es que no existía ese diálogo que tenía que haber entre quien suscribe como jefe, con quien lo suscribe como persona que tiene que reportar. No existía ese diálogo permanente.

En segundo lugar, se pagaba la asignación variable por desempeño, aun cuando no se hubiera hecho la evaluación; fue un tema central en los primeros años, que generó una dinámica en esta herramienta que la hizo poco relevante y eso hay que revertirlo. La manera de revertirlo

tiene que ser a través de contenido potente y para eso nosotros creemos que tienen que cambiar las partes en relación con la supervisión. Por eso planteo que el Consejo ADP tenga un rol mayor en ese tema, o bien otra autoridad, hay que evaluar, y en segundo lugar, que se haga escrutinio público del hecho de que el ministro de Estado o el jefe del servicio haya realizado la evaluación anual y haya puesto resultados, porque ustedes entenderán que si a un directivo un ministro o un superior lo evalúa fantástico durante tres años seguidos, no puede venir después, habiendo hecho público eso, a decir que simplemente lo despide. Creemos que ese es un elemento que ayuda a fortalecer el mérito sin alterar ni afectar la confianza política, sino que a través de la evidencia genera un debate sobre el contenido de la tarea pública y focaliza más la discusión sobre el Convenio de Desempeño.

Planteo dos puntos adicionales. Lo primero, que hasta ahora en las cifras que me ha tocado conocer, son muy pocos los estudios que se han hecho la pregunta de cómo ha cambiado la calidad de la gestión pública en estos servicios como consecuencia de la instalación de la Alta Dirección Pública. Conozco cifras e indicadores en materia de Salud, que han sido trabajados en algunos proyectos, y conozco también otros estudios asociados a una iniciativa piloto, que se hizo en el otro Gobierno con los Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG), pero no estuvo focalizado a través de la Alta Dirección Pública.

Considero y aprovecho la instancia, estando el Presidente del Consejo de Alta Dirección Pública y otras autoridades, para enfatizar que el foco de la ADP se ponga en indagar acerca de los resultados de este nuevo sistema y si sus directivos han tenido efecto en la calidad de los servicios. Es fundamental encontrar cada vez más evidencia de buen desempeño, porque de esta manera se fortalece el sistema. A mayor silencio en estos temas, más difícil es avanzar en ellos y más se centra la discusión en quién selecciona, quién nombra y qué Gobierno viene. Hago un llamado a los académicos que puedan ser parte de este foro y otras instancias a investigar sobre los resultados. Eso pone el foco en un debate sobre el cual es muy difícil construir, porque levantar indicadores de mérito y evaluación de desempeño es una tarea muy difícil, pero no imposible.

Por último, si uno quiere poner cada vez más foco en la relación entre gestión y mérito, debe confiar más en los buenos directivos y si va a confiar más en los buenos directivos, yo quiero tomar algo que planteó el senador Ignacio Walker: avanzar en darles más confianza y esa mayor confianza debe parametrizarse en ciertos criterios que les permitan buenos niveles de desempeño. En el Convenio de Desempeño, por ejemplo, avanzar en darles a los directivos mayores niveles de flexibilidad en la gestión, tanto en la administración financiera como en la administración de personal y en otros recursos que permitan no solo impactar en la variable de remuneración por desempeño, sino en su capacidad como servidor público. Tal como lo planteó el senador García Ruminot, que tengan más herramientas para incidir en la calidad de la gestión. Considero que esa tarea es fundamental para poder avanzar.

Termino señalando que soy muy crítico de este Gobierno en muchos aspectos, pero valoro enormemente que en este tema se quiera avanzar. Ha sido una preocupación que hemos empujado con entusiasmo y desde la UDI creemos que hay que avanzar. En estos temas hay dificultad para generar consensos totales, pero lo que se ha logrado en estos 11 años ha sido relevante, ha sido paulatino y a pesar de los traspies políticos que hemos tenido en los últimos seis años, considero que hay muy buena oportunidad para seguir hacia adelante.

Carlos Montes

Senador de la República (PS).

Hay que partir valorando la Alta Dirección Pública y también el conjunto de instrumentos que se han ido creando en democracia para profesionalizar la función pública. Hay distintos tipos de instrumentos, que no voy a enumerar mayormente, pero uno podría decir que el Estado va cambiando, hay cierto dinamismo y se va modernizando.

Me hubiera gustado que estuviera la ANEF en este debate, para dar una opinión, porque creo que es muy importante lo que la Agrupación de Empleados Fiscales pueda decir, qué le parece bien, qué le parece mal.

Comparto también lo que se ha dicho, por distintas voces, en orden a que se está agotando un ciclo en la Alta Dirección Pública y también –agregaría– en la organización del Estado.

Conversábamos con representantes del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y alguien preguntó cómo está Chile en relación con los demás países y dijeron que el conjunto del continente medido en una escala de 1 a 10 tiene un promedio 3,8; sin embargo, Chile es 6,7. Es decir, es de los más avanzados en lo que se refiere a un modelo de Alta Dirección Pública.

A pesar de eso, hay que hacer cambios, porque hay cuestiones que no están funcionando bien y es necesario revisar, incluso, como aquí se ha dicho, es necesaria una reforma, no solo un ajuste, sino una reforma a la Alta Dirección Pública y también, creo, una reforma del Estado.

Con distinto énfasis voy a tratar de descolgarme de otro lado y dar una opinión más política. Claramente, la discusión hoy no es si hay o no un modelo de profesionalización de la Alta Dirección Pública, eso no está en discusión. Aquí la discusión es qué hay que hacer para transformarlo en un mejor modelo. Este es un debate de opciones políticas de país, no es un debate técnico; es sobre qué opciones, qué tipo de sociedad, qué tipo de Estado queremos.

En ese marco, quiero hacer un primer comentario sobre la relación del tipo de Estado que tenemos y la profesionalización de la función pública. Estoy cada vez más convencido de que uno de los problemas más serios que tiene Chile tiene que ver con el concepto de Estado y el rol del Estado en la vida nacional. Es un tema que no podemos seguir eludiendo, tenemos que enfrentar esa discusión.

La profesionalización de los funcionarios es parte importante de esa discusión, de una discusión más amplia de qué Estado tenemos, cómo es la organización del Estado, cómo y cuál es el rol del Estado. La Nueva Mayoría, los que gobiernan, consideran que en nuestra Constitución hay una definición de Estado y de rol del Estado, que ha complicado mucho la modernización, la eficacia, la acción del Estado. Me refiero en concreto al concepto de Estado subsidiario, este es un concepto de Estado que limita, restringe y no genera todas las posibilidades propias a la sociedad moderna. Esta idea de Estado mínimo, que tiene que asegurar que otros cumplan bien sus funciones, pero no es necesario que articule el interés

general, se expresa en decisiones cotidianas. Se expresa, por ejemplo, en que la Dirección de Presupuestos establece el “2x1”, es decir, se van dos funcionarios y se reemplaza uno, con la idea de que el Estado hay que reducirlo y no asumir las funciones de acuerdo a los desafíos que se le plantean.

Como ha ocurrido desde los 90 hasta ahora, con la organización y el rol de Estado, en este marco constitucional, al final de cuentas hemos ido colgando a diversas instituciones funciones y programas, muchos de los cuales están al borde constitucional. Recuerdo el debate del Instituto Nacional de la Juventud (Injuv) y el Servicio Nacional de la Mujer (Sernam), ambos se pudieron crear como instituciones, pero no podían tener ninguna facultad ejecutiva, porque era inconstitucional crear dos instituciones para algo importante. Así ha sido también en un conjunto de otros organismos, que se crearon, pero sin facultades ejecutivas; no pueden tenerlas, salvo si hay un quórum tremendamente alto.

Quiero reconocer, como dice genialmente Tony Judt en el libro Algo va mal, a propósito de Europa, que la izquierda y la centroizquierda no cuentan con un concepto maduro de Estado. En Europa se instaló la idea del Estado de bienestar en su momento, pero hoy no hay un concepto suficientemente claro y cómo enfrentarlo. Frente a esto está claro que dentro de la izquierda, que tuvo en su momento una visión del Estado, que no es la que hoy tiene, está muy superada. Hubo sectores que suponían que el Estado se tiene que hacer cargo de todo, estatismo se le llamó en algunas partes; también está el Estado empresario, pero todo tenía que pasar por el Estado, una verdadera aduana del proceso nacional.

Creo que ese concepto está superado por la historia, aunque todavía aparecen algunos nostálgicos. Entendemos que la sociedad civil es fundamental en la dirección de país y la construcción de este. El Estado y la sociedad civil deben tener una relación bastante creativa y fuerte. El mercado también juega un papel muy importante en el desarrollo; la planificación no es mágica, porque en algún momento se pensó que planificar predefinía lo que iba a ocurrir, cuando la planificación tiene miles de complejidades producto de los procesos sociales.

Casi todos los elementos de una nueva Constitución tienen que ver con otra forma de pensar el Estado, de concebir el Estado, mucho más que como un Estado de Derecho participativo, un Estado proactivo, un Estado que es capaz de tener política industrial. Resulta que somos el único país de Latinoamérica que no tiene política industrial, porque el Estado tiene las manos amarradas respecto a ciertas áreas.

El concepto de Margaret Thatcher que estuvo presente en un tiempo: que aquí había personas y había Estado, pero no había sociedad, el Estado era algo no adecuado. Creo que es muy importante entender que el Estado es trabajar por construir el interés colectivo o el bien común; es decir, el Estado tiene que ser capaz de articular con su propio esfuerzo, con la sociedad, con el mercado, para eso necesitamos un concepto mucho más dinámico y rico del Estado.

Qué nos ocurre hoy en Chile, vemos áreas completas en que tenemos un tremendo déficit de Estado. Si uno mira la ciudad de Santiago y mira lo ocurrido en los últimos 20 años, ve

la tremenda inversión público-privada que hay acá, pero no necesariamente tenemos una mejor ciudad, porque no ha habido una discusión de cómo hacer y orientar la ciudad. Hay una sumatoria de iniciativas que no necesariamente han dado como resultado una sociedad más integrada y mejor calidad para todos; por ejemplo, un supermercado se pone donde quiere, redes de comercio se ponen donde quieren y esa es una forma de concebir la ciudad. No tenemos un rol público serio y consistente para la ciudad.

Hay una serie de funciones que el Estado renuncia a ejercer y a estas alturas es necesario revisar esta situación, que tiene mucho que ver con el rol de los funcionarios y la forma de elegir a los altos directivos. El Estado para muchas cosas dijo “creemos instrumentos privados para que cumplan ciertos roles, porque para el Estado son muy complicados”, entonces hemos creado una cosa rara, y ciertos analistas se ríen de nosotros, hemos creado esto de los Organismos Técnicos de Capacitación (OTEC), de las Agencias Técnicas Educativas (ATES), las EGIS en vivienda... ¿qué son estos?

Como dice Gabriel Salazar, son una prolongación del Estado, que son Estado, no se llaman Estado, pero son Estado, les pagan poco a los trabajadores, son una cosa extraña y que además tienen problemas serios en el rendimiento y la forma de hacer las cosas. Necesitamos ejecutivos públicos capaces de controlar estas instancias y no asumimos que muchas de estas tareas hay que hacerlas combinando esfuerzos de todo tipo. Pero el Estado tiene que tener cierta capacidad, por ejemplo en vivienda, para definir proyectos. Hoy el Estado no puede hacerlo. Para qué hablar de la asistencia técnica en Educación. En la asistencia técnica en Educación, hasta en la ley tiene que estar que el Estado debe tener capacidad de asesorar y apoyar, no solo un privado, que puede hacerlo bien, pero en muchos casos no lo hace bien.

También hay otras cosas que hemos ido incorporando dentro del Estado, por ejemplo, esta idea de contener, regular la demanda y no asumiendo muchos problemas. Hemos creado, como gran panacea, lo que el Banco Mundial recomendó para Bolivia y nosotros la adoptamos bastante ingenuamente, que fue esta cuestión de los fondos concursables. Estamos llenos de fondos concursables para muchas cosas en que el Estado no tiene políticas públicas, y se dice “aquí hay esta cantidad de recursos, vean qué proyectos llegan y veremos lo que se puede hacer”.

Hay casos extremos. En adulto mayor nosotros descansamos básicamente en la Fundación Las Rosas y el Hogar de Cristo, ahora como gran cosa discutimos una ley para darles fondos concursables a estas dos instituciones; pero quién se hace cargo de que la sociedad está tremendamente atrasada en políticas e iniciativas para adultos mayores. Para qué hablar de los niños en situación irregular, tenemos el Sename y todos los colaboradores con fondos concursables, que no cubre ni el 5% de los niños con problemas en este país; decimos hay fondos concursables y ahí veremos lo que surja. Bueno, podríamos seguir enumerando casos, hasta en las iniciativas industriales, en fin.

Pongo este tema porque modernizar el Estado, profesionalizar la función pública, tiene que ver bastante con cómo vamos a repensar el Estado, pensar un Estado más consistente. La senadora Isabel Allende manifestaba recientemente que hay 43 instituciones que se dedican al problema del agua y todas repartidas por distintas instituciones en el Estado. Es necesario

pensar en la manera de racionalizar esta situación en su conjunto y esto tiene mucho que ver con la profesionalización, porque un ejecutivo de Alta Dirección Pública va a poder cumplir mejor sus funciones en un Estado con determinadas características que con otras.

Creo que un ejecutivo es bueno en algunos casos, si ayuda a que los negocios privados funcionen, pero no en todos los casos, o si son capaces de gestar el bien común y articular, como decía muy bien el senador José García Ruminot, conversar, oír a la gente, y esto es fundamental, no solo la eficiencia en sentido restringido. Además, es importante la manera como se vincula con el mercado, que juega un papel fundamental en el desarrollo; pero es distinto que el Estado se ponga al servicio del mercado, por ejemplo, el mercado del suelo en todas las ciudades del país, el Estado no tiene una política de suelo propio, como tienen prácticamente todos los países latinoamericanos. Como primer comentario, creo que en el tema del Estado es fundamental abrir una discusión mucho mayor, la vamos a tener a propósito de la Constitución, pero la tenemos permanentemente a propósito de las políticas públicas.

Mi segundo comentario. Creo que hay una necesidad de discutir los objetivos de nuestro modelo de Alta Dirección Pública. Lo central y sustantivo que ha hecho ha sido elevar el piso, las condiciones y competencias de los altos directivos públicos pasaron a otro nivel. Un piso mínimo, a través de este control, análisis o selección por mérito, pasó a ser un prerrequisito esencial.

Como dijo el diputado Ernesto Silva en la intervención anterior, incluso coincidimos en el debate de la Comisión y acá, creo que es necesario retomar el objetivo que inicialmente tuvo el Sistema de Alta Dirección Pública, en el primer proyecto que se hizo en el año 1999. Ese proyecto tenía dos objetivos fundamentales: la selección y el seguimiento de la evaluación del desempeño; dos roles, por un lado seleccionaba y por otro hacía seguimiento de evaluación. Bueno, finalmente por distintas razones, quedo básicamente en un sistema de selección y estoy convencido de que hay que ampliar el objetivo. Debemos tener un sistema de seguimiento y evaluación mucho más consistente y serio.

Hay que partir de la base de que la autoridad, como los ministros, los subsecretarios, alcaldes y futuros intendentes electos, entre otros, tiene una bajísima capacidad de evaluar a sus subordinados, no solo por su capacidad analítica, sino por su capacidad política. No van a estar cambiando a sus subalternos, porque eso significa tener problemas con otra gente y sabemos que en casi todos los servicios públicos hoy, a seis meses de inicio del Gobierno, hay algún jefe de algo que no está bien, pero el ministro o subsecretario dice “no lo puedo sacar porque tengo este problema por acá, porque es así la vida social política”.

Por eso creo que es importante que haya un sistema distinto de seguimiento de evaluación, como aquí se ha dicho. Creo que lo ideal sería que la autoridad recibiera un informe periódico de desempeño de estos altos directivos, semestral o anual, y que esto permitiera incluso darle fundamento a una determinada decisión de cierta autoridad. Respecto al seguimiento, no había pensado que esto fuera público, pero no me parece mala idea, por lo menos que una síntesis de la evaluación fuera pública, de tal manera que hubiese más transparencia y un debate público sobre el rendimiento de las autoridades.

¿Cómo ayudaría esto? Recuerdo la Audit Commission inglesa, que permite acumular conocimiento, se van conociendo más los perfiles de los cargos; hay un seguimiento, que se acumula para pensar mejor las cosas para adelante, no solo para evaluar al directivo, sino también para acumular otras acciones en estas áreas. Creo que sería muy bueno no poner este tema como un cambio más o propuesta más, sino como una ampliación de los objetivos y un cambio estructural de la Alta Dirección Pública.

Creo que hay que precisar también los objetivos del modelo de Alta Dirección Pública, partiendo de la base de que los seleccionados sean por mérito y hay que asegurarlo, pero creo –como planteaba el Consejero Eduardo Abarzúa– que hay que precisar las cosas por niveles; lo político hay que reconocerlo como algo necesario, propio de la vida de los países, propio de la historia de la humanidad. La política, las instituciones políticas, como una forma de la sociedad, van resolviendo, poniéndose de acuerdo y definiendo rumbos. Lo político no es malo, es necesario.

En ese marco, hay dos niveles y sería necesario un tercer nivel. Un primer nivel que debe ser político, de la corriente del Gobierno, pero seleccionado por mérito, y terminado el Gobierno, todos tienen que presentar la renuncia, para que no nos engañemos a nosotros mismos. Es decir, terminado el Gobierno ellos se van; bueno, si hay alguien que es muy calificado, a lo mejor va a seguir. Pero como criterio general, un nivel político.

Un segundo nivel más político-técnico, que son personas en que lo político no es lo único que determina su capacidad de aportar y hacer bien las cosas, que tienen un mérito, que también tienen el tema de la confianza básica, pero que solo pueden salir del cargo luego de una evaluación. Como aquí se ha dicho, estoy muy de acuerdo en que en este segundo nivel tiene que haber una evaluación, una opinión, no solo pura afinidad, tiene que haber una capacidad. Todo esto claramente, en caso de desvinculación, con indemnización y con la posibilidad de volver al cargo los que son del sector público, pues estas son rigideces absurdas del sistema.

Un tercer nivel, que propongo para que lo discutamos, que sea eminentemente técnico. Crear un tercer nivel donde predomine lo técnico sin discusión, que haya gente con distinta ideología, pero donde predomine la capacidad para cumplir una función pública de interés general y que sea el elenco que le dé estabilidad al funcionamiento y solidez al Estado.

El Estado requiere gente con capacidad y dedicación que le dé solidez. Creo que hay cargos que están en el segundo nivel que deberían pasar al tercer nivel, es decir, qué importancia tiene que el Tesorero de la República, de la Cuarta Región, sea de segundo nivel con criterios políticos. Es una persona que debería tener un conjunto de competencias de capacidad técnica para cumplir un rol técnico. En este tercer nivel la autoridad no puede despedir simplemente, no puede si el directivo cumple con las tareas. Limitar a la autoridad política es darle estabilidad al Estado, a su organización y a sus funciones.

Un último comentario tiene que ver con las características operativas que se han dicho del funcionamiento de la Alta Dirección Pública. Estoy de acuerdo en que hay que fortalecerla, creo que hay propuestas bastante interesantes. Me preocupa que terminemos creando una leyenda y un mito en torno a la Alta Dirección Pública y todos los problemas que tengamos en el Estado se los vamos cargando, creo que es bastante importante que seamos selectivos en este aspecto.

No sé si esta institución tiene capacidad para hacer toda la selección de cargos que se le vaya agregando, no se puede sobrecargar. El tema de los directores de colegios municipales, que son unos 4.000 en este país y si le sumamos los otros cargos, es una cantidad inmensa, la posibilidad de cometer un error es muy grande y eso puede terminar desacreditando el sistema, por eso es bueno aclarar el rol de la Alta Dirección Pública al respecto.

Creo que si no hay más capacidad, más recursos, más condiciones, no se pueden asumir más tareas. La Alta Dirección Pública no puede comprometerse, esto se discutió cuando se creó la ley. La verdad es que hay que ver cuál es el resultado. Hasta ahora, lo conocido ha sido bueno. En la selección de los directores de escuelas y liceos municipales, he conocido municipios que han hecho grandes esfuerzos para contar con gente muy calificada, y en un caso de 10 seleccionados, por lo menos cuatro directivos escogidos tenían algún tipo de problema, problemas serios, porque un directivo de colegio tiene que tener una cantidad de atributos cotidianos y en algunos casos no se logra la selección adecuada.

La ampliación del sistema tiene que ser muy de acuerdo a las capacidades de la institución y no ir un paso más allá de las capacidades que realmente se tienen, para no tener problemas. Comparto que los municipios tienen que entrar en la reforma de Alta Dirección Pública y es precisamente en los municipios donde más problemas tenemos en los distintos niveles. Tenemos problemas serios. Creo que hay que construir desde ya las capacidades para que la Alta Dirección Pública pueda introducirse en una zona bastante más compleja y más discutible; buscar procedimientos adecuados de selección, de recomendación y de seguimiento.

Hay un aspecto que ha sido planteado en el transcurso del seminario que lo acogería y creo que podría estudiarse un proceso de selección distinto para algunas cosas, no todo por concurso. Por ejemplo, un director de un servicio de salud requiere ciertas competencias y ciertas capacidades y uno podría precalificar a todos los que quieren ser directores de servicios de salud a nivel nacional y después cuando se produce el concurso específico tener un trámite más corto y reducido, porque ya los potenciales candidatos a ejercer el cargo han sido precalificados.

Esto se planteó bastante en el Parlamento cuando se discutió sobre los directores de colegios; se debatió que debe haber una precalificación de profesionales que contaban con los atributos necesarios, así los que entraban a los concursos comunales ya estaban precalificados y eso tenía la virtud de seleccionar y tener personas con mayores condiciones y capacidades. Creo que esto es válido para los Serviu, son competencias similares; es cierto, no es lo mismo el Serviu de Santiago que una región más pequeña, pero las características y condiciones básicas podrían precalificarse; por lo tanto, el proceso propiamente de concurso sería mucho más acotado y reducido.

Quiero terminar valorando la realización de este seminario y el espacio para esta reflexión y felicitar al equipo del Consejo de Alta Dirección Pública y a las consejeras y consejeros. Quiero que esta institución dé un salto y ayude realmente a que el Estado en su conjunto dé también un salto y que con Alta Dirección Pública tengamos un mejor Estado. Espero también que el proyecto de ley sea enviado cuanto antes al Parlamento para poder analizarlo, procesarlo y seguramente, aunque no le guste a la gente del Ejecutivo, podamos mejorarlo.

CLAUSURA:

Alejandro Micco

Subsecretario de Hacienda.

Alejandro Micco

Subsecretario de Hacienda.

Quiero agradecer la invitación a clausurar este Seminario Internacional que es tan importante para todos los países y en particular para las naciones de nuestra Latinoamérica y con mayor razón para el Chile, nuestro Chile, de hoy.

La creación del Sistema de Alta Dirección Pública es un hito muy importante. Y creo que es muy relevante destacar la visión y la decisión que tuvo el sistema político chileno el año 2003 para convertir un problema que enfrentaba el país en una oportunidad. Se optó por modificar la forma en que el Gobierno estaba ejerciendo el manejo de los recursos humanos del sector público y se logró encontrar y consensuar una visión de país. Todo el sistema político de alguna forma fue capaz de definir, como decía, con visión de país, el camino para mejorar la forma en que se manejaban los recursos humanos al interior del Estado.

Creo que ese momento, año 2003, en que nace el Sistema de Alta Dirección Pública y se crea el Servicio Civil, es un momento que como chilenos debería hacernos sentir orgullosos; fue un paso importante, un paso que se dio en una situación de crisis, y pienso que es importante que cuando los países o los sistemas políticos logran sacar ventajas de situaciones de crisis, hay que mencionarlo y quizás mirarlo como un tema para tomar conciencia y tratar de aplicar las mismas ideas en otros campos.

Desde una perspectiva de más de una década desde su creación, si miramos el Servicio Civil la evaluación es bastante positiva. Sin duda, a través del Sistema de Alta Dirección Pública se ha logrado mejorar la idoneidad, integridad y la capacidad de los cuerpos directivos del Estado. Se ha logrado que la gestión del Estado mejore con el tiempo. Aspectos como los Convenios de Desempeño que se introdujeron con estas reformas, el establecimiento de un periodo de nombramiento en el cargo por tres años, con posibilidad de dos renovaciones, así como remuneraciones más ad hoc de acuerdo a la realidad de cada cargo, han permitido que nuestra gestión en el Gobierno mejore, y diría más que en el Gobierno, en el Estado. Sin duda, tenemos una parte del vaso medio lleno y durante estos 10 años hemos logrado ir llenándolo, perfeccionando de manera paulatina nuestro sistema de gestión de los recursos humanos en el Estado.

Eso no solo lo decimos nosotros, sino también lo muestran los indicadores del Banco Mundial, del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) o de la misma Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), en términos de que el Sistema de Alta Dirección Pública introdujo un cambio importante y positivo para el país; pero claramente tenemos que hacernos cargo de que el sistema tiene que adecuarse a las nuevas realidades del país. También hacer una evaluación de cómo ha funcionado; no todo ha sido perfecto y es un momento de hacer una revisión y de ver la forma en que lo perfeccionaremos.

La ciudadanía en nuestro país ha cambiado y la población de hoy es bien distinta a la de hace 10 años. Por ejemplo, ha aumentado el nivel educacional de los chilenos y han desarrollado

la capacidad de mirar de forma más crítica las instituciones de nuestro Estado, lo que precisamente nos lleva a que tengamos que revisar y ver formas de potenciar nuestro Sistema de Alta Dirección Pública. El país, y la ciudadanía, es mucho más exigente, exige más calidad a los servicios que otorga el Estado y eso está bien, nos pone presión para ir mejorando como Gobierno.

Creo que este punto hace que este seminario sea fundamental para ir definiendo cuál es la mejor forma de manejar los recursos humanos en el Estado y cuál es la experiencia de otros países en la materia y cuál es la evaluación que nosotros mismos hacemos de nuestra historia de 10 años. También es importante agregar que el perfeccionamiento de nuestros recursos humanos, de las personas que trabajan en el sector público, se vuelve cada vez más un imperativo, más aún cuando esta semana se va a promulgar o va a ser ley la Reforma Tributaria, que aumenta en forma considerable los recursos que en adelante va a manejar el Estado de Chile.

Con la Reforma Tributaria los recursos van a crecer. La ciudadanía le está aportando al Estado, al Gobierno en particular, una mayor cantidad de recursos, lo que nos pone a nosotros una vara más alta. Tenemos que usar y administrar correctamente esos recursos, y usarlos bien parte con seleccionar de la mejor forma posible nuestros recursos humanos y también con poner los incentivos adecuados para que las personas que trabajamos en el Estado hagamos nuestros mejores esfuerzos.

Los desafíos son muy grandes, sabemos que requerimos hacer cambios en este sistema, porque hay aspectos que no están funcionando de la manera correcta y esos cambios son fundamentales para el Chile de hoy, para este Chile que quiere ser un país más inclusivo, donde el Estado y la sociedad en su conjunto entreguen más bienes públicos y de calidad a todos los chilenos y chilenas.

Una vez aprobada la Reforma Tributaria y avanzada la discusión de la Reforma a la Educación en el Congreso Nacional, tenemos que ponernos de lleno a la tarea de ver cómo vamos a mejorar nuestro Sistema de Alta Dirección Pública. En este sentido, uno de los compromisos del actual Gobierno y que pongo de nuevo sobre la mesa es hacer las modificaciones necesarias para que este sistema mejore y, si es necesario, para adicionar los recursos que se requieran.

Bajo la conducción del Director Nacional del Servicio Civil, Rodrigo Egaña, se están dando los pasos necesarios para hacer estos cambios y ya se han realizado una serie de evaluaciones para definir cuáles son los más estratégicos e importantes. Se ha avanzado en el proyecto de ley que va a fortalecer el rol del Servicio Civil en su conjunto, y en el futuro cercano vamos a ingresar al Parlamento una ley con ese propósito.

Nos queda mucho trabajo por delante, es una tarea muy importante, pero tenemos la voluntad y creo que tenemos en la actual dirección del Servicio Civil la capacidad para llevar adelante de buena manera estas transformaciones.

Estamos orgullosos de lo que hemos hecho en estos años, pero también sentimos la responsabilidad de hacer cambios. Los desafíos que vienen son importantes, queremos hacerlos y los vamos a hacer. Eso es lo que les quiero enfatizar en esta oportunidad y nuevamente quiero agradecer a todo el Servicio Civil y al Consejo de Alta Dirección Pública por haber organizado este seminario. Ciertamente, todas las ideas que aquí han estado y se han discutido van a estar plasmadas de alguna manera en las mejoras que se le hagan a este organismo. El desafío es grande, pero tenemos las capacidades para hacerlo bien.

SERVICIO CIVIL



www.serviciocivil.cl



@ADP_Chile - @empleospublicos - @directoreschile - @PracticasChile - @Desafiolnnova

MISIÓN DEL SERVICIO CIVIL:

Fortalecer la función pública y contribuir a la modernización del Estado, a través de la implementación de políticas de gestión y desarrollo de personas y altos directivos, para promover un mejor empleo público y un Estado al servicio de los ciudadanos.