



UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE CIENCIAS FISICAS Y MATEMATICAS
DEPARTAMENTO DE INGENIERIA INDUSTRIAL

**INTERACCIÓN ESTRATÉGICA EN LA IMPLEMENTACIÓN DE
POLÍTICAS PÚBLICAS: EL CASO DE LA NUEVA POLÍTICA DE
RECURSOS HUMANOS EN EL SECTOR PÚBLICO CHILENO
(2003-2006)**

**TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE
MAGISTER EN GESTION Y POLITICAS PÚBLICAS**

LUIS ABELARDO GARRIDO VERGARA

**PROFESOR GUIA:
JUAN CARLOS CORTÁZAR VELARDE**

**MIEMBROS DE LA COMISION:
ELIZABETH GUERRERO CAVIEDES
MARIA ANGELICA PAVEZ GARCIA**

**SANTIAGO DE CHILE
JULIO, 2010**

Resumen Ejecutivo

Este trabajo analiza lo que deben hacer los Gerentes Públicos si la política que implementan no cuenta con todos los recursos necesarios para ir logrando sus objetivos y así consolidar su trayectoria en el tiempo, ya que cuando esto sucede, deben ser capaces de seguir sus instintos para desarrollar estrategias identificando oportunidades en los acontecimientos que enfrentan.

El caso estudiado consistió en analizar el desempeño de un organismo que fue creado para implementar una política que no concitaba mucho interés a nivel gubernamental y mediático, y que además no contaba con los elementos necesarios para proyectar su trayectoria. En este sentido se formuló la pregunta de investigación general, *¿Cómo influyen las estrategias emergentes de los gerentes públicos, en los contenidos y en la trayectoria de una reforma en la Administración Pública?* y las preguntas de investigación específicas, *¿Cuáles fueron los principales acontecimientos del contexto que se aprovecharon en la implementación?* y *¿Por qué y cómo surgieron estrategias emergentes?* La evidencia del caso, demostró que las estrategias emergentes pueden llegar a ser determinantes en los contenidos y trayectoria de una política pública durante la implementación, lo que se observó en el caso, en donde la Subdirección comenzó como un organismo encargado de crear y aplicar un Reglamento de Concursabilidad y terminó siendo una unidad especializada en la gestión estratégica de recursos humanos, en donde los principales acontecimientos de contexto que fueron identificados durante el proceso fueron la elaboración del Reglamento de Concursabilidad n° 69, la baja prioridad que concitaba la política en relación a la Alta Dirección Pública y los conflictos gremiales de los funcionarios públicos con el Estado. Además, se constató que la implementación se basó en un aprendizaje organizacional, con un conjunto de acciones estratégicas basadas en las ventanas de oportunidad con el fin de fortalecer la trayectoria de la política, en una modalidad de funcionamiento por 'apilamiento' de nuevas metas y objetivos, según el éxito emergente de dichas prácticas. Finalmente, se identificaron tres lecciones del caso respecto de la importancia y el funcionamiento de las estrategias frente a la 'emergencia' en la implementación. Éstas apuntaron a que un buen Gerente Público debe saber aprovechar acontecimientos 'inesperados' e 'inevitables' durante la implementación, sobre la relevancia de desarrollar 'contenido estratégico' ante 'lo inesperado' en la implementación una política, y la importancia de focalizar acciones donde existen mayores oportunidades de triunfar.

Índice de Contenidos

Tema	Página
I. Introducción	5
II. Relato del Caso	7
II.i) Creando la Subdirección de Desarrollo de las Personas	7
II.ii) Elaborando y Difundiendo el Reglamento N° 69	10
II.iii) Diagnosticando a las Unidades de Recursos Humanos en el Sector Público	13
II.iv) Mediando en las movilizaciones de los funcionarios públicos	16
II.v) Consolidándose y ampliando Funciones	20
III. Análisis del Caso	25
III.i) Identificando oportunidades y generando estrategias	25
III.ii) La importancia del contexto en la generación de oportunidades	29
III.iii) Desarrollando estrategias emergentes	35
IV. Conclusiones	46
IV.i) Síntesis sobre el Análisis del Caso	46
IV.ii) Las lecciones del Estudio	48
V. Bibliografía	49
VI. Bibliografía Web	51
VII. Anexos	52

Índice de Esquemas

Tema	Página
Esquema nº 1. El proceso de elaboración estratégica ('strategizing')	32
Fuente: Elaboración propia	
Esquema nº 2. Tipos de Estrategia	38
Fuente: Mintzberg & Jorgensen, 1987 36	
Esquema nº 3. Definición del Rol: 2 Períodos	41
Fuente: Elaboración propia	
Esquema nº 4. Ampliar el Control Estratégico	44
Fuente: Mintzberg, 1999, p.88	

I Introducción

El estudio de la implementación de una política pública constituye el foco de esta investigación, cuya pretensión es hacer un aporte al conocimiento empírico sobre el desarrollo organizacional como modelo de base en la puesta en marcha de una política pública. No sólo se explican los procesos que materializan o “dan vida” a una política, sino además se intenta analizar las formas y efectos de la acción de los actores que participan en dichos procesos, como sustento para explicar la trayectoria que va siguiendo el funcionamiento y la evolución de una política pública en el tiempo.

En este trabajo se analiza la nueva política de recursos humanos en Chile, un proceso que comenzó durante el año 2002, cuando se suscitó una discusión mediática sobre la necesidad de contar con normativas específicas en torno a la probidad y transparencia en la función pública chilena, ante la denuncia de casos que mostraban irregularidades en el actuar de autoridades y en el funcionamiento de las asignaciones de recursos en algunos servicios fiscales. Esto desembocó en que el gobierno se comprometiera a impulsar medidas preventivas y fiscalizadoras en pro de estas materias en la administración pública, lo que inició un proceso que dio origen a la Ley del Nuevo Trato Laboral (N° 19.882) del 23 de junio de 2003. Esta medida fue impulsada por el Ministerio de Hacienda desde la Dirección Nacional de Presupuestos (DIPRES), un organismo público que cumplió con la función de elaborar esta nueva ley. Esta norma creó la Dirección Nacional del Servicio Civil (DNSC), organismo público que se encargó de implementar esta nueva normativa con dos énfasis: en primer lugar, la conformación de un Sistema de Alta Dirección Pública (SADP) para funcionarios públicos de primer y segundo nivel en la escala jerárquica del Servicio Público; en segundo lugar, la creación y desarrollo de una nueva política de recursos humanos para el resto de los funcionarios desde el tercer nivel jerárquico. Esto determinó la creación de dos subdirecciones: la Subdirección de Alta Dirección de Alta Dirección Pública (SADP) y la Subdirección de Desarrollo de las Personas (SDP). La primera se dedicó a implementar el Sistema de Alta Dirección Pública (para los cargos de I y II nivel en la escala jerárquica) y la segunda, se encargó de implementar el Decreto n° 69 (orientado a la concursabilidad en cargos de III nivel) y de difundir la nueva normativa a lo largo de los Servicios Públicos del país, en el marco de la puesta en marcha de esta nueva política de recursos humanos en el Servicio Civil chileno.

La modalidad seguida a lo largo de este proceso representa un caso interesante de estudio sobre la implementación de las políticas públicas en Chile, ya que históricamente han sido poco frecuentes aquellas ocasiones en las que se ha creado una institución específica para asumir la puesta en marcha de un plan de acción del gobierno. En general se ha tendido a utilizar criterios y actores tecnocráticos estratégicos, amparados en instituciones con tradición y experticia en su manejo (Silva, 2006). En este sentido, el estudio de esta experiencia sirve en gran medida para analizar cómo el éxito o fracaso de una política depende de la gestión de una institución que es tan 'nueva' como la política que se implementa.

Este estudio de caso fue realizado siguiendo la metodología contenida en la *Guía Práctica para la Elaboración de Estudios de Caso Sobre Buenas Prácticas en Gerencia Social*, desarrollada en 2004 por Michael Barzelay y Juan Carlos Cortázar para el Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES) del Banco Interamericano de Desarrollo. El objetivo de este estudio es responder a la pregunta de investigación general: **¿Cómo influyen las estrategias emergentes de los gerentes públicos en los contenidos y en la trayectoria de una reforma en la administración pública?** Para ello, se formularon las siguientes preguntas específicas: **¿Cuáles fueron los principales acontecimientos del contexto que se aprovecharon en la implementación? ¿Por qué y cómo surgieron estrategias emergentes?**

II. Relato del Caso

II.i) Creando la Subdirección de Desarrollo de las Personas

La entrada en vigencia de la Ley del Nuevo Trato Laboral en Junio del 2003¹, dio paso a la creación de la Dirección Nacional del Servicio Civil (DNSC)², que fue concebida en dos Subdirecciones: la Subdirección de Desarrollo de las Personas (DSP) y la Subdirección de Alta Dirección Pública (SADP). La puesta en marcha de esta normativa estableció el comienzo de la implementación de una nueva política de recursos humanos en el sector público chileno.

El inicio de esta Ley se remonta a comienzos del año 2001, cuando el gobierno de Ricardo Lagos Escobar, a través de la Dirección Nacional de Presupuestos (que hasta ese entonces se encargaba de los temas de recursos humanos en el Estado a través de la Subdirección de Racionalización y Función Pública), suscribió un acuerdo con los gremios de los funcionarios del sector público, representados por la Asociación Nacional de Empleados Fiscales, para trabajar conjuntamente en una nueva política laboral para los trabajadores del sector público. Casi un año después, se originó un documento que contenía las bases de la nueva Ley del Trato Laboral para los funcionarios fiscales³. No obstante, este proyecto de Ley no logró consolidarse de forma inmediata debido a la falta de apoyo político en el parlamento. Recién en Enero del 2003 esta nueva legislación logró ser aprobada, cuando se produjo un pacto político-legislativo entre el gobierno y los partidos de oposición para modernizar al sector público, como respuesta a múltiples denuncias mediáticas sobre casos de corrupción funcionaria e irregularidades en el funcionamiento de la administración pública. El gobierno y la oposición conformaron un equipo de especialistas y crearon una agenda de trabajo compartida⁴, con el objetivo de lograr un consenso sobre los principales contenidos a incorporar en una serie de reformas en pro de la modernización y mejoramiento del sector público. Dentro de estos cambios, se contempló una mejora integral al Servicio Civil en las modalidades de reclutamiento y en la promoción de la carrera funcionaria, tanto a nivel directivo

¹ Ley del Nuevo Trato Laboral N° 19.882. Entró en vigencia luego de su publicación en el Diario Oficial de Chile, el día 23 de Junio del 2003.

² La Dirección Nacional del Servicio Civil entró en funcionamiento el 17 de Enero de 2004.

³ El 5 de Diciembre del año 2001, el gobierno presentó en el Congreso un proyecto de Ley con las bases de la nueva política de recursos humanos en el sector público.

⁴ La llamada "Agenda de Modernización del Estado", contempló una reforma integral al Servicio Civil, la profundización del sistema de compras y contrataciones públicas, la transparencia en el financiamiento de la política y el desarrollo del gobierno electrónico.

como a nivel de las otras jerarquías de la carrera funcionaria. Uno de los acuerdos del pacto político-legislativo consistió en generar una política diferenciada de recursos humanos para los funcionarios de más alta jerarquía y para los funcionarios de menor rango, debido a la necesidad de responder consistentemente ante el interés mediático que habían provocado casos de corrupción en altos cargos de la administración pública. Se estableció así un segmento⁵ que se denominó 'Alta Dirección Pública', que correspondía a los cargos de primer y segundo nivel en la escala jerárquica del sector público. Se acordó que esta parte de los empleados fiscales se sometería a una comisión especial que velaría por los reglamentos de concursos y de desempeño, mientras los restantes funcionarios públicos se sometieron a los acuerdos ratificados en el proyecto original de la Ley del Nuevo Trato.

La Ley resultante tuvo modificaciones al documento original de Diciembre de 2001. Todo lo relacionado con la 'Alta Dirección Pública', se incorporó de manera adicional en el proyecto inicial de la Ley del Nuevo Trato. Esta modificación fue realizada por la Dirección de Presupuestos sin la incorporación de los gremios de empleados fiscales, por lo que se produjeron cuestionamientos desde estas organizaciones en torno al proyecto que finalmente se aprobó, debido a que reclamaron sentirse marginados del nuevo proceso y, además, porque consideraron que la existencia de un sistema de promoción y concurso exclusivo para los altos directivos en el sector público significaba un trato discriminatorio a los restantes empleados fiscales. Ante este escenario, en Abril del 2003, los gremios de los trabajadores del sector público presentaron una demanda acusando la inconstitucionalidad de esta naciente Ley del Nuevo Trato. Sin embargo, los tribunales desestimaron esta demanda y finalmente la Ley logró ser aprobada.

La Dirección Nacional del Servicio Civil nació como parte del Ministerio de Hacienda, a través de la Subdirección de Racionalización y Función Pública. La primera directora de este servicio, Catalina Bau, se desempeñaba como jefa de gabinete del Ministro de Hacienda de la época. Como primera autoridad de esta naciente institución, ella debió asumir el desafío de implementar los reglamentos y garantías de transparencia en los procesos de concursos públicos de reclutamiento, a partir de las dos modalidades establecidas en la Ley del Nuevo Trato Laboral: los concursos del sistema de 'Alta Dirección Pública', y los correspondientes a la carrera funcionaria. Por ello, cuando fue designada en el cargo, el Ministro de Hacienda y el Director de Presupuestos, le

⁵ Ver Anexo. Parte 2.

encomendaron la misión de conformar un equipo que diera forma y proyección a la naciente Dirección, considerando como tarea prioritaria alcanzar transparencia y credibilidad en la asignación de los cargos directivos, debido al interés mediático y el costo político que había concitado esta materia.

Siguiendo este mandato, lo primero que hizo la directora fue convocar a Christian Hansen, un reconocido especialista en gestión de recursos humanos del Servicio de Impuestos Internos para encargarse de la Subdirección de Alta Dirección Pública. Tal como lo reconoce la directora de la época: *“se requería de un profesional con mucha experiencia y trayectoria para asumir este desafío, y Christian ya había hecho un muy buen trabajo en Impuestos Internos, así que era la persona indicada”*⁶. Fue así como se contrató a alguien que asumió la función de administrar el ingreso y promoción de los altos directivos fiscales de primer y segundo nivel en la escala pública.

Luego se llamó a un concurso público para definir a quién se encargaría de dirigir la puesta en marcha de la Subdirección de Desarrollo de las Personas. En Mayo del 2004, apoyándose en la asesoría de empresas y especialistas en selección laboral, se seleccionó a Fernando Díaz, un profesional de reconocida trayectoria en temas de gestión pública en servicios públicos, como Subdirector del Desarrollo de las Personas, quien debió asumir la tarea de diseñar una institucionalidad capaz de gestionar la implementación de la carrera funcionaria y la creación y puesta en marcha de planes y programas de capacitación para los trabajadores fiscales comprometidas en la Ley, para todos los niveles de funcionarios públicos con contrato de modalidad ‘de planta’⁷ (permanente), exceptuando los correspondientes a directivos de primer y segundo nivel en la jerarquía de los trabajadores fiscales.

⁶ Entrevista N° 2.

⁷ En el caso chileno, según la Ley N° 18.834 del ‘Estatuto Administrativo’, existen tres modalidades contractuales en la administración pública: 1) Planta de personal: Es el conjunto de cargos permanentes asignados por la ley a cada institución (artículos 3 y 5), 2) Empleo a contrata: Es aquél de carácter transitorio que se consulta en la dotación de una institución (artículo 3), y 3) A Honorarios: Aplicable a profesionales y técnicos de educación superior o expertos en determinadas materias, cuando deban realizarse labores accidentales y que no sean las habituales de la institución, mediante resolución de la autoridad correspondiente, y cuando se contempla la prestación de servicios para cometidos específicos, conforme a las normas generales (artículo 11).

II.ii) Elaborando y Difundiendo el Reglamento N° 69

En lo relativo a la carrera funcionaria, la puesta en marcha de la Ley del Nuevo Trato involucró el cumplimiento de una serie de compromisos establecidos en el diseño de dicha normativa. El más urgente de ellos era la definición, diseño e implementación de una normativa que reglamentara los concursos de ingreso y promoción en la Administración Pública, hasta el tercer nivel jerárquico del escalafón de empleados fiscales. A la Subdirección del Desarrollo de las Personas, luego de su creación, se le adjudicó esta tarea. Por ello, luego de asumir funciones, tanto el Subdirector como su equipo, en conjunto con especialistas de la Dirección de Presupuestos, comenzaron a trabajar para dar forma y contenido a un nuevo reglamento de concursabilidad para los recursos humanos del sector público.

Durante la segunda mitad del mes de Mayo se dio inicio a este proceso. Sin embargo, pocos días antes que comenzara, el Subdirector y su equipo acordaron que la implementación de esta nueva modalidad de concurso se podía aprovechar para generar incentivos para que los funcionarios públicos pudieran desarrollar carreras ascendentes en los servicios fiscales, vinculando experiencia con mejoras en las remuneraciones de los cargos. Tal como lo recuerda el Subdirector de la época: *"el tercer nivel es como la culminación de la carrera funcionaria. Y a nosotros efectivamente nos interesaba crear una promoción interna"*⁸. Sin embargo, cuando el equipo comenzó a definir los perfiles acordes a este nivel jerárquico, se encontraron con que en la mayoría de los casos resultaba confuso identificarlos, debido a que en la mayoría de los servicios públicos había una gran cantidad de cargos con problemas en la definición de sus perfiles, competencias y escala salarial. Además de lo anterior, en el transcurso de este período tanto el Subdirector como su equipo se dieron cuenta que para poder definir los concursos de acceso y promoción era necesario distinguir los cargos que correspondían al tercer nivel en los Servicios Públicos, ya que este nivel jerárquico también contemplaba cargos directivos que no estaban considerados en la Alta Dirección Pública, sino que estarían regidos por el Reglamento de Concursabilidad. Por esta razón, luego de un mes de trabajo, la Subdirección decidió solicitar a la Dirección de Presupuestos una asesoría técnica y legal para elaborar el reglamento.

⁸ Entrevista N° 3.

A finales de Julio, luego de diseñar los perfiles para definir a los cargos del tercer nivel, los especialistas de la Dirección de Presupuestos fijaron plazos a la Subdirección para finalizar la elaboración del reglamento. De esta manera, el 14 de Agosto de 2004, entró en vigencia el Reglamento N° 69 sobre 'Concurso del Estatuto Administrativo'. Pese a que el reglamento se aprobó en Agosto de 2004, el equipo de la Subdirección tardó cerca de seis meses en la definición de los perfiles para los cargos de tercer nivel, por lo que esta tarea siguió siendo una prioridad cuando esta norma comenzó a funcionar. Dada esta contingencia, la Dirección de Presupuestos fijó el mes de Febrero de 2005, como máximo plazo en la elaboración de los perfiles para los cargos de este nivel jerárquico.

Cuando el reglamento comenzó a funcionar, al Subdirector se le ocurrió la idea de difundir y sensibilizar a los Servicios Públicos con esta nueva normativa, como un aspecto fundamental en su implementación, ya que era necesario mostrar e incentivar la aceptación de este nuevo procedimiento de concurso y promoción de la carrera funcionaria, así como de la propia Subdirección. Por ello, se definió una estrategia desde dos frentes, uno orientado a la continuación del trabajo (que ya venían desarrollando) de definición de los cargos de tercer nivel en el sector público⁹, y otro dirigido a difundir la normativa a nivel nacional. Es así como a finales de Agosto, un equipo conformado por la Directora Nacional del Servicio Civil, los Subdirectores de Desarrollo de las Personas y de Alta Dirección Pública, junto con miembros de sus respectivos equipos, comenzaron una gira nacional de difusión de esta nueva normativa y de la Alta Dirección Pública, donde el principal acento se puso en explicar esta nueva institucionalidad a los niveles directivos o gerenciales, a los profesionales de las Unidades de Recursos Humanos y a las asociaciones de funcionarios de los distintos servicios públicos del país.

Durante esta gira, el equipo de la Dirección Nacional diseñó un sistema de trabajo regional en sintonía con los Intendentes¹⁰, en donde se organizaban seminarios o reuniones conjuntas con

⁹ El Ministerio de Hacienda, a través de la Subdirección de Racionalización de la Función Pública, la Subdirección se le dio un plazo hasta Febrero del 2005.

¹⁰ El Intendente es un representante natural e inmediato del Presidente de la República en el territorio de su jurisdicción, la cual corresponde a una división político-administrativa llamada "región". La Intendencia corresponde a un órgano desconcentrado territorialmente y el Intendente es la máxima autoridad regional. Es nombrado por el Presidente y se mantiene en sus funciones mientras cuente con su confianza. Chile actualmente está dividido en 15 regiones, por lo que existen 15 Intendentes.

Servicios Públicos, autoridades, especialistas en Recursos Humanos y representantes gremiales de los funcionarios públicos a nivel regional. Este período se extendió casi la totalidad del primer semestre del año 2005. Sin embargo, durante los primeros meses de este proceso, los miembros del equipo constataron que en algunos Ministerios y Servicios Públicos la definición de perfiles para cargos de tercer nivel y la aplicación del reglamento resultaba mucho más compleja de lo que habían pensado, debido a la manera en que se ordenaban las competencias y capacidades de decisión en los distintos niveles de autoridades y jefaturas. Además de lo anterior, existieron problemas con algunas Instituciones Públicas en donde los concursos de ingreso fueron cuestionados en términos de su transparencia y probidad. Estos dos factores condicionaron el tiempo que tomó la puesta en marcha de los nuevos sistemas de concurso. En este sentido, el Subdirector de Desarrollo de las Personas de la época, señala: *"A nivel de organización ministerial, Educación y Justicia fueron difíciles. Pero por ejemplo, el trámite fue muy rápido en el Ministerio de Defensa, porque la lógica de los Subsecretarios es mucho más vertical. Además, tenían bien definidas y estructuradas las competencias de los cargos y había una lógica más de carrera..."*¹¹. En Marzo de 2005, la Subdirección concretó la puesta en marcha de los primeros concursos públicos regidos por este nuevo reglamento en el Ministerio de Defensa.

Paralelamente a lo anterior, el equipo de la Subdirección fue percibiendo a lo largo de la gira nacional de difusión que las organizaciones sindicales y gremios de funcionarios públicos mostraban una creciente desconfianza a la implementación de esta nueva normativa. Esta desconfianza y en algunos casos, rechazo, venía desde la aprobación de la Ley del Nuevo Trato debido a la inclusión de la Alta Dirección Pública. Lo anterior se vio fortalecido por que todavía existían concursos que estaban "arreglados" o respondían a compromisos informales de las autoridades, ya que asignaban cargos a sus amistades o por compromisos políticos con los partidos. En muchas ocasiones durante las reuniones en el marco de la gira nacional, el equipo de la Subdirección debió enfrentar las demandas de variadas organizaciones sindicales respecto de su realidad local y sectorial sobre casos en donde las autoridades no respetaban las modalidades existentes para contratar nuevos funcionarios. Los gremios denunciaban los casos en donde no había existido transparencia en la forma como se había asignado un cargo. Por ello, para los sindicatos y organizaciones gremiales, la puesta en marcha de esta nueva normativa significaba incluso en algunos casos, *"institucionalizar esta creciente corrupción en los concursos de ingreso y*

¹¹ Entrevista N° 3.

en la promoción de la función pública”¹². Muchos dirigentes gremiales acusaron a la autoridad de buscar una serie de normativas que protegieran y estabilizaran estas prácticas en el sector público.

En este contexto, el equipo tuvo que enfrentarse a organismos públicos que se mostraban reacios a implementar el nuevo sistema, como fue el caso de los Ministerios de Educación y Salud, en donde hubo varios Servicios que demoraron en implementar el nuevo sistema de concursabilidad. Sin embargo, la estrategia de difusión impulsada por el equipo de la Dirección Nacional les permitió ir generando progresivos vínculos, no sólo con las organizaciones de los funcionarios públicos, sino que también con los mismos directivos de los Servicios (en la mayoría de los casos). Tal como declara uno de los miembros del equipo, *“al principio tanto los directivos como los gremios mostraban desconfianzas, pero luego comenzaron a llamarnos para pedirnos que mediáramos ante la Dirección de Presupuestos, cuando habían conflictos por reajuste salarial o por otros temas. Nos convertimos en un apoyo para ellos”*¹³.

II.iii) Diagnosticando a las Unidades de Recursos Humanos en el Sector Público

Hacia principios del segundo semestre del 2005, el equipo de la Subdirección de Desarrollo de las Personas hizo un balance sobre el proceso de difusión del reglamento n° 69. La principal conclusión a la que llegaron los miembros de la Subdirección fue que, en la mayoría de los casos, la importancia que jugaban las unidades de recursos humanos en las instituciones públicas dependía de las capacidades y competencias de quien se encargaba de la unidad. Tal como lo expresa un miembro del equipo de la época: *“nos dábamos cuenta de que, si bien es cierto que en algunos servicios utilizaban a las unidades de recursos humanos como medio estratégico, se da la casualidad de que era porque la persona que dirigía esa área en ese instante era alguien que tenía muchas capacidades y competencias en este tema a nivel de gestión. Sin embargo, si analizamos la gestión de las unidades de los recursos humanos a nivel general en los servicios públicos del país, vemos que estas unidades no estaban contempladas en los objetivos más estratégicos en la mayoría de los servicios”*¹⁴. A partir de esta conclusión, el equipo de la Subdirección decidió

¹² Entrevista N° 4.

¹³ Entrevista N° 5.

¹⁴ Entrevista N° 6.

comenzar a trabajar en estrategias que permitieran fortalecer la función de las unidades de recursos humanos en las instituciones públicas *“para hacerlas cumplir un papel más estratégico”*¹⁵.

Durante los meses de Agosto y Septiembre, el Subdirector y su equipo trabajaron en conjunto con asesores técnicos del Banco Interamericano del Desarrollo (BID) en la definición de estrategias que permitieran dar una continuidad a los resultados obtenidos en la fase de difusión del reglamento, tomando como foco el empoderamiento de las unidades de recursos humanos a nivel estratégico en las organizaciones públicas. Luego del primer mes, se concluyó que era necesario fortalecer el rol de la Dirección Nacional, a través de la Subdirección del Desarrollo de las Personas generando una red institucional que permitiera instalar visiones estratégicas en las unidades de recursos humanos de los servicios, como un apoyo para que los directivos logaran cumplir sus objetivos estratégicos en esta materia. Para alcanzar esta aspiración, los consultores recomendaron al equipo de la Subdirección realizar un estudio en profundidad sobre el estado de la gestión de los recursos humanos en el sector público por cada unidad, ya que para implementar una red de apoyo era necesario conocer la situación actual en que se encontraban. Además, no existía un estudio de estas características en la administración pública chilena. Así surgió la idea de realizar un diagnóstico de las unidades de recursos humanos en el sector público chileno. Entre los meses de Octubre del año 2005 y Febrero del año 2006, se concretó el primer ‘Diagnóstico de las Unidades de Recursos Humanos de los Servicios Públicos’ en la Administración Pública chilena, el cual contó con financiamiento del Estado y del Banco Interamericano del Desarrollo (BID)¹⁶, y fue llevado por empresas consultoras que se adjudicaron el estudio a través de una licitación pública. El diagnóstico contempló a 160 unidades de recursos humanos del sector público¹⁷.

¹⁵ Entrevista N° 6.

¹⁶ Estos fondos fueron entregados en el marco del Programa de Fortalecimiento Institucional de la Dirección Nacional del Servicio Civil de Chile, vigente desde el 2004. EL “Programa “Fortalecimiento de la Dirección Nacional del Servicio Civil”, financiado por el Estado de Chile y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), consideró la implementación de 3 grandes componentes: Fortalecimiento de la capacidad de gestión de la DNSC, Apoyo a la Implantación del Sistema de Alta Dirección Pública y Apoyo a la modernización y profesionalización de la gestión de recursos humanos de la administración civil del Estado.

¹⁷ El conjunto de organismos que forman parte de los 18 ministerios, incluida la Presidencia de la República, suman en total 170 servicios públicos, de los cuales el Estudio consideró a 160. No se consideraron aquellos servicios no regidos por el Estatuto Administrativo, servicios regidos por el Estatuto Administrativo con una dotación menor a diez personas, servicios cuyas funciones son reservadas. Además, se exceptuaron aquellas instituciones que eran autónomas respecto del poder Ejecutivo, tales como, la Contraloría General de la República, el Poder Judicial, el Congreso Nacional y el Ministerio Público. Los servicios excluidos fueron: el Fondo Nacional de la Discapacidad, Superintendencia de Valores y Seguros, Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, Consejo Superior de Educación, Consejo de Rectores, Subsecretaría de

La realización del diagnóstico contempló cinco etapas. En el transcurso de las dos primeras, correspondientes al diseño de un modelo de unidades de recursos humanos y a la creación de instrumentos específicos para el levantamiento de datos, el equipo de la Subdirección consideró desarrollar una estrategia de difusión del diagnóstico en los Servicios Públicos. Dicha estrategia consistió en mostrar a los servicios públicos las principales características del modelo de recursos humanos propuesto, y de los principales aspectos a medir en el diagnóstico.

Entre los meses de Enero y Febrero, se desarrollaron las acciones de recolección, codificación y categorización de datos. Estas actividades se fueron realizando de forma paralela, ya que los miembros del equipo habían decidido una estrategia considerando que no todos los servicios lograrían cumplir con los plazos estipulados en las evaluaciones, bajo el argumento de que se requería una gran cantidad de información y muchos servicios contaban con procedimientos altamente burocráticos que eventualmente podrían evitar su entrega acorde a los plazos establecidos. Pese a lo anterior, a finales de Febrero se terminó de construir una base de datos con información de 160 servicios estudiados. El análisis de la información recolectada se extendió por casi un año. Las principales conclusiones que se plantearon respecto del estudio apuntaron hacia la generación de una estrategia de empoderamiento, cuando se encontraron diferencias de gran magnitud entre las unidades de recursos humanos por cada servicio: *“al poco tiempo ya nos empezamos a dar cuenta de cosas bien importantes. Dentro de ellas, la que más nos llamó la atención fue que las diferencias entre las unidades de recursos humanos de cada servicio eran realmente abismantes. En general, el empoderamiento de los recursos humanos era bastante pobre porque existía un déficit de visiones estratégicas al respecto de su gestionar”*¹⁸. Los resultados más importantes que se obtuvieron en esta etapa, apuntaron hacia la falta de capacitación en los directivos públicos de las unidades de recursos humanos para administrar eficientemente la dotación de insumos tecnológicos, para incentivar mejoras enfocadas en la eficiencia de la gestión. El análisis se prolongó hasta que la Subdirección logró poner en marcha un

Carabineros, Subsecretaría de Redes Asistenciales, Consejo Nacional de Televisión, Agencia Nacional de Inteligencia y la Dirección Nacional del Servicio Civil, que no fue parte de la investigación. No obstante, con posterioridad, este servicio utilizó la metodología del estudio para diagnosticar su unidad de recursos humanos en 2007.

¹⁸ Entrevista N° 6.

sistema de categorización para las unidades de recursos humanos en términos de recursos y de gestión de las personas, tanto a nivel de posición, como a nivel de jerarquía de las mismas¹⁹.

Luego del análisis de resultados, el equipo de la Subdirección desarrolló un informe que explicaba el diagnóstico de las unidades de recursos humanos en cada Servicio Público incluido en la muestra según su nivel de desarrollo, y la definición detallada del modelo de referencia de unidades de recursos humanos para las instituciones públicas. En ese momento, al interior del equipo de la Subdirección se concluyó que ya estaban en condiciones de generar evaluaciones del desempeño de las unidades de recursos humanos, como un aspecto esencial para desarrollar las capacidades necesarias que les permitieran pasar a ser reconocidos como un organismo técnico encargado de la profesionalización y modernización de los recursos humanos en el sector público.

II.iv) Mediando en las movilizaciones de los funcionarios públicos

Cuando la Subdirección comenzó a funcionar a mediados de 2004, le correspondió asumir la entrega del 'Premio Anual por Excelencia Institucional' de acuerdo a lo establecido en la Ley del Nuevo Trato Laboral. Este premio se creó para incentivar buenas prácticas en la gestión de los Servicios Públicos²⁰ y se entregó por primera vez en 2004. Por mandato de la Ley del Nuevo Trato, se contempló que durante su primer año de funcionamiento se otorgara al Registro Civil, en reconocimiento a los logros que había alcanzado este servicio resolviendo una serie de conflictos gremiales por demandas de reajuste salarial y estabilidad laboral.

A finales de ese año, nuevamente comenzaron a producirse movilizaciones de los gremios en el Registro Civil debido una demanda de estabilidad laboral ante el alto número de trabajadores con contrato a honorarios, en donde los funcionarios acusaban a la autoridad de no cumplir con los compromisos suscritos en movilizaciones anteriores respecto de aumentar las plazas con contrato

¹⁹ Dirección Nacional del Servicio Civil. Subdirección del Desarrollo de las Personas. "Diagnóstico de las Unidades de Recursos Humanos del Sector Público". Informe Ejecutivo. Página 5. Documento web. Disponible en: <http://64.76.175.73/xwdesign/ws001/design/style000001/0000000020000001388.pdf>

²⁰ Este premio se diseñó para premiar a un servicio público que lograra altos índices en aspectos tales como: gestión, eficiencia institucional, productividad y calidad de los servicios proporcionados a sus usuarios. Este reconocimiento se tradujo en la entrega de un incentivo económico del 5% mensual a los funcionarios del servicio público ganador, (Entrevista N° 5).

permanente. Esta situación produjo una creciente preocupación al interior de la Dirección de Presupuestos en torno a la credibilidad que tendría el 'Premio Anual por Excelencia Institucional' en el sector público si en el primer año de su entrega, la institución ganadora se mantuviera en movilizaciones y protestas. Debido a ello, se le solicitó a la Dirección del Servicio Civil intervenir con el objetivo de frenar las movilizaciones debido a su rol como administradores del premio. El equipo de la Subdirección del Desarrollo de las Personas se hizo parte en la mesa de negociación entre los trabajadores y la Dirección de Presupuestos. A lo largo de este proceso, el Subdirector propuso el recientemente creado Reglamento de Concursabilidad como un insumo para resolver los problemas de inestabilidad laboral y cuoteo político en la asignación de cargos. Se propuso crear nuevas modalidades de concurso en donde la principal preocupación fuera garantizar transparencia y estabilidad laboral. Partiendo de esta idea base, el Subdirector conformó un comité representativo con las partes involucradas, y se comenzó a trabajar en un nuevo sistema de concursabilidad. Finalmente, luego de unas semanas de trabajo, se crearon nuevos concursos para cargos vacantes al interior del servicio con la nueva modalidad establecida en el reglamento y se consiguió mantener una garantía de estabilidad laboral anual para aquellos funcionarios con contratos de honorarios, lo que marcó el fin de la movilización.

En la segunda parte del año 2004, mientras el equipo de la Dirección Nacional del Servicio Civil realizaba la difusión del reglamento n°69, recibió un mandato proveniente desde la Dirección de Presupuestos, que consistía en que debían asumir un rol mediador en algunos conflictos específicos entre los gremios de funcionarios y las autoridades de algunos Servicios Públicos, debido a las dificultades de entendimiento que la entidad presupuestaria tenía con los gremios de los trabajadores fiscales en los temas referidos a la negociación de reajuste salarial y en la inestabilidad laboral de los funcionarios públicos sin contrato permanente ('aumento de contratos a planta')²¹. Específicamente, la Dirección de Presupuestos solicitó a la Dirección del Servicio Civil participar en las mesas de negociación conformadas por ella, los directivos públicos y los sindicatos. El rol que asumió la Subdirección del Desarrollo de las Personas estuvo marcado por múltiples casos de negociaciones y movilizaciones de los trabajadores del sector público, en donde lo más complejo resultaba ser la generación de acuerdos que logran satisfacer a ambos sectores.

²¹ Antes de la existencia de la Dirección Nacional del Servicio Civil, la Dirección de Presupuestos, a través de la Subdirección de Racionalización y Función Pública, negociaba con los gremios de los funcionarios públicos. La Dirección de Presupuestos se oponía sistemáticamente a aumentar los contratos permanentes.

Durante este período, el caso más emblemático fue la movilización de los funcionarios fiscales en la Dirección del Trabajo el 28 de Septiembre del 2004. Luego de una serie de negociaciones fallidas, los gremios decidieron establecer un paro indefinido de actividades, debido a lo que consideraron como un no cumplimiento por parte del gobierno de los acuerdos sobre la demanda histórica seguida por los trabajadores para aumentar la dotación de planta, lo cual, se sumó a las denuncias sobre irregularidades y falta de transparencia en las asignaciones de los cargos institucionales. La movilización que se generó no tenía precedentes, pues se prolongó cerca de 70 días. Tal como recuerda la Directora del Servicio Civil de entonces: *"a nosotros como Servicio Civil, se nos dio la confianza de intervenir en un conflicto en donde lo que los trabajadores fundamentalmente querían era un incremento de los contratos sujetos a modalidad permanente, y que todos los fiscalizadores del servicio, pasaran a ser parte de la Dirección del Trabajo. Ellos habían tenido un proceso de asignaciones de cargos anterior muy fracasado en el que la contraloría les había cuestionado el proceso de concurso por falta de transparencia. A nosotros nos tocó ser garantes de este nuevo concurso donde teníamos que darle confianza al trabajador"*²².

A mediados del mes de Octubre del 2004, cuando la movilización llevaba cerca de una treintena de días, la Subdirección del Desarrollo de las Personas se incorporó a la mesa de negociación como ente mediador. Para cumplir con su mandato, su equipo diseñó una estrategia de intervención basada en la utilización del nuevo Reglamento de Concursabilidad para crear un nuevo sistema de concursos en aquellos cargos donde existían irregularidades en su asignación. Con esta modalidad de trabajo, luego de varios días de negociación, la Subdirección puso en funcionamiento los nuevos sistemas de concurso, tal como declara la Directora del Servicio Civil de la época: *"usamos el reglamento de concursabilidad, el reglamento 69, y lo aplicamos concretamente para hacer un sistema de concursabilidad donde establecimos las normas y las condiciones, lo que nos permitió mejorar sustantivamente la situación de los concursos al interior del organismo. Todos estaban muy satisfechos con lo que habíamos hecho"*²³. Esto permitió avanzar en la negociación de los trabajadores en torno a la demanda por aumento de funcionarios con contrato permanente en la institución. Sin embargo, cuando se dio paso a la negociación del traspaso a una modalidad de 'planta' a aquellos funcionarios sin contrato permanente se produjo un estancamiento debido a la dificultad alcanzar un acuerdo. La Dirección de Presupuestos y las altas autoridades de la Dirección

²² Entrevista N° 2.

²³ Entrevista N° 2.

del Trabajo no estaban dispuestos a aumentar la dotación de planta de acuerdo a los requerimientos de los gremios de los trabajadores del servicio, ante el argumento que dicha medida significaría un aumento de recursos imposible de mantener en el largo plazo. Por ello, el Subdirector y su equipo tuvieron que diseñar una estrategia que lograra que las partes convocadas en la mesa logaran llegar a un acuerdo. Cerca del mes de Noviembre, el Subdirector presentó un documento que contenía una serie de compromisos para mantener la estabilidad laboral de los funcionarios que no tenían contrato permanente. Los compromisos se basaban en mantener un período de estabilidad para los funcionarios sin contrato de planta que se podría extender hasta un año. Esta solución contó con el respaldo y reconocimiento tanto de los gremios como de las autoridades directivas, lo que reflejó un acuerdo que puso fin a las movilizaciones.

A principios del año 2005, los gremios de empleados fiscales del país, agrupados en la Asociación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF), comenzaron un paro nacional de actividades en el sector público, a raíz de una demanda de reajuste salarial. Dada esta situación, el Ministro del Interior solicitó a la Dirección Nacional del Servicio Civil intervenir en el conflicto elaborando una lista con aquellos funcionarios públicos que se encontraban en paro de actividades. En un primer momento, el equipo de la Subdirección del Desarrollo de las Personas aceptó este mandato y comenzó a generar listas de los funcionarios que respondían favorablemente a las movilizaciones manteniéndose sin trabajar. Complementariamente a lo anterior, el equipo conformó una red de trabajo con los Jefes de Recursos Humanos a nivel nacional, para lograr una mayor coordinación y agilidad en la respuesta de la autoridad y en la transferencia de información.

Como respuesta a la estrategia que siguió la Subdirección, la Asociación de Funcionarios Públicos realizó una 'toma' de las dependencias de la Dirección Nacional. La ocupación duró unas horas y por primera vez desde su creación, se produjo un distanciamiento importante entre el equipo de la Subdirección del Desarrollo de las Personas con la organización gremial de empleados fiscales. Unos días después de esta situación, el equipo de la Subdirección decidió no seguir con la estrategia del empadronamiento, argumentando que esa no era su labor y que debían recuperar el vínculo con los gremios de empleados públicos. En proximidad de la negociación del reajuste anual para el año 2005, el equipo de la Subdirección comenzó a restablecer las confianzas con la Asociación Nacional de Empleados Fiscales, ya que los gremios de los funcionarios públicos habían logrado buenos resultados en las mesas de negociación en que había participado el equipo de la

Subdirección del Desarrollo de las Personas, sobretudo en el caso del Registro Civil y la Dirección del Trabajo. Los gremios de los trabajadores solicitaron su presencia en la mesa de negociación del reajuste anual a la Dirección de Presupuestos. Ante esta petición, la Subdirección aceptó participar y continuó, paralelamente, con la difusión e implementación del Reglamento de Concursabilidad.

A lo largo de la negociación, la Subdirección cumplió un rol fundamental en garantizar un reajuste salarial acorde a las expectativas de las organizaciones gremiales y un acuerdo de estabilidad a los funcionarios públicos sin contrato permanente. Tal como lo reconocen miembros del equipo de la Subdirección de la época, la experiencia previa que tuvieron con el conflicto en la Dirección del Trabajo fue fundamental para desarrollar una estrategia de acuerdos en la mesa de negociación para ese año²⁴.

II.v) Consolidándose y ampliando Funciones

Como resultado del estudio diagnóstico de Recursos Humanos y otros antecedentes disponibles, en Marzo de 2006 al interior del equipo de la Dirección Nacional del Servicio Civil se planteó la necesidad de establecer una modernización de la gestión estratégica de los recursos humanos basada en el fortalecimiento de las unidades encargadas de este tema en los servicios públicos, apoyándose en una de las conclusiones planteadas por el diagnóstico elaborado por la Subdirección: *“se debe contar con formación específica en el área de recursos humanos para fortalecer y profesionalizar el trabajo de los responsables de las unidades encargadas de esta área en las organizaciones del sector público y de ese modo, impactar positivamente en los resultados y en la gestión de los servicios fiscales, considerando el desarrollo de competencias para mejorar el desempeño de estas unidades en ámbitos como habilidades de comunicación, negociación y capacidad para instalar y desarrollar una visión estratégica de la gestión de personas en sintonía con el giro principal de las instituciones”*²⁵.

²⁴ Entrevistas N°2 y N° 6.

²⁵ Pérez, Lorena. “El modelo y la estrategia de fortalecimiento en gestión estratégica de personas para el sector público chileno”. Tema del Panel: Fortalecimiento institucional y formación en torno a un modelo de gestión de personas para el sector público: la experiencia del Servicio Civil Chileno. CONGRESO Mfn 0747. P. 10.

Para dar respuesta a esta demanda de capacitación, el equipo de la Dirección del Servicio Civil diseñó los lineamientos generales para el diseño e implementación de un 'Diploma en Gestión de Personas para el sector público' (DGP)²⁶, un programa formativo en relación al manejo de los recursos humanos en el sector fiscal, de carácter especializado en temas de Gestión Estratégica. El equipo buscó dar respuesta a la necesidad de contar con formación específica en el área para contribuir a fortalecer y profesionalizar el trabajo de los directivos y responsables de las unidades de recursos humanos, y de ese modo, impactar positivamente en los resultados y en la gestión de los servicios públicos. Durante el segundo semestre del 2006, se llamó a una licitación pública para adjudicar la impartición de este programa. Finalmente, a finales de este año, la Universidad Alberto Hurtado de Chile se adjudicó este programa, dado que ofreció un sistema de doble titulación en el marco de un convenio estratégico con una universidad extranjera²⁷. El programa comenzó a implementarse bajo la modalidad de Diplomado dirigido a directivos públicos con preferencia en cargos de recursos humanos, a principios del 2007.

Paralelamente, durante el segundo semestre del año 2006 el equipo de la Subdirección comenzó a trabajar en la elaboración de un 'Manual de Selección de Personas en servicios públicos'²⁸, con la finalidad de distribuirlo en las unidades de recursos humanos de todo el país. Este manual abordaba contenidos relativos a la gestión de recursos humanos, e instrumentos técnicos y metodológicos que los servicios podían utilizar, tales como el perfil de selección, bases de concurso tipo, instrumentos de selección, pautas para entrevistas de valoración global, entre otros.

Durante este período, el equipo de la Subdirección comenzó a realizar talleres específicos para los directivos de las unidades de recursos humanos de los servicios públicos afectados al nuevo sistema de concursos y a los equipos directivos de los servicios²⁹. También se realizaron asesorías directas a los servicios en la realización de los concursos³⁰ y se difundieron documentos técnicos

²⁶ En este ámbito, el equipo contó con la asesoría de Francisco Longo y Koldo Echeverría del Banco Interamericano del Desarrollo.

²⁷ Este fue un convenio de doble titulación establecido con la Universidad de Notre Dame.

²⁸ Este Manual tiene ya dos versiones 2006 y 2008. Para mayores detalles del mismo, se encuentra disponible en versión electrónica en página web institucional www.serviciocivil.cl.

²⁹ Se han realizado a la fecha un total de 28 talleres, con un total de 930 participantes de servicios públicos.

³⁰ Las asesorías que realiza la DNSC se tradujo, entre otros aspectos, en el apoyo técnico a la elaboración de bases de concurso, perfiles de selección, entre otros.

específicos orientadores en procesos de reclutamiento y selección³¹. A mediados del 2006, la Dirección Nacional del Servicio Civil vio fortalecido su rol consultor y capacitador en recursos humanos gracias a un Instructivo Presidencial que dictó el 'Código de Buenas Prácticas Laborales Sobre no Discriminación para la Administración Central del Estado' en los servicios públicos³². Este instructivo exigió la erradicación de cualquier forma de discriminación en el sector público. Esto produjo una creciente demanda por capacitaciones en gestión estratégica a la Subdirección por parte de las unidades encargadas de este tema en las instituciones públicas, logrando dar una continuidad al rol capacitador y asesor que ésta ya venía cumpliendo.

Durante el segundo semestre del año 2005, la Dirección de Presupuestos dispuso que la Dirección del Servicio Civil co-participara como organismo técnico validador en las áreas de Capacitación, (junto al Servicio Nacional de Capacitación y Empleo) y de Evaluación del Desempeño, (junto a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo), del Programa de Mejoramiento de Gestión (PMG³³) en Recursos Humanos³⁴, un instrumento de apoyo a la gestión en los servicios públicos que operaba a través de la entrega de estímulos monetarios a los funcionarios públicos respecto de las mejoras alcanzadas en su servicio en el tema evaluado. En este caso, a la Subdirección se le encargó comenzar a administrar este instrumento, primero a nivel co-participativo y luego de forma independiente, ya que la disposición de la Dirección de Presupuestos fue ir traspasando gradualmente las competencias de las instituciones técnicas validadoras a la Subdirección, con el

³¹ En este contexto, se elaboró la guía "Orientaciones para la elaboración de Perfiles de Selección de terceros niveles jerárquicos en los Servicios Públicos", que fue elaborado a partir de las experiencias y en un trabajo conjunto con cuatro servicios públicos.

³² El 14 de junio de 2006, la Presidenta Michelle Bachelet, en cumplimiento de una de las 36 medidas comprometidas para los primeros 100 días de su gobierno, dio a conocer públicamente un instructivo presidencial que exige a cada organismo dependiente del poder ejecutivo, el diseño y aplicación de un plan trienal, orientado a la erradicación de los distintos modos de discriminación que puedan estar presentes en el ámbito del empleo público, por factores como género, raza, color, sexo, estado civil, orientación sexual, religión, nacionalidad, discapacidad, origen social u otras. Documento web disponible en: <http://www.squiebras.cl/documentos/BuenasPracticas.pdf>

³³ El Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG) es un instrumento de formulación presupuestaria que nace en el año 1998 en el contexto de la Reforma de Modernización de la Gestión Pública, mediante la ley 19.553 publicada en el Diario Oficial el 4 de Febrero de 1998. Como su nombre lo indica, esta iniciativa apunta a que los servicios públicos mejoren su gestión general, la provisión de servicios y/o productos a sus beneficiario/as, mejoren las condiciones de trabajo de los funcionario/as y valoren la función pública. Se agrupan en áreas estratégicas y comunes a toda institución pública y su cumplimiento está asociado a incentivos monetarios para los funcionarios según su desempeño. Una de las áreas estratégicas corresponde a la de Recursos Humanos y se subdivide en: Capacitación, evaluación de gestión e higiene y seguridad.

³⁴ El ámbito de Higiene y Seguridad (en donde la institución evaluadora era la Superintendencia de Seguridad Social), fue la única área del PMG de Recursos Humanos en que no co-participó la Subdirección del Desarrollo de las Personas.

objetivo de que finalmente lograra consolidarse como el validador técnico exclusivo en estas áreas. Ello dependería del desempeño de la Subdirección.

A partir del mes de Marzo del 2006 la Subdirección del Desarrollo de las Personas comenzó a trabajar en el Programa de Mejoramiento de la Gestión. En un principio, tanto el Servicio Nacional de Capacitación como la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo se mostraron reticentes a transferir su capacidad evaluadora a la Dirección Nacional del Servicio Civil, ya que con el desempeño de estas labores habían logrado empoderarse ante los otros servicios y consiguieron un prestigio que querían mantener³⁵. Ante este escenario, el equipo de la Subdirección diseñó una estrategia basada en ir fortaleciendo progresivamente los vínculos de aprendizaje con los evaluadores, de manera que la transición se fuera dando de forma natural. La estrategia consistió en formar equipos de trabajo multidisciplinarios, en donde el equipo de la Subdirección cumplió labores preferentemente de apoyo técnico.

En el transcurso de su participación como co-evaluadores surgió una disyuntiva al interior del equipo respecto de su rol, ya que en la práctica fueron constatando que al ser evaluadores del Programa si bien se lograría un empoderamiento a nivel de capacidad técnica y de generación de recursos, corrían el riesgo de pasar a ser vistos como “juez y parte” en la promoción de los recursos humanos en el sector público, ya que su rol original siempre había apuntado hacia la promoción del manejo eficiente de los recursos humanos. Sobre este punto, un miembro del equipo de la Subdirección durante este período reflexiona: *“la visión nuestra, que era implementar la visión al interior de los servicios desde un aspecto más estratégico, se nos contraproducía con esto de meternos en los niveles operativos y, además de los niveles operativos, tener que castigar el incumplimiento de aspectos operativos, que son bastante contradictorios cuando uno quiere acercarse a una organización y cuando quiere impulsar, además que las visiones estratégicas se gestionen desde el interior de las organizaciones, desde los niveles de jefaturas hacia los niveles de funcionarios”*³⁶. Por ello, el equipo se propuso transformar los sistemas de evaluación y capacitación del PMG en herramientas de gestión. Es decir, en estrategias que podían ser promovidas por la Subdirección en los Servicios Públicos asegurando estímulos y premios sujetos a su desempeño en la gestión de recursos humanos. Esta estrategia marcaba una diferencia con el

³⁵ Entrevista N° 5.

³⁶ Entrevista N° 6

enfoque original del PMG, ya que antes era pensado como una herramienta de mejoramiento de la gestión sujeta a evaluaciones periódicas, bajo una visión técnica en el análisis de su desempeño, y ahora, con la nueva mirada que pretendía la Subdirección se buscó potenciarlas como una herramienta que podía mejorar la gestión de manera integrada con una estrategia de difusión similar a la que hicieron con el Reglamento N° 69.

El año 2007, la Subdirección comenzó a encargarse de evaluar el cumplimiento del PMG en recursos humanos a nivel de los Sistemas de Evaluación de Gestión de Capacitación y de Gestión de desempeño en los servicios públicos del país, lo que significó dos etapas de trabajo. La primera correspondió a definir los indicadores y las metas para el desempeño de las distintas unidades de recursos humanos del país, y la segunda, en administrar estos sistemas como herramientas de gestión, lo que permitió que se desarrollaran Diplomados a nivel de Capacitación, donde destacó el 'Diploma en Gestión de Personas para el sector público', y convenios con instituciones de educación superior y poner en marcha un sistema de Gestión del desempeño, a través de un trabajo conjunto con consultorías en torno a los registros de indicadores periódicos sobre el desarrollo de las instituciones públicas.

A finales de ese año, el equipo de la Subdirección había alcanzado el reconocimiento por parte de la Dirección de Presupuestos como organismo evaluador del Programa de Mejoramiento de Gestión en las áreas de capacitación y evaluación del desempeño, ya que seguirían a cargo permanentemente de dicho programa. Este fue un gran hito para el equipo, ya que no sólo se alcanzó la consolidación una primera etapa de puesta en marcha de la institución, sino que además, se logró generar una experticia y validación técnica ante las demás instituciones públicas que les permitió dar una proyección y continuidad necesaria para el desarrollo de una política de recursos humanos en el sector público chileno.

III. Análisis del Caso

III.i) Identificando oportunidades y generando estrategias

La implementación es usualmente considerada como *"un proceso de menor rango o valor en comparación con los procesos de diseño o evaluación de las políticas públicas"* (Cortázar, 2007, p.17). En efecto, tanto a nivel académico como de investigación y de prácticas gerenciales, esta fase del desarrollo de las políticas públicas ha sido desatendida en comparación a los procesos de diseño y evaluación de resultados debido al predominio del paradigma 'mecanicista' en la acción pública, en donde la implementación recurrentemente es entendida como la 'aplicación' o 'puesta en marcha' de una planificación ya diseñada, negociada y aprobada por los 'policy makers'. Según Cortázar (2007, p.17-18), la vigencia de esta perspectiva ha sido determinante en que los problemas recurrentes durante esta fase se vean expresados como problemas de 'ajuste de diseño', lo que la ha llevado a ser considerada como una *"caja negra entre el momento en que se diseñan las intervenciones en el medio social y el momento en que se evalúan sus resultados"* (Cortázar, 2007), es decir, que sea vista como una etapa confusa y compleja de abordar como objeto de estudio. Sin embargo, la implementación constituye un momento donde se definen aspectos cruciales para la consolidación de un programa, ya que no sólo es cuando el diseño se enfrenta a la realidad concreta, sino que además se ponen en juego los niveles de estabilidad, adaptabilidad, credibilidad, transparencia y otros atributos de las políticas (Bergara & Pereyra, 2005).

La implementación de la nueva Política de Recursos Humanos para el sector público chileno, fue un proceso en donde 'todo se fue creando al mismo tiempo', debido a la inexistencia de precedentes sobre una política de este tipo en el país y de organizaciones fiscales especializadas en este tipo de recurso. Esto condicionó la instauración de una nueva institucionalidad que fuera capaz de generar, modificar o rediseñar aspectos (instrumentos, normativas, orientaciones de acción, objetivos, etc.) que no necesariamente estuvieran contemplados en la etapa de planificación, sino que por el contrario, respondieran específicamente a la puesta en marcha (Bardach, 1979; Subirats, 1994). En esta idea fundamental³⁷ reside el interés de esta investigación

³⁷ Sobre este punto, el famoso estudio de Pressman y Wildavsky sobre el fracaso de la política de empleo en Oakland en la década de los setenta, logró comprobar que los problemas que subyacen a la implementación

por analizar las prácticas gerenciales que realizó el equipo de la Subdirección del Desarrollo de las Personas en torno a la identificación de oportunidades y la generación de estrategias como un factor determinante en su consolidación institucional y en la proyección de la política en cuestión, que no necesariamente están contenidas en la etapa de diseño, sino que más bien responden a las habilidades de quienes ejecutan la política para obtener resultados que le permitan fortalecer su trayectoria en el tiempo (Mintzberg, 2009).

Durante la implementación se produce una 'puesta en juego' de las relaciones entre los distintos actores de interés³⁸ en función de dos aspectos. Por un lado, de acuerdo a la forma como producen, proponen, discuten y logran incorporar sus demandas a lo largo del proceso, y por otro, de acuerdo a cómo esto se expresa en el desempeño que la política adquiere. En este sentido, cada actor va definiendo estrategias de acción, por lo que la implementación, también se define como una etapa en donde se produce una interacción entre las estrategias definidas por parte de cada agente que participa en ella (Bardach, 1979). Sin embargo, más allá de las acciones de los distintos agentes que participan del proceso, un factor determinante corresponde a las decisiones estratégicas de los gerentes públicos que lo dirigen. Una de las primeras investigaciones en dar cuenta empírica sobre este aspecto crucial en la implementación fue la de Martha Derthick (1972, en Aguilar, 2007, p.37) sobre la política de urbanización en Estados Unidos durante la segunda mitad de los sesenta, en donde el problema de empoderamiento político del gobierno federal³⁹, conllevó que el programa fracasara en la mayoría de los estados del país, debido a la escasa influencia que logró el gobierno central en las decisiones locales sobre el uso de los presupuestos asignados para la definición de acciones para la proyección de metas de largo plazo en materia de urbanización.

Esta evidencia empírica permitió comprobar que en muchas ocasiones las fuentes que condicionan el fracaso de una política pública pueden no estar relacionadas con la implementación misma (en este caso, las limitaciones del modelo normativo descentralizado en la administración presupuestaria). En este ámbito reside la importancia de la acción estratégica: ¿qué hacer cuando

son independientes de cualquier otro criterio o factor que pueda even tualmente afectar la realización eficaz de una política pública (Pressman & Wildavsky, 1973).

³⁸ Esto es lo que en la literatura anglosajona se ha denominado como 'stakeholders'.

³⁹ Esto es lo que la autora denominó como el 'problema de la centralización' como limitante en la acción del gobierno federal.

existen factores que pueden hacer peligrar o mejorar el desempeño de una política, que no se consideraron en la etapa de diseño? Siguiendo una orientación mecanicista del funcionamiento de las políticas públicas, la respuesta sería retornar a la etapa de diseño para poder corregir los aspectos no contemplados. Sin embargo, desde una mirada multicausal, la respuesta sería apelar a la capacidad de los gerentes para lograr generar respuestas contingentes a través de estrategias que permitan consolidar el control sobre la política que se lleva a cabo. En otras palabras, más allá de las ideas deliberadas en la etapa de planificación se requieren estrategias efectivas que aumenten la capacidad de control (Mintzberg et al., 1999, p.87). Esta mirada proviene desde la definición de implementación como una cadena de respuestas a múltiples causalidades (Birkland, 2005; Aguilar, 2007, p.46; Pressman & Wildavsky, 1973), en donde los gerentes públicos que asumen la puesta en marcha de una política deben generar diversas estrategias orientadas a lograr resultados favorables más allá de lo establecido en el diseño, donde lo más relevante corresponde a los compromisos establecidos y al contexto (entorno) donde se lleva a cabo la política. Dentro de este ámbito reside el interés analítico de este caso, que se enmarca desde mediados del año 2003 cuando el gobierno chileno dio inicio a la implementación de una nueva política para el servicio civil chileno basada en la creación de una nueva institucionalidad capaz de administrar y gestionar a los funcionarios fiscales a partir de la puesta en marcha de dos políticas diferenciadas: una política para los altos directivos del estado y otra para los restantes recursos humanos. Esto marcó la creación de la Dirección Nacional del Servicio Civil y de sus dos respectivas Subdirecciones de 'Alta Dirección Pública' y de 'Desarrollo de las Personas', quienes asumieron el rol de implementar estas nuevas políticas diferenciadas según lo establecido en la Ley del Nuevo Trato Laboral n° 19.882.

En el caso de la política de recursos humanos, la Subdirección de Desarrollo de las Personas se enfrentó a dos grandes desafíos desde su puesta en marcha: asumir la tarea de implementar esta nueva política siguiendo los compromisos estipulados en la nueva Ley, y además, tuvo que generar las condiciones necesarias para proyectar esta política en el largo plazo como sustento esencial para prevalecer como institución en el tiempo. Sobre esta experiencia, y entendiendo a las políticas públicas como un proceso de creación de valor público (Moore, 1999), se pretende analizar la importancia del rol que juegan los gerentes públicos en la creación de este tipo de valor cuando se enfrentan a la puesta en marcha de una política en donde se debe dar vida a una nueva institucionalidad capaz de ser el soporte de la trayectoria de una reforma en la

administración pública. En este contexto, la pregunta por la importancia de la estrategia de los gerentes públicos en la etapa de implementación adquiere sentido ya que el análisis de su desempeño no sólo está limitado a las actividades presentes y normadas formalmente, sino que además se requieren analizar las habilidades creativas y estratégicas respecto de su rol dado que su labor está sujeta no sólo a una legalidad, ya que también está subordinado a una dinámica política cambiante en donde algunos usos de los recursos actuales sólo se podrán valorar en el largo plazo (Behn, 1988). Por ello, los gerentes públicos deben enfrentar una tensión entre la búsqueda de legitimidad ante los actores convocantes en el 'policy process' (dimensión política) y el logro de resultados eficaces y eficientes a nivel del 'policy performance' (dimensión técnica).

Respecto de esta tensión, Lynn (1996) sostiene que la buena práctica de los gerentes públicos, ya sea a nivel del análisis formal de políticas o a nivel de su ejecución e implementación sustentable en el largo plazo, dependen de un equilibrio entre el conocimiento técnico ("know-how") y el instinto (Lynn, 1996, p.15). Al interior de esta preocupación, el tema de interés teórico de esta investigación corresponde a la pregunta por **la influencia que tienen las estrategias emergentes de los gerentes públicos en los contenidos y en la trayectoria de una reforma en la Administración Pública**⁴⁰, ya que el caso de la nueva política de recursos humanos en el sector público chileno representa un caso en donde se produjo un modelo de implementación basado en el desarrollo organizacional (Elmore, 1978, en Aguilar, 2007), en donde la realización de estrategias emergentes fue un factor determinante en la consolidación y proyección de largo plazo de la Subdirección del Desarrollo de las Personas y por consiguiente, de la política de recursos humanos.

Para responder a esta pregunta directriz del trabajo, se desarrolló una estructura de análisis en función de dos interrogantes⁴¹ que buscan explicar el caso: ¿Cuáles fueron los principales acontecimientos del contexto que se aprovecharon en la implementación? y ¿Por qué y cómo surgieron estrategias emergentes?

⁴⁰ La pregunta temática (A) se formuló de la siguiente forma: ¿Cómo influyen las estrategias emergentes de los gerentes públicos, en los contenidos y en la trayectoria de una reforma en la Administración Pública? Ver anexo. Esta pregunta se sitúa en el plano de las 'políticas de gestión pública', las cuales se caracterizan por representar categorías ya establecidas representando una "suma de reglas institucionales que guían, constriñen y motivan el servicio público como un todo" (Barzelay, citado por Cortázar, 2007, p.10).

⁴¹ Estas corresponden a las preguntas explicativas (B2). Ver anexo.

III.ii) La importancia del contexto en la generación de oportunidades

Existen situaciones cuando el contexto posibilita la generación y la identificación de oportunidades por parte de los gerentes públicos. Un aspecto clave que logró el equipo de la Subdirección del Desarrollo de las Personas fue aprovechar sucesivamente las oportunidades que se fueron generando a lo largo de la implementación de la política de recursos humanos. En este sentido, la pregunta que interesa responder corresponde a **¿Cuáles fueron los principales elementos del contexto que se aprovecharon en la implementación?** Respecto de esta interrogante, existen dos cuestiones relevantes que se pretenden analizar: una corresponde a explicar la importancia del contexto como incentivador para la gestión estratégica del equipo de la Subdirección, y en segundo lugar, describir y analizar cuáles fueron las 'ventanas de oportunidad' que se aprovecharon a lo largo de la puesta en marcha de la nueva política de recursos humanos.

El 'entorno' o 'contexto' se define como *"el conjunto de todos aquellos factores externos a la organización que influyen en la actividad que desarrolla y en sus resultados y que, agrupados bajo ciertas dimensiones, definen dos segmentos de influencia. Uno de estos segmentos está integrado por variables de carácter general que afectan a la totalidad de las organizaciones (macroentorno general). El otro, de índole más particular, está integrado por un conjunto de grupos de interés con los cuales interactúa la organización"* (García Falcón, 1987, en Álamo Vera & García Soto, 2007, p.118). Al observar el entorno a lo largo de la implementación de una política pública, es posible observar ciertas coyunturas o momentos que no necesariamente fueron contemplados durante la fase de diseño que pueden afectar según diferentes magnitudes la trayectoria de dicha política.

En dichas coyunturas existen posibilidades que pueden ser aprovechadas por los gerentes públicos para mejorar el desempeño de una política. Cuando esto ocurre se habla del uso de 'ventanas de oportunidades' en la implementación. Según Dereck Abell, las ventanas de oportunidades o ventanas estratégicas corresponden *"situaciones muy concretas en las que se produce una adecuación óptima entre las capacidades y fortalezas específicas de una empresa y las exigencias y demandas de los mercados"* (1978, p.22-23). Esta definición es perfectamente aplicable a la gestión y políticas públicas tomando como referencia el concepto de 'ventanas de política' ('policy window'), las que *"son oportunidades transitorias en donde la probabilidad de que la adopción de políticas nuevas o propuestas legislativas es mayor a lo habitual"* (Solecki & Michaels, 1994,

p.587). Se habla de 'ventanas' de acuerdo a una metáfora porque estas coyunturas representan oportunidades mientras permanecen abiertas, por lo que los gerentes pueden aprovecharlas cuando esto ocurre, ya que si no logran hacerlo deberán esperar a que surja otra oportunidad. En este sentido se sustenta el interés por identificar cómo estas prácticas pueden influir en la trayectoria de una política pública.

La política de recursos humanos correspondió a una política basada en la implementación de la Ley del Nuevo Trato Laboral, que además incluyó otra política dirigida a los altos directivos del sector público a través de la Subdirección de Alta Dirección Pública, que fue creada junto a la Subdirección del Desarrollo de las Personas. Esta Ley fue formulada por el Ministerio de Hacienda tomando como foco prioritario la política de los altos directivos, debido al interés mediático que existía sobre esta materia. Esto se vio reflejado en que tanto la Directora de la Dirección Nacional del Servicio Civil como el Subdirector de Alta Dirección Pública, fueron nombrados directamente, mientras que el Subdirector de Desarrollo de las Personas fue nombrado mediante concurso público. El Ministerio de Hacienda buscó asegurar personas de confianza en aquellos cargos que consideraron fundamentales para alcanzar los mejores resultados posibles en esta materia ante la preocupación de la clase política y los medios de comunicación. El objetivo de la autoridad presupuestaria fue contar con un perfil que combinara una reconocida trayectoria y experiencia en el sector público con un vínculo personal previo en lo que se podría definir como un nombramiento de confianza. Por otra parte, el nombramiento del Subdirector del Desarrollo de las Personas obedeció a un concurso público en donde también se buscó a un profesional de reconocida trayectoria, pese a que el interés de la autoridad no concitó la misma atención que en el caso de los altos directivos.

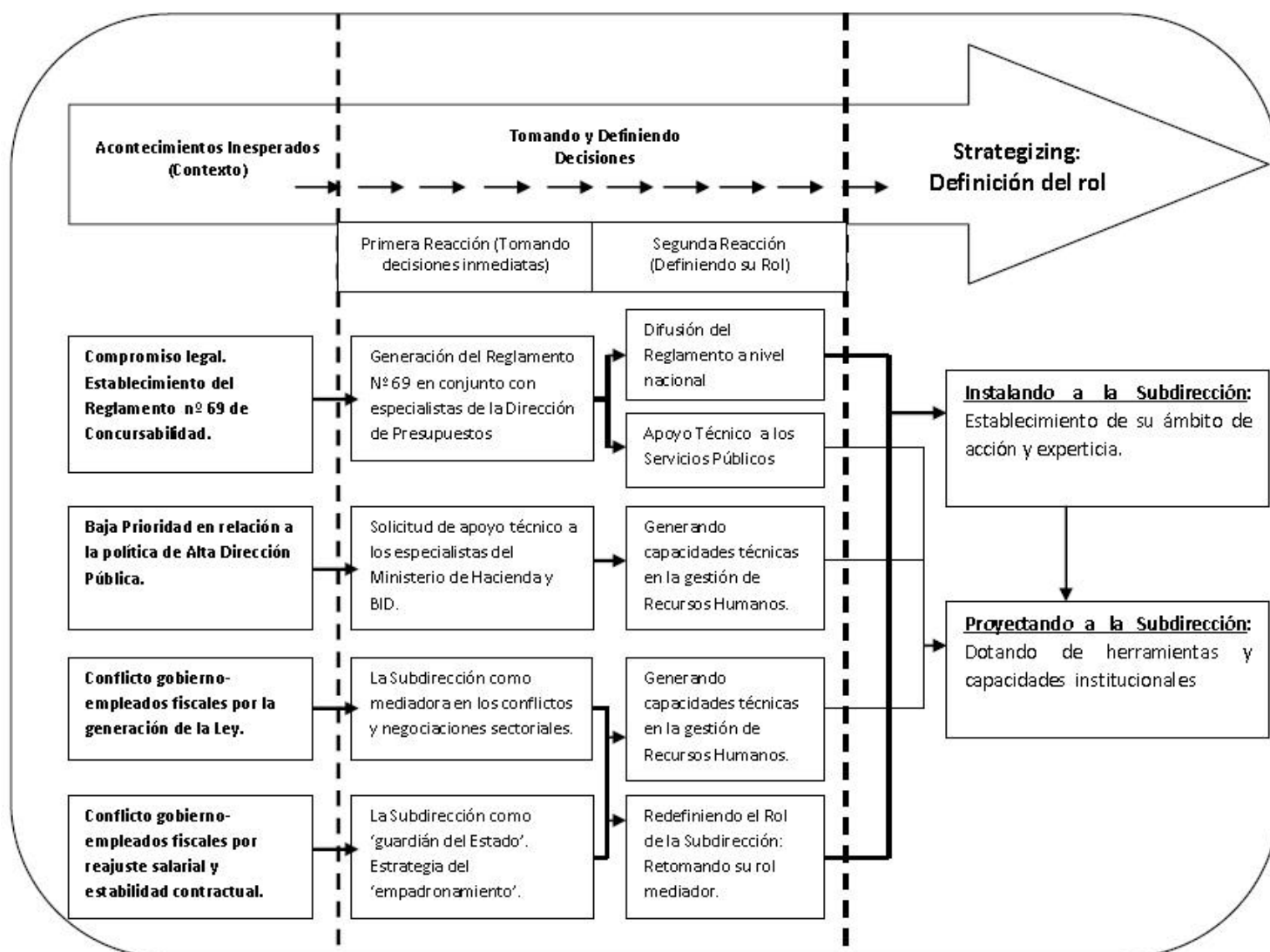
En segundo lugar, la modalidad de implementación establecida tanto para la nueva política de recursos humanos como la política de alta dirección pública consistió en el 'aprendizaje organizacional' (Behn, 1988), es decir, *"un proceso mediante el cual las organizaciones obtienen y crean información, con la finalidad de transformarlo en un recurso que les permita adaptarse al cambio"* (1988, p.22). Según Cyert y March (1963), existen dos rutas de aprendizaje identificables en las organizaciones: del individuo a la organización y de la organización al individuo. En el primer caso, corresponde a cuando el conocimiento considerado 'clave' de los trabajadores se identifica, documenta e institucionaliza. En el segundo caso, el conocimiento organizacional existente se promueve para que sea interiorizado por los trabajadores de la entidad. En este caso, resulta

complejo establecer una única ruta de aprendizaje seguida por la Subdirección del Desarrollo de las Personas, aunque si es posible identificar un 'tendencia de ruta'⁴² desde el individuo hacia la organización, ya que fue el equipo quien, tomando como base los compromisos establecidos por la Ley y algunas contingencias, fue creando una modalidad de implementación para esta nueva institución y para la política que se les encargó hacer funcionar. Esto es lo que en la literatura recibe el nombre de 'strategizing' o 'elaboración estratégica', es decir, el análisis a los procesos en donde *"confluyen la redacción, ejecución y evaluación de las decisiones de funciones que permiten a una organización el logro de sus objetivos en el mediano o largo plazo"* (Dabid, 1989, p.19).

Bajo esta modalidad de análisis, el interés reside en identificar aquellos acontecimientos de contexto que fueron determinantes en las decisiones gerenciales que influyeron en la definición del rol de la organización en torno a la política en cuestión. En segundo lugar, se trata identificar cuáles fueron las reacciones iniciales que se llevaron a cabo frente a dichos eventos. Luego, de analizar la 'segunda reacción' en torno a la ratificación o no ratificación de la decisión inicial, lo que recibe el nombre de la 'definición del rol organizacional'. Por último se analiza la conformación de una visión estratégica o de la caracterización de los objetivos generales que determinaron el proceso. Para el caso estudiado, es importante advertir que se produjo un continuo de prácticas gerenciales frente a una serie de acontecimientos que no ocurrieron de forma lineal, es decir, las prácticas gerenciales estuvieron determinadas por un escenario complejo en donde 'todo se fue creando al mismo tiempo' en donde sólo se tuvo de base el compromiso establecido por la Ley en torno a la elaboración del Reglamento de Concursabilidad.

⁴² Esta idea está sustentada en lo que Egidi & Narduzzo (1997) denominan como 'Path Dependence', o 'dependencia del camino', que es cuando el resultado de un proceso depende de la entera secuencia de decisiones tomadas por los actores más que de las condiciones del momento.

Esquema n° 1. El proceso de elaboración estratégica ('strategizing')



Fuente: Elaboración propia

El esquema n° 1 muestra un análisis continuo en el proceso de elaboración estratégica durante la puesta en marcha de la Política de Recursos Humanos. En una primera parte, existieron acontecimientos inesperados frente a los cuales se enfrentó el equipo de la Subdirección: primero, la entrada en vigencia de la Ley del Trato Laboral sentó el **compromiso de crear y aplicar un Reglamento de Concursabilidad (n° 69)** para ser aplicado en los funcionarios desde el tercer nivel en la escala jerárquica de remuneraciones. Como los miembros del equipo original de la Subdirección no contaban con experiencia previa en esta materia, decidieron recurrir a la Dirección de Presupuestos, la cual tenía experticia técnica-legal a través de sus especialistas de la

Subdirección de Racionalización y Gestión Pública. Por ello, en conjunto, el equipo y los especialistas trabajaron en la conformación de la nueva normativa. Frente a este escenario, el primer compromiso que asumió el equipo de la Subdirección fue crear y aplicar un reglamento de concursabilidad para generar estándares de rigurosidad y transparencia en los procesos de incorporación a la carrera funcionaria. La puesta en marcha de este mandato contemplado en la nueva Ley marcó la primera etapa durante el inicio de la gestión de la Subdirección de Desarrollo de las Personas, que se extendió hasta la finalización del diagnóstico para las Unidades de Recursos Humanos para el sector público. Esta etapa se caracterizó primordialmente porque más allá del mandato de elaborar el reglamento de concursabilidad, el equipo tuvo que crear una modalidad de implementación, aprovechando dos ventanas de oportunidad relevantes. En primer lugar, constataron que al no haber existido nunca antes una política que abordara los modos de incorporación y trato laboral de los funcionarios públicos, iba resultar difícil que los distintos servicios a través las unidades de Recursos Humanos incorporaran en el corto plazo estas nuevas modalidades contempladas en la nueva legislación, por lo tanto constataron la oportunidad de ‘volverse conocidos y legitimarse en el aparato público’, lo que condicionó la idea de empezar a difundir y sensibilizar a las distintas instituciones del sector público sobre la importancia del rol que comenzaría a ejercer la naciente Subdirección.

En segundo lugar, la falta de conocimiento sobre el estado de las unidades de recursos humanos de cada servicio constituía un factor que debilitaba la generación de capacidades técnicas de la Subdirección. Por ello, el equipo consiguió apoyo técnico y financiero para crear y aplicar un diagnóstico de la situación de los recursos humanos a nivel nacional, con la finalidad de conocer la situación de este tipo de recurso en cada servicio del Estado. Esta oportunidad correspondió a la posibilidad de convertirse en una institución especializada en el manejo técnico de los recursos humanos.

Estas dos oportunidades se enmarcaron en un contexto marcado por la necesidad de sentar las bases de una política de recursos humanos. Al lograr una exitosa difusión del reglamento y un sistema de información sobre la situación de las unidades de recursos humanos a nivel nacional, la Subdirección del Desarrollo de las Personas consiguió difundir el reglamento, generando una red de vínculos a nivel de servicios, gremios y directivos públicos.

El segundo acontecimiento inesperado al que se enfrentaron los miembros de la Subdirección, **fue el bajo nivel de prioridad que tuvo la política de recursos humanos en relación a la Alta Dirección Pública.** Uno de los efectos del pacto político que había suscrito la coalición gobernante (Concertación de Partidos por la Democracia) con la oposición (Alianza por Chile), fue que la mayor preocupación que se ratificó en materia de modernización de los recursos humanos en el sector fiscal estuvo dirigida hacia la conformación de un sistema de alta dirección pública, ya que la mayoría de las denuncias mediáticas que apuntaban a irregularidades en el sector público provenían desde este sector. Esto determinó que el objetivo del pacto político buscara acallar dichas críticas. A lo anterior, se le sumaba que nunca antes había existido un órgano del Estado especializado en la gestión de los recursos humanos fiscales, por lo que existía desconocimiento y poca claridad sobre las capacidades, situación y posibilidades de proyección de las Unidades de Recursos Humanos por cada servicio a nivel nacional. Las realidades de cada unidad parecían ser dispares dependiendo el tipo de servicio, sin embargo, no existían estudios o investigaciones que proporcionaran una ruta o información empírica para tomar decisiones o iniciativas para comenzar a funcionar.

Ante tales acontecimientos, la primera reacción que tuvo el equipo de la Subdirección fue potenciar un trabajo conjunto con los especialistas antes mencionados de la Dirección de Presupuestos y solicitar asesoría para potenciar un trabajo conjunto con los especialistas en modernización del Estado del Banco Interamericano del Desarrollo, lo que les permitió ir generando y potenciando capacidades técnicas en la gestión estratégica de los recursos humanos en el sector público. De este trabajo conjunto fueron surgiendo ideas sustantivas tales como la necesidad de difundir el Decreto de Concursabilidad y generar un diagnóstico de la Unidades de Recursos Humanos a nivel nacional. La ventana de oportunidad estratégica que se abrió en este ámbito (y que fue aprovechada por el equipo) podría ser definida como la posibilidad de alcanzar un apoyo técnico especializado para alcanzar reconocimiento y empoderamiento institucional ante la necesidad de un organismo especializado en recursos humanos.

El tercero y cuarto acontecimiento inesperado al que se enfrentaron los miembros de la Subdirección, **fue la existencia de conflictos gremiales por parte de los gremios de empleados del sector público con el gobierno a partir de dos temas: la aprobación de la Ley del Nuevo Trato Laboral y las negociaciones sectoriales con respecto al aumento salarial y estabilidad contractual.** El equipo que asumió la misión de poner en marcha esta naciente unidad tuvo que

enfrentarse ante un escenario marcado por dos eventos relevantes con las organizaciones de los funcionarios públicos. El primero y más importante se vio expresado en definir cómo relacionarse con los gremios, ante el conflicto que se produjo con el Gobierno debido a la forma como se había generado esta nueva Ley, ya que los trabajadores del Estado reclamaban haber sido marginados en la redacción del proyecto final de la Ley en la parte concerniente a la Alta Dirección Pública. Esto repercutió en que sus dirigentes hicieran gestiones para tratar de declarar inconstitucional a la Ley y así evitar su entrada en vigencia. Como esto no lo lograron, lo que repercutió en que en un principio existiera desconfianza y desaprobación con la naciente institucionalidad, lo cual se vio acrecentado cuando la Subdirección del Desarrollo de las Personas obedeció un mandato del Ministerio del Interior para 'empadronar' a los trabajadores que se encontraban movilizados a mediados del año 2005. Esto repercutió en una toma de las dependencias de la naciente Dirección del Servicio Civil. Lo importante de este hecho fue que luego de esa reacción inicial, el equipo de la Subdirección se replanteó su rol como organismo público, lo que se vio expresado en que no continuaron de seguir la estrategia del empadronamiento. A ellos les interesaba y sabían que debían mantener buenas relaciones con los trabajadores y sus organizaciones, ya que para hacer funcionar las reformas y los objetivos que se habían planteado, requerían de su apoyo, así como de los demás actores del sector público.

En segundo lugar, existían constantes conflictos entre los gremios con el gobierno por las demandas sobre mejoras salariales y de estabilidad contractual. La diferencia con lo anterior radicaba en que estos conflictos se expresaban de manera sectorial, es decir, de acuerdo a la realidad de cada servicio. En este sentido, el mandato que asumió la Subdirección consistió en asumir un rol mediador en las negociaciones entre las organizaciones de empleados fiscales y la Dirección de Presupuestos. En este sentido destacó el caso de la Dirección del Trabajo en Octubre de 2004, en donde la Subdirección y su equipo lograron deponer una movilización que ya se prolongaba por más de un mes.

En conclusión, las ventanas de oportunidad o estratégicas que se generó el equipo ante estos acontecimientos fueron dos: primero, la posibilidad de asumir una postura definida frente a los gremios, es decir, ganar legitimidad y la segunda, ganar progresivamente un rol que respondía a la necesidad de un organismo mediador de conflictos (empoderamiento).

Frente a estos acontecimientos, la Subdirección fue estableciendo su ámbito de acción y competencia, sentando las bases de su identidad institucional. Por ello, es posible definir este período como de

‘Instalando a la Subdirección’, el cual se vio expresado entre los años 2003 y 2005. Cabe destacar que este no fue un período lineal de estrategias y acontecimientos. Más bien, fueron un conjunto de reacciones ante acontecimientos inesperados que fueron dotando de identidad y empoderamiento institucional a la Subdirección del Desarrollo de las Personas. Por lo mismo, es posible definir otra etapa que surgió paralelamente a la de instalación, y que estuvo marcada por aquellas reacciones que empoderaron técnicamente a la Subdirección. Esta etapa se denomina como ‘Proyectando a la Subdirección’ y surgió en 2004 cuando se realizó el primer diagnóstico a las unidades de recursos Humanos en el sector Público, y se desarrolló hasta el 2006 cuando la Subdirección se hizo cargo en totalidad del Programa de Mejoramiento de la Gestión de Recursos Humanos (PMG) en las áreas de Evaluación y Capacitación.

A partir de finales del año 2004, la Dirección de Presupuestos fue aumentando progresivamente los compromisos y mandatos a la Subdirección con miras a consolidar un organismo especializado en la gestión estratégica de recursos humanos. Gracias a los buenos resultados obtenidos con la movilización de la Dirección del Trabajo, surgió la posibilidad de convertirse en el organismo encargado de dicha labor mediadora. En segundo lugar, gracias a los resultados obtenidos con la realización del diagnóstico de la Unidades de Recursos Humanos del país, se logró sistematizar una gran cantidad de información que permitió establecer un estado del arte de la situación de este tipo de recurso a nivel nacional. Este logro posibilitó que la Dirección de Presupuestos les planteara el desafío de convertirse no sólo en un organismo encargado de supervisar el funcionamiento de los sistemas de concurso y de las prácticas de trato laboral a los trabajadores fiscales, sino que además, ahora se les proponía ser los encargados de asumir un enfoque de gestión estratégica de los recursos humanos a través de la administración del Programa de Mejoramiento de la Gestión en esta materia. Al aceptar esta propuesta, los directivos de la Subdirección aprovecharon la oportunidad de desarrollar y proyectar una experticia técnica de la institución en el largo plazo, y por ende de la política de recursos humanos.

En conclusión, los principales acontecimientos de contexto que se aprovecharon en la implementación corresponden a la elaboración del Reglamento de Concursabilidad n° 69, la baja prioridad que concitaba la política en relación a la Alta Dirección Pública y los conflictos gremiales de los funcionarios públicos con el Estado. Desde éstos se abrieron ventanas estratégicas de oportunidad en la política orientadas a la asesoría y especialización técnica, y a la consolidación como una institución mediadora de conflictos gremiales. Esto marcó un continuo de acciones que

permitieron establecer a la Subdirección, una etapa de Instalación como sustento de una etapa de proyección. Cabe destacar que no necesariamente hubo linealidad en los sucesos, lo que sí hubo fue una conformación sistemática en la definición del rol de la Subdirección del Desarrollo de las Personas torno al aprendizaje organizacional, expresado desde el equipo que dirigió su puesta en marcha.

III.iii) Desarrollando estrategias emergentes

“La Estrategia es el arte de distribuir y usar medios para lograr los objetivos de una política”

Basil Liddell Hart

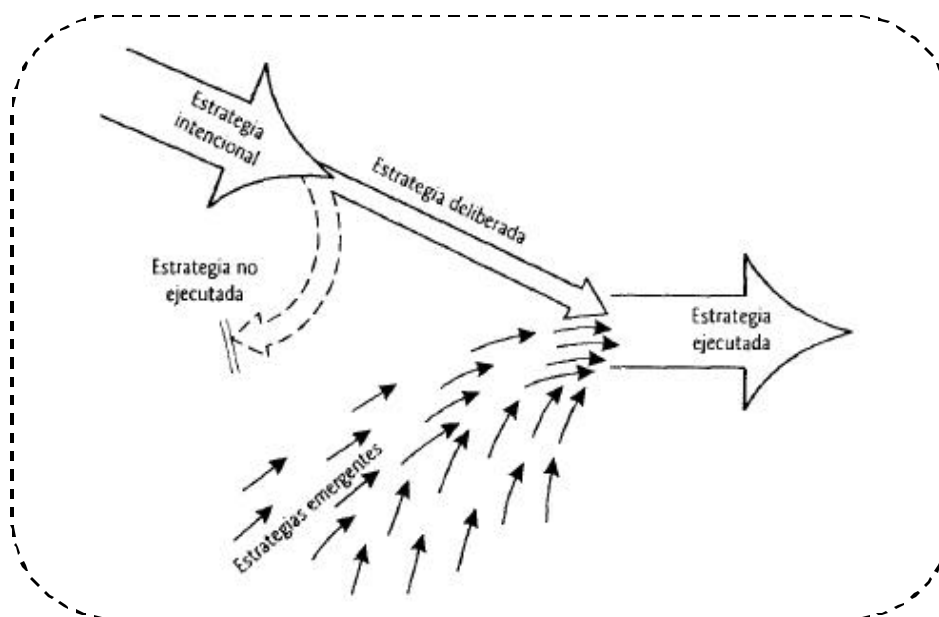
Los gerentes públicos no sólo deben ser especialistas técnicos, sino que por el contrario, deben ser vistos como exploradores para descubrir, definir y crear valor público (Moore, 1999, p.20). Es decir, más allá de tener capacidades para generar los medios adecuados para lograr los propósitos de su gestión, son actores centrales en el desarrollo de prácticas innovadoras respecto de lo que sería valioso hacer a nivel tanto de las organizaciones como de las políticas públicas. En el caso de la puesta en marcha de la Subdirección de Desarrollo de las Personas y de la política de recursos humanos se produjo una relación complementaria entre las ventanas de oportunidad generadas y el proceso de implementación de la organización, ya que el aprovechamiento de elementos de contexto fue posibilitando la construcción de un marco de acción para las prácticas gerenciales, para añadir valor público como sustento en su continuidad, y por ende, de la política en cuestión.

Durante la implementación de la política de recursos humanos en el sector público, la Subdirección del Desarrollo de las Personas asumió el desafío de proyectar una reforma. En este ámbito reside el interés en responder **¿Por qué y cómo surgieron estrategias emergentes?**, puesto que en el marco de un ‘aprendizaje organizacional’ (Behn, 1988), la naciente Subdirección tuvo que definir un conjunto de estrategias para que la política en cuestión tuviera un desempeño eficiente. Respecto de la interrogante planteada, existen dos cuestiones relevantes que se pretenden abordar: explicar y analizar las principales características y consecuencias de la

implementación que se llevó a cabo gracias al desarrollo de este tipo de estrategias y luego, explicar cuáles fueron las estrategias emergentes que desarrolló el equipo de la Subdirección.

La estrategia es *"un instrumento para analizar situaciones, identificar oportunidades de creación de mayor valor para la organización y sacar el mayor provecho de ellas"* (Mintzberg & Jorgensen, 1987, p.214). Durante la implementación las estrategias pueden surgir desde múltiples causas y por diferentes procesos: *"graduales, colectivos, espontáneos e incluso no administrados"* (Mintzberg, 1999, p.89), y éstas se definen en las prácticas concretas que desarrolla un individuo o una organización (Mintzberg & Jorgensen, 1987). A lo largo de la implementación de la reforma a los recursos humanos, el equipo de la Subdirección del Desarrollo de las Personas desarrolló 'estrategias emergentes' bajo un 'modelo de aprendizaje organizacional' (Mintzberg, 1999) reflejado en un conjunto de prácticas gerenciales (difusión del reglamento y realización del diagnóstico) que se realizaron en función de los acontecimientos de contexto que enfrentaron con el fin de fortalecer la trayectoria de la política. Esto determinó una modalidad de funcionamiento basada en el 'apilamiento' de nuevas metas y objetivos. Es decir, se fueron sumando nuevos compromisos durante la implementación a partir de las oportunidades que se vislumbraron como favorables para consolidar a la política como sustento para proyectar a la Subdirección.

Esquema n° 2. Tipos de Estrategia



Fuente: Mintzberg & Jorgensen, 1987.

¿Qué es lo que diferencia a una estrategia emergente de una estrategia deliberada? En términos generales, una estrategia deliberada corresponde a aquella que ha sido considerada en la planificación o diseño de una política. La estrategia emergente, en cambio, responde a una modalidad de acción no contenida dentro de la planificación. Sin embargo, según Mintzberg, *"no existe ninguna estrategia que sea puramente deliberada, así como no existe ninguna estrategia que sea puramente emergente....., toda formulación de políticas implica un pensamiento consciente así como un acto desarrollado"* (Mintzberg & Jorgensen, 1987, p.215). Entonces ¿cuál es la justificación que hace que las prácticas de los gerentes públicos apunten más hacia una u otra forma de estrategia? Según Mintzberg (1999), para esta pregunta existe una sola respuesta: el aprendizaje. Y en este caso, el modelo de implementación de una nueva política de recursos humanos a través del desarrollo organizacional de la Subdirección tuvo características de aprendizaje permanente, marcado por los acontecimientos de contexto que el equipo tuvo que enfrentar. Es decir, se desarrollaron prácticas gerenciales estratégicas en torno al aprendizaje organizacional, ya que todo lo que se implementaba era nuevo, incluso la organización que estaba a cargo de llevarla a cabo.

Lo anterior determinó que se realizaran constantemente prácticas orientadas a la búsqueda y desarrollo de mejores alternativas para fortalecer el desarrollo de la política según su *"instinto e inteligencia para tomar las mejores decisiones"* (Behn, 1988, p.646)⁴³. Las ventanas estratégicas adoptadas por la Subdirección a lo largo de la implementación fueron el resultado de las habilidades gerenciales para aprovechar la contingencia ante la cual se vieron enfrentados, ya que la organización fue desarrollando sucesivas etapas de aprendizaje que trajeron nuevos desafíos que no estaban contemplados en una planificación. Por ello, las estrategias fueron surgiendo a partir de la 'emergencia' por responder ante acontecimientos inesperados durante el proceso. Esto es lo que Behn denomina como la implementación a través de 'decisiones a tientas' sobre tareas, metas u objetivos ('Groping Along'), la que corresponde a una modalidad basada en la búsqueda instintiva y perspicaz de nuevas oportunidades para fortalecer la política, avanzando poco a poco de una meta a otra para llegar a una finalidad establecida (que en este caso es

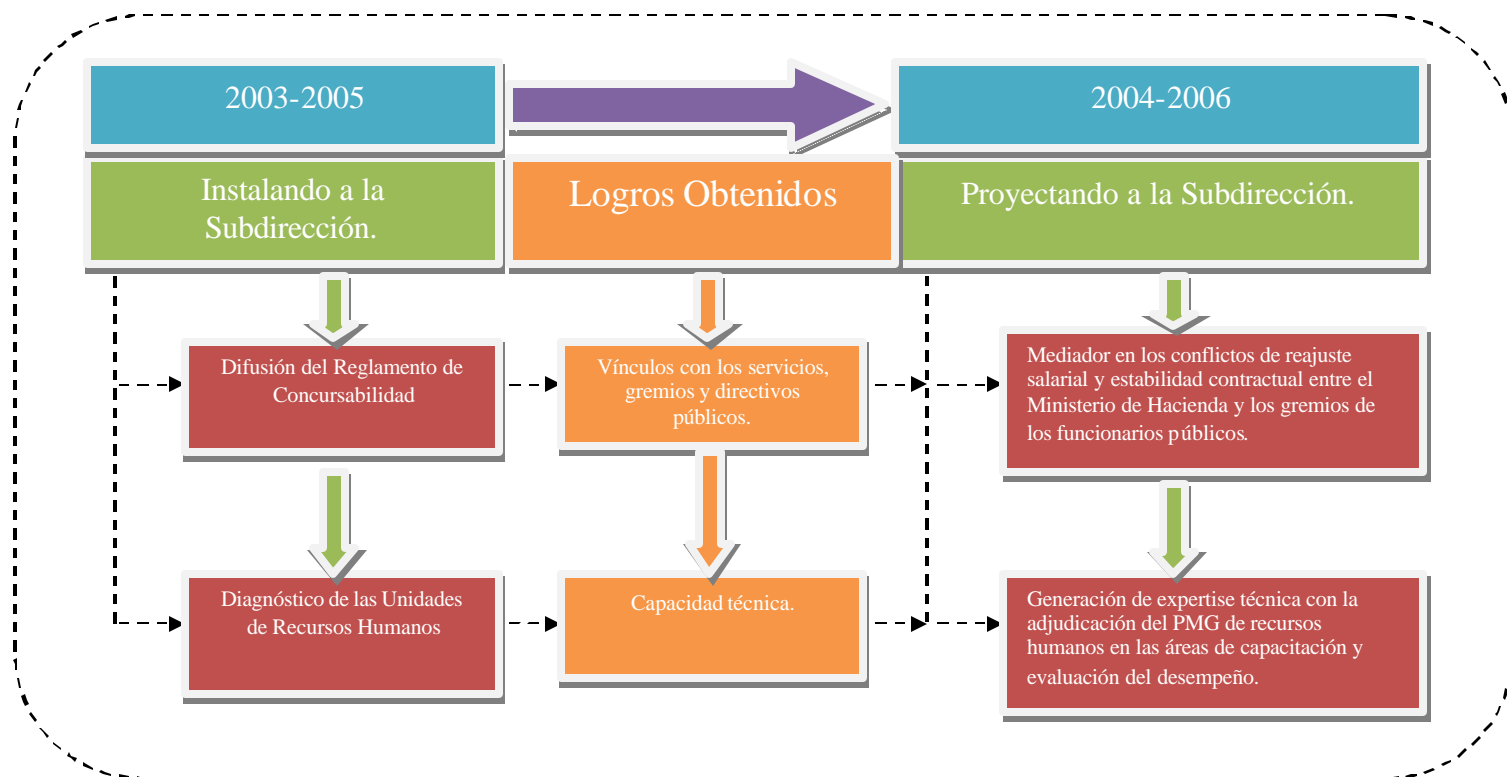
⁴³ En este punto se hace referencia a la idea planteada por Behn (1988, p.646) de *"good managers grope along, by they grope intelligently"*. Esta idea apunta a la capacidad instintiva de los gerentes para administrar estratégicamente modalidades de implementación cuando deben enfrentar realidades complejas.

consolidar la política para consolidar a la institución): *“para seguir una estrategia de pequeños triunfos, el administrador avanza de una metra a otra construyendo lecciones de su logro anterior.... Esto permite el aprendizaje y la adaptación”* (Behn, 1988, p.646).

Complementariamente a lo anterior, la generación de estrategias emergentes también está determinada por las interacciones entre los actores de interés involucrados en el proceso: *“los procesos de implementación se caracterizan por el maniobrar de muchos actores semiautónomos, cada uno de los cuales intenta tener acceso a los elementos del programa y tenerlos bajo su control, intentando al mismo tiempo extraer las mejores ventajas de otros actores que también buscan tener acceso a elementos que les den el control”* (Bardach, 1979, p. 51). Es decir, la implementación también corresponde a una etapa donde se desarrolla un juego de intereses entre los actores que tienen interés en la política en cuestión. En este sentido Bardach (1979) realizó una clasificación de los distintos juegos posibles de producirse durante la etapa de implementación según sus efectos y características propias. En el marco de dicha tipologización, el caso de la Subdirección del Desarrollo de las Personas y la implementación de la política de recursos humanos, podría ser definido como un juego de ‘Piling On’ o ‘apilamiento’, debido a que desde su creación, se fueron sumando nuevos objetivos y metas a partir de los intereses de los gremios fiscales y de los demás servicios públicos, con la finalidad ir alcanzando progresivamente un mejor desempeño en el aparato estatal y para afianzar vínculos estratégicos que les permitieran ganar credibilidad, confianza y colaboración en su acción. Esto se vio claramente expresado cuando se hizo la difusión del Reglamento de Concursabilidad, ya que con esto lograron que los servicios públicos efectivamente comenzaran a incorporar en sus funciones la nueva institucionalidad en el manejo de los Recursos Humanos, ante las reticencias que se habían originado en un principio tanto a nivel de los gremios como de algunos servicios.

Como ya se revisó en el capítulo anterior, existieron acontecimientos inesperados que determinaron períodos marcados por las ventanas de oportunidad que el equipo de la Subdirección abordó desarrollando estrategias emergentes. En este sentido se habla de dos procesos o períodos (ya mencionados en el análisis del capítulo anterior).

Esquema n° 3. Definición del Rol: 2 Períodos



Fuente: Elaboración propia

El esquema n° 3, muestra un ordenamiento esquemático sobre el proceso seguido en torno a las estrategias seguidas identificando dos procesos. En una primera etapa, los miembros de equipo se enfrentaron a una serie de acontecimientos inesperados en el marco de la instalación de la Subdirección, es decir, desarrollaron ventanas estratégicas que permitieran dotarla de su ámbito de acción y experticia como institución. Luego, se enfrentaron a un período de proyección institucional a partir del supuesto que era posible proyectarla como un organismo especialista en la gestión estratégica de recursos humanos, gracias a los obtenidos durante la primera etapa.

El equipo de la Subdirección tuvo que ir diseñando progresivamente la puesta en marcha de los aspectos específicos de la reforma a los recursos humanos. Sobre este ámbito, tal como lo señala Bardach, cuando se define la puesta en marcha o se toman decisiones a nivel de implementación, es necesario tomar en cuenta las 'interacciones estratégicas' que subyacen a esas decisiones entre los actores que participan del proceso. Es mediante este tipo de relaciones que se van determinando progresivamente *"los términos particulares bajo los que se entregarán o retirarán*

los elementos que integran el proceso de ensamblaje del programa" (1979, p.58). La idea que toma relevancia en este sentido, es analizar cuáles fueron los actores relevantes que se relacionaron con la Subdirección, y como éstos influyeron en las estrategias que adoptó el equipo de la Subdirección.

Más allá de los marcos normativos y de los compromisos definidos a nivel de planificación, durante el transcurso de la primera etapa la Subdirección interactuó con la Dirección de Presupuestos, con los especialistas del Banco Interamericano del Desarrollo (BID), con los gremios de funcionarios públicos y con los Servicios Públicos en general. Las relaciones estratégicas que estableció la Subdirección se pueden clasificar en tres categorías: a) *jerárquicas*: con la Dirección de Presupuestos, a partir de la dependencia institucional, b) *de consultoría*: con los especialistas del BID, debido a la asesoría que reciben de este organismo en temas de recursos humanos y c) *de apoyo*: con los gremios y servicios públicos, debido al rol de su misión como encargados ser el soporte en la capacitación de las Unidades de Recursos Humanos de cada servicio en el marco de esta nueva política para los empleados fiscales. Estas relaciones, junto con los compromisos que debían cumplir como institución de acuerdo a las exigencias de la Ley del Nuevo Trato Laboral, fueron influyendo progresivamente en la definición de una estrategia de supervivencia a lo largo de la implementación de la política de recursos humanos por parte de la Subdirección, ya que estas relaciones fueron posibilitando la generación de oportunidades para legitimar el desempeño de la Subdirección. Prueba de ello fue la difusión del reglamento (surgió a partir de las relaciones de consultoría y apoyo), y la realización del diagnóstico (surgió gracias a las relaciones de consultoría por sugerencia de los especialistas del BID).

¿Cómo influyeron las relaciones con estos actores en la realización de las estrategias? En primer lugar, los acontecimientos que marcaron la entrada en vigencia de la Subdirección se expresaron en que el interés tanto por parte de la autoridad (Dirección de Presupuestos) como por parte de la opinión pública estaba puesto en la nueva política de Alta Dirección Pública, lo que llevó al equipo de la Subdirección solicitar apoyo técnico para desarrollar prácticas orientadas a ir más allá de los compromisos formales indicados por la Ley, como una forma de establecer mejores indicadores de desempeño y así, ir posicionando progresivamente el tema de los recursos humanos en la agenda pública. Así, se aprovechó la elaboración del reglamento n° 69 para proponer una estrategia de difusión a nivel nacional. Con esta estrategia no sólo se logró alcanzar un reconocimiento

institucional a nivel nacional, sino que además permitió empezar a conformar los primeros soportes de una red nacional a nivel de servicios públicos y organizaciones gremiales para la Subdirección. Además de lo anterior, lograron establecer vínculos estratégicos y de reconocimiento con los servicios públicos y con los gremios de empleados públicos gracias a su rol mediador, lo que les permitió ir generando capacidad técnica luego de la realización del diagnóstico de los servicios públicos a nivel nacional.

Las relaciones estratégicas que estableció la Subdirección durante el segundo período de proyección institucional se clasificaron en dos categorías: a) *jerárquicas*: con la Dirección de Presupuestos, a partir de la dependencia institucional, y b) *de apoyo técnico*: con los gremios y servicios públicos, debido al rol de su misión como encargados de una nueva política de recursos humanos. Luego de los logros alcanzados durante la primera etapa, la Dirección de Presupuestos comenzó a solicitar nuevas tareas a la Subdirección. En este sentido existieron dos grandes temas: la relación con los gremios, y la posibilidad de convertirse en un organismo con capacidad de impulsar la gestión estratégica de los recursos humanos. Respecto del primer tema, el equipo de la Subdirección tuvo que asumir un rol mediador en los conflictos de la entidad presupuestaria con las organizaciones gremiales de los funcionarios públicos a nivel de estabilidad laboral y reajuste salarial. Dicha labor fue cumplida desde dos frentes: a nivel nacional en las negociaciones sobre reajuste salarial, y a nivel local (casos específicos de servicios) en temas sobre estabilidad laboral debido a la alta demanda por aumentar la cantidad de funcionarios con modalidad de contratos permanentes.

En este contexto, la Subdirección tuvo que enfrentarse ante el dilema sobre la pertinencia de desarrollar una 'estrategia de empadronamiento' ante el mandato efectuado por la Dirección de Presupuestos para hacer listas con los funcionarios que se encontraban movilizados durante el paro nacional de 2005. El equipo sabía hasta ese momento que estaba entre la entidad presupuestaria y los gremios y que si seguía la estrategia que se le había encomendado perdería todos los logros alcanzados con este actor. La relación con la Dirección de Presupuestos en cambio, había cambiado luego del empoderamiento logrado durante la primera etapa. Además, las redes que se habían logrado con los gremios y los servicios públicos a nivel nacional se habían transformado en un capital significativo para la Subdirección. Por ello, la no realización de esta tarea fue un hecho fundamental para consolidar la credibilidad de dicha institución ante los

gremios y los servicios públicos. La Dirección de Presupuestos tuvo que seguir contando con ellos porque eran la única organización del Estado que mantenían redes de soporte a este nivel con los funcionarios públicos. Gracias a la evolución de estas redes de comunicación, a la cercanía de la Subdirección con los dirigentes sindicales fiscales y a al conocimiento logrado gracias a la realización del diagnóstico de las unidades de recursos humanos, posteriormente surgió la idea de traspasar la administración del Programa de Mejoramiento de la Gestión en Recursos Humanos en las áreas de Capacitación y Evaluación del Desempeño. Este fue el paso culmine para administrar de manera integrada en una política los sistemas de incorporación y trato laboral con los temas de gestión estratégica de recursos humanos.

En conclusión, la implementación seguida de la política de recursos humanos contempló practicas estratégicas basadas en el 'éxito emergente'. Es decir, cuando se priorizan estrategias no premeditadas y éstas resultan favorablemente para el desarrollo de la política, gracias a la creatividad del equipo ante los acontecimientos que enfrentaron. El esquema n° 4, analiza la relación entre la realización de estrategias y la consecución del éxito desarrollada por Mintzberg (1999, p.88), la cual señala que para que ocurra éxito emergente es necesario que existan estrategias que resulten, pues este es el foco del aprendizaje.

Esquema n° 4. Ampliar el Control Estratégico

		¿Estrategia pretendida realizada?	
		Sí	No
¿Estrategia realizada con éxito?	Sí	Éxito Premeditado (viva el racionalismo)	Éxito Emergente (viva el aprendizaje)
	No	Fracaso de la Premeditación (Eficiente pero no efectivo)	Fracaso de todo (vuelva a intentarlo)

Fuente: Mintzberg, 1999, p.88

Cuando comenzó a funcionar la Subdirección del Desarrollo de las Personas, sólo existió un mandato de la Ley para crear un nuevo Reglamento de Concursabilidad. Esto determinó un funcionamiento basado en el aprendizaje organizacional más tendiente hacia las estrategias emergentes realizadas con éxito y no en la realización de estrategias pretendidas con anterioridad. Esto se produjo debido a que tanto la política como la institución encargada de llevarla a cabo estaban recién creadas, por lo que todo era relativamente nuevo, salvo el compromiso de instaurar el Reglamento n° 69. Esto influyó en que los miembros del equipo de la Subdirección pusieran atención a los acontecimientos inevitables que influyeron cuando comenzaron a funcionar. Esto influyó en que se fueran generando 'apilamientos' de objetivos, ante las emergencias de acción estratégica expresadas por los acontecimientos que tuvieron que enfrentar. En este sentido, tal como sostiene Mintzberg (1999) no se trata de meras improvisaciones en la gestión, sino que por el contrario, se trata de ir reconociendo los éxitos asociados a estas estrategias que emergen durante la implementación. Este es el valor del denominado 'éxito emergente' en el aprendizaje organizacional. El 'éxito' alcanzado por la Subdirección durante las dos etapas señaladas se podría explicar porque los gerentes públicos de la Subdirección contaron con las capacidades para desarrollar estrategias adecuadas según los contextos a los cuales se fueron enfrentando durante el proceso.

En conclusión, la realización de estrategias emergentes por parte de la Subdirección de Desarrollo de las Personas se explica porque debieron asumir una implementación basada en el aprendizaje organizacional, en donde su supervivencia estaba asociada a la trayectoria de la nueva política de recursos humanos para el sector público. En este sentido, a través de un conjunto de acciones que se realizaron debido al enfrentamiento satisfactorio de acontecimientos inevitables, el equipo de esta naciente institución logró ir consolidando progresivamente una modalidad de gestión basada en el 'apilamiento' de nuevas metas y objetivos, según un criterio definido por el éxito emergente de los resultados de las prácticas adoptadas en torno a un primer período de 'instalación' y un segundo de 'proyección' de la institución.

IV. Conclusiones

IV.i) Síntesis sobre el Análisis del Caso

Según Cortázar (2007) la implementación implica la interacción estratégica entre actores que tienen distintos valores, visiones, intereses y posiciones de acción. El caso estudiado nos muestra un caso exitoso de implementación a través del aprendizaje organizacional, ya que la Subdirección del Desarrollo de las Personas asumió y proyectó favorablemente una política de recursos humanos hacia el largo plazo, lo que les permitió mantenerse vigentes como institución. Situando lo anterior en el marco de las preguntas de explicación que han articulado el estudio de este caso, para la primera pregunta correspondiente a: **¿Cuáles fueron los principales acontecimientos del contexto que se aprovecharon en la implementación?**, se puede responder señalando que durante la entrada en vigencia de la nueva política de recursos humanos en Chile los gerentes públicos de la Subdirección del Desarrollo de las Personas se enfrentaron múltiples acontecimientos inevitables de contexto que fueron identificados por el equipo en la implementación: a la elaboración del Reglamento de Concursabilidad n° 69, la baja prioridad que concitaba la política en relación a la Alta Dirección Pública y los conflictos gremiales de los funcionarios públicos con el Estado. Su identificación permitió la apertura de ventanas estratégicas de oportunidad en la política enfocadas en la asesoría y especialización técnica, y en la consolidación como una institución mediadora de conflictos gremiales. Esto produjo un continuo de acciones que permitieron establecer a la Subdirección una etapa de Instalación como base de una etapa posterior de proyección. Si bien no existió necesaria linealidad en el acontecimiento de los sucesos, lo que sí se produjo fue una conformación sistemática en la definición del rol de la Subdirección del Desarrollo de las Personas torno al aprendizaje organizacional, expresado desde el equipo que dirigió su puesta en marcha.

En este contexto, la segunda pregunta correspondiente a **¿Por qué y cómo surgieron estrategias emergentes?**, puede ser respondida argumentando que la puesta en marcha de la Subdirección de Desarrollo de Personas y de la política de recursos humanos se basó en una modalidad de implementación de aprendizaje organizacional, que incluyó un conjunto de acciones estratégicas que se realizaron tomando como referencia las ventanas de oportunidad con el fin de fortalecer la trayectoria de la política, lo que finalmente terminó creando una modalidad de funcionamiento

por 'apilamiento' de nuevas metas y objetivos, estructuradas según un criterio definido por el éxito emergente de dichas prácticas.

Las respuestas a ambas preguntas permiten demostrar que las estrategias emergentes constituyen un recurso que puede favorecer una implementación en donde existe aprendizaje organizacional, cuando no se ha diseñado una planificación estratégica previa. En este caso existen dos cosas relevantes que fortalecieron el desempeño de la Subdirección a lo largo del tiempo: por un lado, gerentes públicos creativos capaces de identificar oportunidades para empoderar a la organización, y en segundo lugar, fue un acierto de la autoridad dotar de flexibilidad la capacidad de toma de decisiones del equipo de la Subdirección.

Ahora bien, con respecto a la pregunta de investigación central: **¿Cómo influyen las estrategias emergentes de los gerentes públicos, en los contenidos y en la trayectoria de una reforma en la Administración Pública?** Se puede responder sosteniendo que el grado de influencia que pueden llegar a tener las estrategias emergentes de los gerentes públicos en los contenidos y trayectoria de una política pública dependerán de la forma como ésta sea implementada. En el caso estudiado tuvo características de aprendizaje organizacional, por lo que las estrategias emergentes influyeron tanto a nivel de contenidos como a nivel de trayectoria de la reforma impulsada, a través del concepto denominado como 'éxito emergente' o 'éxito en el aprendizaje' de las prácticas gerenciales llevadas a cabo, ya que como dichas prácticas iban surgiendo de determinados contextos contingentes, las decisiones sobre los contenidos y la trayectoria a seguir dependían de los resultados contingentes. Esto es lo que explica porqué la Subdirección de Recursos Humanos comienza como un organismo encargado de crear y aplicar un Reglamento de Concursabilidad y terminó siendo una entidad mediadora de conflictos entre los gremios y el gobierno y una unidad especializada en la gestión estratégica de recursos humanos. Sin lugar a dudas, mucho más de lo que se podría haber pensado cuando se creó.

Además, en este caso se obtuvieron resultados favorables gracias a la flexibilidad con que contaban los gerentes públicos para tomar decisiones y definir orientaciones de funcionamiento que potenciaran a la política.

IV.ii) Las lecciones del Estudio

Lección 1. *Un buen Gerente Público debe saber aprovechar acontecimientos ‘inesperados’ e ‘inevitables’ durante la implementación.*

Durante la implementación de una política no todo está totalmente calculado. Este caso muestra que existen eventos ‘inevitables’ impredecibles a los que se deben enfrentar los gerentes públicos cuando desarrollan una política. En esta idea reside la importancia de las estrategias emergentes, una respuesta necesaria ante ‘emergencias’ que no pueden desconocerse y que deben ser resueltas para asegurar resultados efectivos.

Lección 2. Es importante dotar de ‘contenido estratégico’ ante ‘lo inesperado’ en la implementación una política.

Como no siempre es posible calcular la totalidad de variables o aspectos de la realidad a los que se enfrentará la implementación de una política, es necesario contemplar la realización de posibles escenarios o la ocurrencia de acontecimientos que puedan afectar la trayectoria de una política. Por ello, toda implementación debe contar con estrategias posibles de realizar ante cambios del contexto.

Lección 3. *Concéntrate en donde tienes mayores oportunidades de triunfar. (Mintzberg)*

Esta idea planteada por Mintzberg (1999), dice relación con la necesaria habilidad de quienes toman decisiones durante la implementación de una política. No siempre es necesario obedecer a todos los acontecimientos inesperados, ya que eso puede hacer peligrar el desempeño de un programa si no se logra ‘triunfar’ sobre ellos. Es de suma importancia identificar acontecimientos en donde se puedan obtener beneficios para la trayectoria de la política.

V. Bibliografía

- Abell, Dereck. (1978). "Strategic Windows". Journal of Marketing.
- Aguilar, L. (Ed.). (2007). "La implementación de las Políticas (estudio introductorio y edición)". Colección Antologías de Política Pública. 2º reimpresión. México.
- Álamo Vera, F. & García Soto, M. (2007). "El proceso estratégico en el sector público: análisis en el contexto de las universidades españolas". Universidad de las Palmas de Gran Canaria. Investigaciones Europeas de Dirección y Economía de la Empresa. Vol. 13, Nº 2, pp. 113-129, ISSN: 1135-2523.
- Ballart, Xavier (1994). "Factores de éxito en la resolución de dilemas sociales. Una aplicación a partir de la teoría de los juegos repetidos". En "Revista de Estudios Políticos Nueva Época". Número 85. Julio-Septiembre.
- Bardach, E. (1979). "The Implementation Game. What Happens After a Bill Becomes a Law". Cambridge. MIT.
- Barzelay, Michael & Cortázar, Juan Carlos (2004). "Una guía práctica para la elaboración de estudios de caso sobre buenas prácticas en gerencia social". Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES) Banco Interamericano de Desarrollo Washington D.C., 2004.
- Barzelay, Michael (1998). "Atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva de la administración pública". México: FCE.
- Behn, R. (1988). "Management by Groping Along". Journal of Policy Analysis and Management, Vol. 7, Nº 4, 643-663.
- Birkland, Thomas. (2005). "An Introduction to the Policy Process. Theories, concepts and models of public policy making". M.E. Sharpe. 2nd ed. London.
- Borges Méndez, Ramón (1995). "El Estudio de Caso como instrumento pedagógico y de investigación en Políticas Públicas". Magíster en Gestión y Políticas Públicas del Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile. Documento de la serie "Estudio de Caso" Nº6. Diciembre de 1995.
- Cortázar, J.C. (Editor) (2007). "Entre el diseño y la evaluación. El papel crucial de la implementación de los programas sociales". Washington: BID, 2007.
- Cortázar, J.C. & C. Lecaros, (2004). "La viabilidad de las prácticas de participación ciudadana en la gestión municipal. El caso del presupuesto participativo de Villa el Salvador (Perú 2000-2002)". Washington D.C. INDES.
- Cortázar, J.C. (2006). "Una mirada estratégica y gerencial de la implementación de los programas sociales." En: Cortázar, J.C. (Ed) Entre el diseño y la evaluación. El papel crucial de la implementación de los programas sociales. Washington: BID, 2007.

- Cyert, Richard & March, James. (1963). "A Behavioral Theory of the Firm". Prentice-Hall.
- David, F. (1989). "Strategic Management". Columbus. Merrill Publishing Company.
- Egidí, Massimo & Narduzzo, Alessandro. (1997). "The emergence of path-dependent behaviors in cooperative contexts". International Journal of Industrial Organization 15. October.
- Elmore, Richard F. (1996). "Diseño retrospectivo: la investigación de la implementación y las decisiones políticas". En Aguilar, 2007.
- Kaufmann, Daniel (2005). "Diez mitos sobre la gobernabilidad y la corrupción". En "Finanzas y Desarrollo". Revista Trimestral del Fondo Monetario internacional. Septiembre de 2005. Volumen 42, Número 3.
- Lahera, Eugenio (2002). "Introducción a las Políticas Públicas". Editorial Fondo de Cultura Económica. Edición 2002. Serie colección Brevarios.
- Lasswell, Harold. (1951). "The Policy Orientation". En Lasswell, Harold. & Lerner, Daniel (editores). "The Policy Sciences". Stanford University Press. 1951.
- Lindblom, Charles. (1991). La Elaboración de Políticas Públicas. Madrid: MAP.
- Mintzberg, Henry & Jørgensen, Jan. (1987). "Emergent strategy for public policy", Canadian Public Administration, Vol. 30 No.2, pp.214-29.
- Mintzberg, Henry (1999). "El trabajo del directivo: folclore y realidad". En : Harvard Business Review : Liderazgo, Bilbao : Deusto, 1999.
- Mintzberg, Henry & Ahlstrand, Bruce & Lampel, Joseph (1999). "Safari a la estrategia: Una visita guiada por la jungla del management estratégico". Granica. Management.
- Mintzberg, Henry (2009). "Planificación en el lado izquierdo y administración sobre el derecho". Harvard Business Review. 3 de Marzo.
- Moore, M.H. (1999). "Gestión estratégica y creación de valor en el sector público". Buenos Aires: Paidós, 1999.
- Pressman, J.L. & Wildavsky, A. (1973). Implementation. Berkeley University Press, Berkeley.
- Regonini, Gloria. (1991). "El análisis de las políticas públicas" en Documentación Administrativa, n. 224-225, Instituto Nacional de Administración Pública, España, 1991.
- Silva, Patricio. (2006). "Los tecnócratas y la política en Chile: pasado y presente". Revista de Ciencia Política. Volumen 26. N°2. 2006. Páginas: 175-190.

- Solecki, William & Michaels, Sarah. (1994). "Looking through the postdisaster policy window". En "Environmental Management". Volume 18. Number 4. July. P. 587-595.
- Subirats, Joan. (1994). "Análisis de las políticas públicas y eficacia de la Administración". Madrid. MAP.
- Yin, Robert K. (1994). "Investigación y estudio de Caso: Diseño y método". Sage Publications, Thousand Oaks, CA.

VI Bibliografía Web

- Bergara, Mario & Pereyra, Andrés (2005). "El proceso de diseño e implementación de políticas y las reformas en los servicios públicos". Banco Interamericano del Desarrollo. Documento web: <http://www.iadb.org/res/publications/pubfiles/pubS-307.pdf>
- Ley N° 18.834 del 'Estatuto Administrativo'. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Documento web: www.bcn.cl

VIII. Anexos

1. Metodología del Estudio

Este estudio de caso sobre la implementación de la nueva política de recursos humanos en el sector público chileno, ha sido elaborado basándose en la utilización de la metodología para la investigación sobre prácticas en gerencia social creada por Michael Barzelay y Juan Carlos Cortázar en 2004⁴⁴. Dicha metodología fue formulada con la finalidad de analizar ‘buenas prácticas gerenciales’ en experiencias o programas singulares de la acción pública, bajo el supuesto de que éstos constituyen un medio o instrumento que sirve para comprender aspectos generales del proceso de gestión de las políticas y programas sociales⁴⁵. En este sentido, los autores proponen la construcción de estudios de caso de carácter ‘instrumental’ como objeto de análisis para poder generar conocimiento y aprendizaje sobre preguntas o temas que permitan desarrollar un *“cuerpo sistemático de conocimiento profesional”* (Barzelay & Cortázar, p.8).

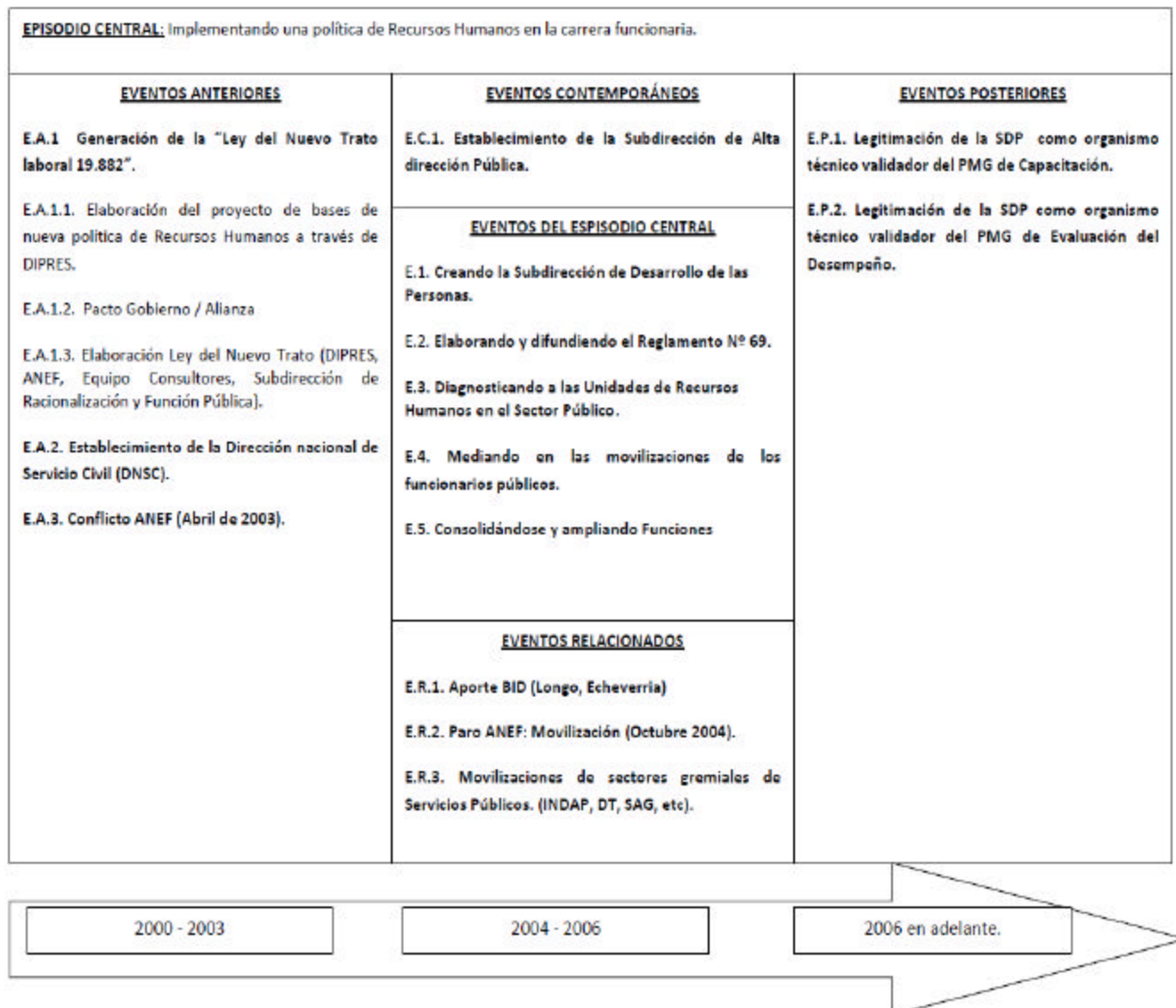
Para desarrollar el estudio de caso instrumental es necesario contemplar dos partes. En primer lugar, se debe construir un relato o narración sobre la experiencia singular que interesa al investigador, y en segundo lugar, es necesario desarrollar una explicación narrativa, que corresponde al análisis de la práctica en relación a las preguntas que se desean responder. El tipo de preguntas que se requieren para aplicar este método de estudio corresponden a dos grandes tipos: las preguntas relativas a las inquietudes teóricas (A) y las preguntas relativas a la experiencia singular (B), en donde se distinguen las preguntas descriptivas del proceso (B1) de aquellas que apuntan a explicarlo (B2). Respecto de las inquietudes teóricas de este estudio, al considerar el estudio de las prácticas gerenciales, los autores señalan que hay dos tipos de procesos en donde resulta relevante plantearse preguntas de carácter analítico. El primero se expresa en la pregunta sobre ¿por qué las prácticas se desarrollan de la manera en que lo hacen? Y el segundo en la pregunta sobre ¿por qué las prácticas funcionan adecuadamente o no? Esta investigación se focalizó en la primera pregunta, ya que el interés estuvo dirigido en torno a comprender la influencia de las estrategias emergentes en la trayectoria de una reforma de la administración

⁴⁴ Barzelay, Michael & Cortázar, Juan Carlos (2004). “Una guía práctica para la elaboración de estudios de caso sobre buenas prácticas en gerencia social”. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES) Banco Interamericano de Desarrollo Washington D.C., 2004.

⁴⁵ Esto apunta esencialmente a la posibilidad de responder inquietudes generales (que pueden exceder el proceso de la experiencia estudiada) sobre el transcurso de programas de política pública a través del análisis específico de una experiencia singular (Cortázar & Lecaros, 2004).

pública. Luego de construir el relato, se da paso a la explicación narrativa, en donde se explican los factores de contexto específicos que dan forma al análisis del caso, con la finalidad de efectuar una explicación sobre la trayectoria de la política estudiada. Luego de las conclusiones, se pueden sugerir lecciones que deja el estudio para mejorar las prácticas de gerencia social.

Siguiendo este marco se desarrolló un instrumento que se denomina como 'estructura narrativa', el cual permite establecer un ordenamiento necesario para poder elaborar el relato en función de los eventos significativos que influyeron en la experiencia desarrollada. Los eventos se clasifican en anteriores, contemporáneos, del episodio central, relacionados y posteriores. Previo a esta elaboración, se desarrollo una 'trama del caso' que corresponde a un breve resumen que contempla los principales hitos que se pretenden desarrollar a lo largo de la narración. A continuación se presenta la estructura narrativa que se hizo para este caso:



A continuación, se presenta la pregunta A y las preguntas B2 formuladas que se elaboraron con la finalidad de para orientar la finalidad de estudio del caso:

PREGUNTA (A)

- ¿Cómo influyen las estrategias emergentes de los gerentes públicos, en los contenidos y en la trayectoria de una reforma en la Administración Pública?

PREGUNTAS (B2)

- B 2.1. ¿Cuáles fueron los principales acontecimientos del contexto que se aprovecharon en la implementación?
- B 2.2. ¿Por qué y cómo surgieron estrategias emergentes?

Respecto del levantamiento de Información, se realizó una revisión bibliográfica, se sistematizaron informes de la Dirección Nacional del Servicio Civil y se realizaron entrevistas en profundidad a las siguientes autoridades que fueron actores 'claves' en el proceso estudiado:

LISTADO DE ENTREVISTAS REALIZADAS		
	NOMBRE	CARGO INSTITUCIONAL
1	Carlos Pardo	Jefe Depto. Dirección de Presupuestos Ministerio de Hacienda de Chile.
2	Catalina Bau	Ex Jefe de Gabinete de los ex Ministros de Hacienda, Manuel Marfán y Nicolás Eyzaguirre. Ex directora de la Dirección Nacional del Servicio Civil.
3	Fernando Díaz	Ex Subdirector de Desarrollo de las Personas de la Dirección Nacional del Servicio Civil.
4	Angela Riffo	Directiva ANEF.
5	Lorena Pérez	Miembro de la SADP. Actual Subdirectora.
6	María Elisa Carvajal	Miembro Subdirección del Desarrollo d elas Personas de la Dirección Nacional del Servicio Civil.
7	Nury Benítez	VicePresidenta ANEF.
8	Christian Hansen	Ex Subdirector de Alta Dirección Pública de la Dirección Nacional del Servicio Civil.

La información sistematizada y las entrevistas realizadas fueron transcritas y procesadas en el Software de análisis cualitativo ATLAS TI, versión 5.0.

2. Organigrama de la Dirección Nacional del Servicio Civil con autoridades en el año 2010.

Fuente: www.serviciocivil.cl

