

Programa de intercambio para Secretarios de Estado brasileños en Chile
Banco Interamericano de Desarrollo

Publicaciones y Columnas de la Experiencia en Chile

Temas
Implementación y Gestión Pública
Alta Dirección Pública
Compras Públicas

Preparada por
CENTRO DE SISTEMAS PÚBLICOS
DEPARTAMENTO DE INGENIERÍA INDUSTRIAL
FACULTAD DE CIENCIAS FÍSICAS Y MATEMÁTICAS
UNIVERSIDAD DE CHILE

Mayo 2013

CONTENIDO

Presentación General de la Institución.....	3
Departamento de Ingeniería Industrial.....	3
Centro de Sistemas Públicos.....	3
Tema: Implementación y Gestión de Políticas Públicas	5
Notas de opinión: Déficit de Vitamina "I".....	5
Publicación: Análisis organizacional de entidades públicas en Chile: Lecciones para la gestión y el diseño de políticas	13
Columna: El Infierno de los Indicadores.....	32
Tema: Alta Dirección Pública.....	35
Publicación: Tres años del Sistema de Alta Dirección Pública en Chile: Balance y perspectivas..	35
Publicación: Alta Dirección Pública: Una reforma contracultural	59
Columna: Alta dirección pública: Pronóstico reservado.....	64
TEMA: Gestión del conocimiento.....	66
Gestión del Conocimiento y Transparencia: Desafíos para la Inversión Pública a Nivel Local.....	66

Septiembre 2010

1. PRESENTACIÓN GENERAL DE LA INSTITUCIÓN

DEPARTAMENTO DE INGENIERÍA INDUSTRIAL

El Departamento de Ingeniería Industrial (DII) forma parte de la Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas de la Universidad de Chile (acreditada por el máximo de años¹). Desde su creación, el objeto básico de esta Facultad ha sido la formación superior en el área de la ingeniería y ciencias afines, la investigación científica y tecnológica y su aplicación al desarrollo económico. La Facultad cuenta en la actualidad con más de 3.000 alumnos en programas de pre y postgrado, de los cuales 700 pertenecen al DII. El DII desarrolla actividades de docencia, investigación y extensión, con un grupo de 25 académicos de jornada completa y cerca de 100 profesores *part-time*.

En el ámbito de la docencia, el DII tiene a su cargo el **Magíster en Gestión y Políticas Públicas (con 15 años de prestigio en el ámbito Latinoamericano)**.

El DII cuenta con una experiencia de más de 35 años en la realización de estudios y proyectos en diversas áreas: estudios económicos sectoriales, de transferencia tecnológica en los ámbitos de gestión, de desarrollo de tecnologías de apoyo a la toma de decisiones mediante sistemas de información y estudios que atañen a la sociedad en su conjunto, como los relacionados con la preservación del medio ambiente.

En relación a su organización el DII contempla cuatro centros:

- Centro de Gestión del Departamento de Ingeniería Industrial (**CEGES**)
- Centro de Economía Aplicada (CEA)
- Centro de Gestión de Operaciones (CGO)
- **Centro de Sistemas Públicos (CSP)**

CENTRO DE SISTEMAS PÚBLICOS

El Departamento de **Ingeniería Industrial** creó oficialmente el 2010, el **Centro de Sistemas Públicos (CSP)**² con la misión de integrar enfoques de ingeniería y gestión con el diseño e implementación de políticas públicas, teniendo como fin hacer una contribución relevante en materia de reforma y modernización del Estado en Chile y Latinoamérica³.

El **Director Académico** del CSP es el profesor **Mario Waisbluth⁴, PhD. en Ingeniería** y experto en procesos de modernización del sector público, con una amplia experiencia en instituciones latinoamericanas y autor de numerosas publicaciones especializadas.

Los objetivos del CSP son los siguientes:

¹ Para más información Comisión Nacional de Acreditación; http://www.cnachile.cl/acreditacion/ac_ins_univer.html

² <http://www.sistemaspublicos.cl>

³ Para mayor información del Centro de Sistemas Públicos visite <http://www.sistemaspublicos.cl>

⁴ <http://www.mariowaisbluth.com>

1. Posicionarse como el principal centro de investigación en el ámbito de la gestión pública, tanto en el Diseño como en la Implementación de políticas públicas, programas y proyectos.
1. Convertirse en el referente natural del sector público en relación a consultorías que sean intensivas en gestión, ingeniería y modernización, y que además generen un impacto significativo para la sociedad.
1. Constituirse en un canal preponderante de divulgación, extensión y contacto del Departamento de Ingeniería Industrial para las instituciones públicas de Chile y los Estados Latinoamericanos en temas de gestión pública.
1. Entregar servicios de evaluación de la gestión, convirtiéndose en un Observatorio Latinoamericano de Innovación y Buenas Prácticas en diseño y gestión de sistemas, organizaciones y programas públicos.
1. Desarrollar un programa ambicioso de Diplomados y Cursos Cortos en los ámbitos del Centro y que contribuyan a la extensión e investigación.

Para su funcionamiento, el CSP cuenta con un **Equipo Profesional** y *un Consejo Consultivo*, este último está compuesto por los siguientes miembros:

Rol	Nombre	Estudios	Cargo Actual
D i r e c t o r	Mario Waissbluth	Ph. D. en Ingeniería, Universidad de Wisconsin	Académico DII
A c a d é m i c o			
C o n s e j e r o	Alejandra Mizala	Ph.D. in Economics, University of California, Berkeley	Directora del Departamento de Ingeniería Industrial (DII)
C o n s e j e r o	Eduardo Contreras	Doctor en Ciencias Empresariales, Universidad Autónoma de Madrid, España	Académico del DII y Director Académico del Magíster en Gestión y Políticas Públicas (MGPP)
C o n s e j e r o	Javier Etcheberry	Ph.D. en Ingeniería Industrial, Universidad de Michigan	Presidente de Etcheberry Consultores
C o n s e j e r o	Richard Weber	Ph. D. en Investigación de Operaciones, RWTH Aachen, Alemania	Director del Doctorado en Sistemas de Ingeniería
C o n s e j e r o	Vivien Villagrán	Geógrafa, Pontificia Universidad Católica de Chile	Directora Nacional de Planeamiento del Ministerio de Obras Públicas.

El **Equipo Profesional** del CSP está integrado por los siguientes profesionales:

Área	Cargo	Nombre	Estudios
Dirección Ejecutiva	Director Ejecutivo	José Inostroza	Magíster en Gestión y Políticas Públicas (MGPP), Universidad de Chile
Área de Investigación	Director de Investigación	Javier Fuenzalida	Magíster en Gestión y Políticas Públicas (MGPP), Universidad de Chile
	Ayudante de Investigación	Ismael Aguilera	Magíster © en Gestión y Políticas Públicas (MGPP), Magíster© en Ingeniería de Negocios (MBE), U. de Chile
Área de Proyectos	Director de Proyectos	Carlos Urriola	Ingeniero Civil Industrial, Universidad de Chile
	Analista de Proyectos	Francisca del Fierro	Ingeniera Comercial, Universidad de Chile
Área de Docencia	Directora de Docencia	Natalie González	Ingeniera Civil Industrial, Universidad de Chile
	Asistente del Área de Docencia	Paula Loyola	Licenciada en Relaciones Públicas, Universidad Santo Tomás.
Soporte	Encargado de Finanzas	Miguel Bobadilla	Contador
	Coordinadora de Comunicaciones	Cony Kerber	Periodista, Universidad Gabriela Mistral

A este staff se suma más de 30 investigadores, académicos y consultores asociados, en su mayoría pertenecientes al Departamento de Ingeniería Industrial.

2. TEMA: IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

2.1. NOTAS DE OPINIÓN: DÉFICIT DE VITAMINA "I"⁵

Déficit de Vitamina "I".

Las omisiones de implementación de las políticas públicas (o bien: la economía política de la ineficiencia pública)

Mario Waissbluth⁶

La solución más barata y socialmente más atractiva en la salud pública es prevenir antes que curar. El símil es enteramente aplicable aquí. Prevenir significa administrar Vitamina "I" durante la gestación o el parto.

1. Resumen.

Describiré uno de los problemas más graves del Estado chileno, y por cierto, de otros países del mundo: el superávit de políticas públicas y el déficit en su implementación (o déficit de Vitamina "I"). En otras palabras, se diseñan leyes, presupuestos, inversiones o programas públicos con una razonable o loable intención - es raro encontrar proyectos "malignos" - pero que, desde el momento de su gestación, parto o posterior desarrollo, no contemplan las mínimas consideraciones por la factibilidad de su implementación. Esto acarrea dosis monumentales de atrasos, despilfarros, poca agregación de valor público, molestias ciudadanas, e incluso daños políticos de gran magnitud a los gobiernos de turno.

Proveeré algunos ejemplos emblemáticos de este problema, aunque es necesario precisar que la epidemia es masiva. Son más bien escasos los ejemplos a destacar en que una política fue bien diseñada, legislada, e implementada de manera expedita y eficaz, lo que en jerga de procesos se llamaría "seamlessly", es decir, sin costuras, fluidamente y sin tropiezos.

A continuación, expondré lo que parecerían ser los orígenes estructurales del problema, basándome esencialmente en consideraciones de economía política, para posteriormente sugerir algunas soluciones, tanto preventivas como curativas.

2. Ejemplos emblemáticos.

La madre de todos los ejemplos de Chile en las últimas décadas es, por cierto, el Transantiago. Si se contempla la idea en sus orígenes, era perfectamente loable: agilizar el transporte, descontaminar la ciudad, aprovechar óptimamente la subutilizada infraestructura del Metro. Culminó en una catástrofe social y financiera. Posiblemente, al final del camino Santiago termine contando con un sistema más sensato y eficiente que el engendro que existía anteriormente, pero fácilmente tomará una década - desde el primer viaje en bus - para estabilizar la situación desde un punto de vista técnico, financiero y político.

⁵ Mario Waissbluth, Déficit de Vitamina "I", Junio 2010.

⁶ Mario Waissbluth, PhD. en Ingeniería, Universidad de Wisconsin; es Director Académico del Centro de Sistemas Públicos y profesor adjunto del Departamento de Ingeniería Industrial (DII), Universidad de Chile; e-mail: mariow@dii.uchile.cl.

¿Qué pasó, en su esencia? Me limitaré a reproducir la transcripción de mi testimonio, extractada del acta de la Comisión Investigadora de la Cámara de Diputados, a la que fui invitado por haber tenido ocasión de conocer el sistema como consultor, en sus albores, dos años antes de su inauguración:

“Aunque nuestro contrato fue para una cosa muy concreta y acotada, y es lo que hicimos, ello no impidió que me formara una opinión de apreciación general. Nosotros no hicimos, ni yo hice, algún estudio sobre el Transantiago; simplemente me formé apreciaciones, que en cierto sentido son de sentido común, sobre el modelo del plan, el cual se nos explicó a grandes rasgos para que pudiéramos entender en qué contexto haríamos el cálculo financiero del costo de transporte del Metro dentro del sistema Transantiago, objetivo de nuestro contrato.

Mi conclusión personal, en ese momento - (y así lo hice saber a mis contratantes) - fue que constituía un proyecto de alto riesgo y que era imposible iniciararlo en mayo de 2005, como se planteaba. Saqué esa conclusión, en primer lugar, por la complejidad del plan. Creo y sostengo hasta hoy que debe ser el proyecto más complejo en la historia de nuestro país. Quizás la construcción de una central nuclear tenga más partes y piezas, pero éstas no toman decisiones; simplemente uno va y las instala. En cambio aquí había un conjunto de actores tremadamente dispersos que tomaban decisiones, y hay teorías respecto de este tipo de sistemas complejos que indican que pueden pasar cosas impredecibles.

En segundo lugar, me parecía difícil simular la demanda sobre el sistema en base a los flujos de tráfico, porque no era un cambio tendencial en el modelo de transporte de Santiago, sino más bien se trataba de cambiarlo todo. Entonces, pretender simular en base a una encuesta de origen y destino anterior, hecha bajo otras circunstancias, de puro sentido común nos parecía complejo.

En tercer lugar, y yo diría que esto es lo más importante como reflexión sobre el Transantiago y, si ustedes me lo permiten, como una reflexión más general sobre el Estado de Chile, no veíamos una institucionalidad capaz de gerenciar ese proyecto adecuadamente.

Este ha sido un rasgo bastante común en las políticas públicas de Chile, es decir, diseñar una política que, por cierto, nos parecía razonable: cambiar el vetusto sistema de transportes de Santiago. Pero, solemos diseñar políticas públicas y asignar financiamiento, aunque se dedica escasísima preocupación respecto de qué instituciones deben desarrollar una determinada política.

Este proyecto habría necesitado lo que en la jerga se llama “una oficina de proyectos” de una envergadura “world class”, con gerentes de un nivel que, probablemente, haya pocos en el mundo, para armar toda esta cuestión. Y ése no es el rol de un ministro. Los ministros no son gerentes; no deben serlo; no tienen por qué serlo.

Esta materia tendría que verse en una oficina de proyectos. Y no la veíamos en ese momento; veíamos que no podía operar dentro de una estructura ministerial, porque las estructuras ministeriales son rígidas y lentas. Y esto debía tener un grado de agilidad. No veía cómo podía operar de esa manera; y que, a partir de ahí, iba a ser difícil controlar el resto de los riesgos con la agilidad y pertinencia suficientes.

Además, se me formaron temores respecto de que la infraestructura vial pudiera estar lista en mayo del 2005, dados todos los procesos de construcción de obras públicas en Chile, que dependen en mayor medida de la DIPRES y de la Contraloría que de lo que puedan hacer los ministerios sectoriales.

Nos imaginamos otro riesgo de que, si bien el planteamiento del momento era que el promedio de los ciudadanos de Santiago iban a ser beneficiados con un transporte más expedito, más barato y más cómodo, ése era un promedio; que iba a haber un porcentaje significativo, que no teníamos manera de estimar, de los que estaban en los extremos de la curva de distribución, que podrían ser quince, veinte o treinta por ciento, que ciertamente iban a tomar más tiempo de transporte que antes; que iba a haber más apretones; que iba a haber más trasbordos, y que iba a haber por tanto un porcentaje significativo de la población bastante enojada. Ése es un costo de los cambios. En medio de un sistema tan complejo como éste, creímos que esto podría producir inestabilidades.

Por último, el temor de lo que llamamos riesgo sistema es que, cuando todo tiene que comenzar simultáneamente, tienen que estar listos en un día un montón de cosas; y esto sin una oficina de proyectos con una carta GANTT, como la que mencioné, robusta, con poderes, que puede decir: "Me construye los paraderos sí o sí", que tenga los grados de libertad necesarios, y que no dependa de una multiplicidad de oficinas de Gobierno para tomar esas acciones. Existía el riesgo sistémico, en los inicios del proyecto, de que no todo convergiera el día X, a la hora X, como para que estuviera todo en su lugar para partir. Esto, combinado con los factores anteriores, podría producir una situación complicada.

Hasta aquí ese caso, y sobran los comentarios. A continuación, otro ejemplo: la política de pago de subvención escolar per cápita, que es proporcional a la tasa de asistencia de los alumnos a la escuela. No me pronunciaré aquí sobre la pertinencia de la política, que en este caso es bastante más cuestionable. Pero aceptemos por un momento que ésta era correcta. Cuando ella se legisló, no hubo ni en el poder ejecutivo ni legislativo la menor consideración por la factibilidad de fiscalizar efectivamente cual es la tasa de asistencia real de 3.5 millones de escolares repartidos en 11.000 establecimientos.

Esto condujo a todo tipo de falseamientos de información en contra del fisco, e incluso a situaciones dañinas para muchas escuelas. Cuando un fiscalizador visita la escuela un día de invierno, con una epidemia de gripe que generó un ausentismo de 50%, esa escuela queda condenada a recibir una subvención reducida por un largo tiempo, hasta la próxima visita que puede ocurrir dos años más tarde.

En el extremo, el caos que se generó en los pagos de subvenciones condujo a una casi inédita acusación constitucional, con la consecuente caída de la Ministra de Educación de turno. Por cierto, la ley le asignó la responsabilidad de esta fiscalización a las Secretarías Regionales Ministeriales de Educación, entidades que están a cargo de personas de confianza política, y no necesariamente con la capacidad técnica como para manejar un sistema de millones y millones de transacciones anuales en flujos de información y dinero.

Continuemos con el mundo de las subvenciones escolares. Posiblemente una de las políticas más certeras para corregir las graves inequidades del sistema educativo chileno ha sido la subvención escolar preferencial, la "ley SEP", que le da montos de subvención más elevados a aquellas escuelas que cuentan con un mayor porcentaje de alumnos vulnerables. Mejor, imposible. Sin embargo, una somera revisión a los ítems en que se puede gastar esta subvención, y a los mecanismos burocráticos que deben sufrir las escuelas para recibirla, hacen pensar que esta ley estuvo "diseñada por el enemigo". Aunque su impacto todavía no se ha evaluado, el sentido común indica que este no será significativo.

Podríamos seguir con numerosos ejemplos de políticas bien inspiradas y mal implementadas, o peor aún, mal pensadas desde su inicio en materia de su implementación, con carencia de Vitamina "I": los hospitales autogestionados, la creación de los gobiernos regionales - verdaderos "embutidos de ángel y bestia" según la antipoesía de Nicanor Parra -, la transferencia de responsabilidades a los municipios en la ejecución del sistema de

protección social sin construir previamente una capacidad para gestionarlo, la irresponsable manera en que se le transfirió a los municipios la responsabilidad por la educación, etc.

Los ejemplos sobran. Sin embargo, sería absurdo y pretencioso decir que el problema estriba simplemente en que el país ha tenido irresponsables en los cargos de poder en el ejecutivo y el legislativo, o que “hay que poner más ingenieros en cargos políticos”. Son personas generalmente inteligentes y preparadas, inmersas en un sistema con vicios estructurales. Lo que intentaremos a continuación es una explicación respecto a estos defectos estructurales.

Por cierto, a estas alturas más de algún lector de la Coalición “A”, o “B” procurará sacar una ventaja política diciendo que la culpa en aquel caso fue de Fulanito, o de Zutano, o del partido X. Ojala fuera tan simple. Presuponer que la solución es que “vamos a poner mejores y más preparadas personas” para resolver el problema, ignorando las causas estructurales, sería simplista y ramplón. Por cierto, como veremos al final, siempre hay que tratar de poner a los mejores en el poder ejecutivo y el legislativo, pero ese no es el punto central de este texto.

3. Los orígenes estructurales del problema.

Comenzaremos echando por tierra la creencia simplista y lineal de que el proceso de definición de una nueva ley o programa público sigue un proceso ordenado y expedito, del tipo: detección y definición del problema -> análisis y comparación de alternativas de solución -> formulación de un proyecto de ley -> tramitación legislativa y asignación de recursos -> implementación -> evaluación posterior de lo que ocurrió -> refinamiento de la ley. Sería el sueño dorado de ingenieros y economistas tecnocráticos.

Las cosas son más complicadas y lentas, van y vienen, en un prolongado proceso de construcción de consensos. Si acaso existe un gobierno electo por amplia mayoría, con un parlamento a su vez mayoritariamente afín al gobierno, y una ciudadanía que lo apoya determinadamente, las cosas serían más fáciles.

Pero dichas situaciones son casos de excepción. Normalmente, las coaliciones de gobierno tienen un apoyo político más restringido, y en muchas ocasiones tienen minoría en el parlamento. Un caso extremo es Israel, de régimen parlamentario con representación proporcional (por contraste con el sistema binominal chileno), donde existe la módica suma de 12 partidos (con fracciones internas) disputándose el poder permanentemente, con las más insólitas alianzas y traiciones políticas, dependiendo del proyecto de ley o el asunto que se esté tratando.

Intentemos entonces, basados en una de los aportes académicos más relevantes en esta materia, explicar el proceso de construcción de políticas públicas. Desgraciadamente, no existe una buena traducción al español para el término inglés “advocacy” (tampoco lo existe para “policy”, que se confunde con “politics” en una misma palabra). Utilizaremos el término “advocacy coalitions” para describir el marco conceptual elaborado por Sabatier y Jenkins-Smith, que describe el proceso de formulación de políticas públicas como una continua interacción entre “advocacy coalitions”, es decir, coaliciones valóricas que compiten por sus planteamientos de política pública.

Cada una de estas “coaliciones que presionan por sus postulados” sería, según estos autores, un colectivo (a veces informal) de actores pertenecientes a diversas instituciones públicas, privadas, académicas o gremiales, que comparte un conjunto de ideas fundamentales, y que buscan que las cosas se hagan como ellos creen. Estas coaliciones tienen un conjunto de creencias básicas muy “duras”, una ideología esencial, y sus integrantes tienen muy escasa disposición a modificarla.

Paul A. Sabatier y Hank C. Jenkins-Smith, “Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach”, Westview Press (1993)

En los siguientes ejemplos no me estaré pronunciando por opciones. Son meramente ilustrativos del concepto de “ideología dura”: es muy improbable que una persona que en su juventud se encadenó a la reja de entrada de una planta nuclear exigiendo su cierre, se convierta en “pro-nuclear”, aun cuando todos los datos y evidencias le indiquen lo contrario. Siempre encontrará la manera de rebatirlos. De igual forma, es altamente dudoso que una persona de ideología neoliberal “dura” vaya a aceptar la creación de una nueva empresa pública, por mucho que un análisis de la circunstancia así lo aconsejara en una coyuntura particular.

Un guerrillero palestino tendrá mucha dificultad para aceptar emocionalmente la paz en el Medio Oriente, por mucho que fuera una paz justa y satisfactoria para todos. Le implicaría transformarse de pronto en un pacífico empleado de banco, y la transición psicológica no es fácil. Lo gratificante de las ideologías es, precisamente, que le ordenan y simplifican a uno la vida y le permiten transitar por ella sin andar vacilando en el rumbo a adoptar en cada momento. Es muy difícil - aun cuando las evidencias empíricas y los datos señalen su conveniencia - que estas coaliciones acepten modificar sus valores y creencias fundamentales, aunque en determinadas condiciones aceptarán negociar variables más coyunturales o secundarias a su ideología básica.

Muchos ámbitos de política pública pueden estudiarse en esta óptica. La discusión a favor o en contra de la energía nuclear, el medio ambiente, la regulación de las telecomunicaciones o el tráfico aéreo. Evidentemente, la educación es uno de los ámbitos donde pesan más fuertemente las creencias y valores de diferentes “advocacy coalitions”.

Este es entonces el primer problema estructural. El segundo, muy cercano conceptualmente, ha sido admirablemente descrito por Douglass North, premio Nobel de Economía 1993⁷. Según North, para comprender las razones que causan la ineficiencia de las instituciones se deben considerar: a) los modelos subjetivos de los actores (legisladores, votantes, gobierno), en los que la ideología juega un rol fundamental por su característica normativa: explica claramente cómo es el mundo y cómo debiera ser; y b) los costos de transacción que surgen de las reglas del juego generadas en el campo del “mercado político”.

Medir y hacer valer los acuerdos en el mercado político es complejo, pues lo que se intercambia, entre electores y candidatos, son promesas a cambio de votos. El votante difícilmente busca informarse porque la probabilidad de que su voto personal sea decisivo es muy escasa. Las promesas de los candidatos - si es que se cumplen - son por lo general a corto plazo y altamente visibles de manera de atraer el voto en la siguiente elección. El problema, por ejemplo, es que los cambios que requiere la educación son a largo plazo y más bien intangibles. Los resultados de pruebas internacionales como PISA, TIMSS o SIALS le dicen poco o nada a un elevadísimo porcentaje de la población.

North señala además que los cambios radicales de las reglas formales son producto de revoluciones, conquistas, guerras o desastres naturales. Por ende, no son habituales. El mecanismo pareciera ser que estas crisis o discontinuidades abren ventanas de oportunidad a ideas o proyectos que ya poseían cierto posicionamiento y no habían tenido oportunidad de institucionalizarse, pero que al momento del quiebre constituyen una propuesta o

⁶ “Getting “Critically Real” About the State of Education Politics and Policy Process Research”, V. Darleen Opfer, Cambridge University.

⁷ Agradezco en este punto la síntesis de los conceptos de North elaborada por Cesia Arredondo, tesista del Magíster en Gestión y Políticas Públicas de la U. de Chile.

North, Douglass (1998). "Una teoría de la política basada en los costos de transacción", en Sebastián M. Saiegh y Mariano Tomassi (comps.). La Nueva Economía Política: Racionalidad e Instituciones. Buenos Aires: Eudeba.

mecanismo de salida para la misma. Las crisis han sido en Chile un detonante esencial de muchas reformas del Estado, como en los casos MOP Gate o ChileDeportes⁸.

Un tercer tema que marca las políticas públicas lo planteó M. Ferber en el Parlamento Europeo con mucha claridad: “me gustaría señalar un tema importante: la epidemia europea de agencialismo compulsivo”. Podríamos también redesignarla como “la solución cosmético-organogramática”.

Esta es la creencia mítica - muy frecuente entre personas que jamás han gestionado siquiera una panadería de barrio, por inteligentes y bien preparadas que ellas sean - de que cada problema de la ciudadanía se resuelve creando una nueva agencia o servicio para abordarlo, o subiéndole el rango a ese servicio: “hay que mejorar el turismo (deporte, cultura, etc.), convertamos el Servicio de Turismo en Subsecretaría, o en Ministerio”. O bien, “hay que mejorar la calidad de la educación, crearemos la Agencia de la Calidad de la Educación”. El turismo no va a mejorar un ápice por transformar el Servicio en Subsecretaría, va a mejorar si las funciones, recursos, personas y procesos destinados a promover el turismo mejoran.

De igual manera, lo que va a hacer la Agencia de la Calidad de la Educación (si es que llegara a funcionar bien) es constatar que la calidad está pésima, pues esta sólo mejorará si logramos tener mejores directores y profesores en las escuelas. La próxima batalla será la “Ley de Fortalecimiento de la Educación Pública”, que de fortalecimiento va a tener poco pero suena bien en el mercado político. Un nombre más sincero sería “Ley para Mejorar la Deficiente Institucionalidad de los Sostenedores de la Educación Municipal”. Por cierto, hay que mejorarlala, pero lo que es la educación... sólo mejorará con más y mejores directores y profesores.

Los problemas de la ciudadanía tienen el perverso hábito de ser inter-disciplinarios, interinstitucionales, y requieren muchos procesos y sistemas funcionando adecuadamente. Pero estas soluciones “organogramáticas” o “agencialistas” son políticamente vistosas y electoralmente rentables. En cuatro o cinco años posiblemente se habrá constatado que no se solucionó nada, pero eso en política son tiempos infinitos.

En suma, lo que nos dice la economía política del proceso de formulación de políticas públicas es que éste dista mucho de la racionalidad técnica, y que las leyes, programas o presupuestos surgen al calor de fricciones, conflictos y crisis, lo cual conduce a un mecanismo de “legislación al vapor” cuyo propósito esencial es satisfacer restricciones derivadas del mercado político y no es buscar eficiencia o eficacia de implementación.

No son personas torpes quienes lo hacen, sino personas que están en permanente disputa en el mercado político, y la cosmética es siempre más urgente y factible que las dietas o el ejercicio a lo largo de años para mantenerse en forma. No debe por ello sorprendernos que este último tema esté débil o pobemente tratado en el proceso legislativo o en el proceso de definición de los presupuestos y programas a través de “la madre de todas las leyes” que es la Ley de Presupuesto. Esto no ocurre sólo en Chile. En Estados Unidos el mecanismo del “pork barrel” es casi el equivalente a la corrupción institucionalizada del mercado político-legislativo.

4. Medicina preventiva vs. curativa.

La solución más barata y socialmente más atractiva en la salud pública es prevenir antes que curar. El símil es enteramente aplicable aquí. Prevenir significa administrar Vitamina “I” durante la gestación o el parto. Esto no es fácil, pues estos procesos sólo se resuelven al calor de las fricciones y urgencias políticas. Pero con un poquito de decisión, no costaría mucho introducir una legislación de media página, que obligue a los procesos de gestación de

⁸ Waissbluth, Mario; Inostroza, José (2006a) “La Reforma del Estado en Chile 1990-2005: De la Confrontación al Consenso”, PUBLIC, Boletín Electrónico de ESADE.

leyes, programas y proyectos a una revisión pública, independiente y transparente acerca de la factibilidad de implementación, sea esta una revisión licitada o asignada a un órgano independiente del poder ejecutivo... una Agencia de la Calidad de las Políticas Públicas.

Aquí estaría contradiciéndome yo mismo. “Tenemos un problema, inventemos una Agencia”. Tal vez sea una buena solución de largo plazo, siempre y cuando la evaluación de la implementabilidad ex-ante se haga en un ente distinto al de la implementación ex-post, pues en caso contrario el conflicto de roles es insostenible. Lo mismo ocurre cuando la Dirección de Presupuestos de Hacienda se arroga el rol de evaluar programas públicos, ya que ésta es la dirección que aprobó el presupuesto para esos programas en primer lugar. Está bien que lo haga como autocontrol, pero no es una solución de Estado. Una solución transitoria podría ser que el Congreso licite estas evaluaciones, y así probar durante algunos años el funcionamiento de distintos mecanismos antes de institucionalizar algo.

En el caso de las inversiones públicas, que es una variedad específica de las decisiones a tomar, el asunto es ligeramente diferente. Ya existe, aunque debiera reforzarse y posiblemente rediseñarse integralmente, el alicaído mecanismo de revisión de inversiones de MIDEPLAN. Pero éste, con todo respeto, fue inventado por reputados economistas, y está eminentemente orientado a calcular el TIR social de la inversión... como si estos proyectos nunca fueran a tener riesgos políticos, ciudadanos, geológicos, de disponibilidad de recursos humanos, para constatar si el proyecto de inversión tiene suficiente vitamina “I”. Aquí lo que urge son revisiones metodológicas.

Luego, viene la curación. Ojalá nunca haya que curar, pero frecuentemente es necesario. En el período anterior se montó en La Moneda la “unidad de caza-fantasmas” en la Secretaría General de la Presidencia, la División de Coordinación Interministerial, cuyo propósito, dicho en buen vernáculo, era “chicotear los caracoles” en aquellos proyectos predilectos de la Presidencia, aunque con escasos recursos y bajo perfil. Hoy, esto se está ampliando y perfeccionando, y hay importantes planes para crear el “Delivery Unit”, muy inspirado en la experiencia del mismo nombre del gobierno de Tony Blair, cuya experiencia puede revisarse en el “best seller” de Michael Barber, responsable de dicha unidad, denominado “Instruction to Deliver”. En vez de “pizza delivery” al ciudadano, aquí estaríamos hablando de “public service delivery” para la confundida señora Juanita. Es, ciertamente, un experimento de gran importancia.

Barber, Michael, “Instruction to Deliver”, Methuen Publishing, 2007

Sin embargo, debemos tener claro que, en última instancia, la medicina curativa se basa en tener muy buenos médicos. Esto significa que en el sector público debe haber miles de directivos públicos técnicamente capaces, disponibles para coordinarse inter-institucionalmente, con vocación de servicio público, con habilidades de trabajo en red, con “cintura política”, liderazgo y talento gerencial, que sepan escuchar a la ciudadanía, y que sepan manejar la distancia que hay entre el óptimo técnico y lo políticamente factible. Muchas veces les tocará resolver durante la implementación las importantes deficiencias de Vitamina “I” que tuvo la política pública durante su gestación y parto, que en muchas ocasiones fue el fruto de una noche de crisis de amor.

2.2. PUBLICACIÓN: ANÁLISIS ORGANIZACIONAL DE ENTIDADES PÚBLICAS EN CHILE: LECCIONES PARA LA GESTIÓN Y EL DISEÑO DE POLÍTICAS⁹

CENTRO DE SISTEMAS PÚBLICOS
Ingeniería Industrial | Universidad de Chile



INGENIERIA INDUSTRIAL
UNIVERSIDAD DE CHILE



Serie Sistemas Públicos

Análisis organizacional de entidades públicas en Chile:
Lecciones para la gestión y el diseño de políticas

EDUARDO ACUÑA, CÉSAR AVENDAÑO, JOSÉ INOSTROZA,
RENÉ LAGOS Y MARIO WAISSBLUTH,

⁹ Eduardo Acuña, César Avendaño, José Inostroza, René Lagos, Mario Waissbluth; Análisis organizacional de entidades públicas en Chile: Lecciones para la gestión y el diseño de políticas; 2012.

SERIE SISTEMAS PÚBLICOS | N° 6

ABRIL 2012

Análisis organizacional de entidades públicas en Chile: Lecciones para la gestión y el diseño de políticas

EDUARDO ACUÑA¹⁰
CÉSAR AVENDAÑO¹¹
JOSÉ INOSTROZA¹²
RENÉ LAGOS¹³
MARIO WAISSBLUTH¹⁴

RESUMEN EJECUTIVO

Este trabajo provee inicialmente una breve revisión de la literatura internacional en temas como las reformas del Estado, los sistemas complejos y el rol del liderazgo en la gestión pública, así como una somera descripción del contexto chileno en que esta gestión se desarrolla.

El propósito central del estudio es presentar un meta-análisis respecto a encuestas de percepción de directivos, profesionales y otros stakeholders¹⁵, en relación con el desempeño de 28 entes públicos chilenos – en 11 categorías de gestión– incluyendo resultados, procesos, relaciones externas, marco regulatorio, cultura organizacional,

Esta publicación es editada por el **Centro de Sistemas Públicos (CSP) del Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile**. Dirección: Domeyko 2361, 2º piso, Santiago de Chile. Editor técnico responsable: Javier Fuenzalida Aguirre, correo electrónico jafuenza@diu.uchile.cl.

¹⁰ Ingeniero Civil Industrial y Magíster en Gestión y Políticas Públicas de la Universidad de Chile. Encargado de Estudios y Gestión de la Unidad de Mediación, Ministerio de Justicia. Correo-e: eacuna@minjusticia.cl

¹¹ Ingeniero Civil Industrial, Jefe Control de Gestión *Ancillary Revenue Non Core* (ARNC), LAN Airlines. Correo-e: cesar.avendano@lan.com

¹² Abogado de la Universidad de Chile. Magíster en Gestión y Políticas Públicas de la Universidad de Chile, especializado en Gestión y Políticas Públicas. Profesor part time e investigador del Centro de Sistemas Públicos. Sus áreas de especialización son Reforma del Estado, Derecho Público, Gestión Pública, Implementación de Políticas Públicas, Descentralización. Correo-e: jinostro@diu.uchile.cl

¹³ Ingeniero Civil Industrial, Analista de Operaciones. Metro de Santiago Correo-e: rlagos@metro.cl.

¹⁴ Ingeniero Civil Químico y Ph.D. en Ingeniería. Académico del Departamento de Ingeniería Industrial, ex miembro del Consejo de Alta Dirección Pública y Coordinador Nacional de Educación 2020. Director Académico del Centro de Sistemas Públicos de la Universidad de Chile. Director de INVERTEC FOODS S.A., desde 1995. Correo-e: mariow@diu.uchile.cl.

¹⁵ En adelante se utilizará el término *stakeholder* (del inglés), que no tiene una traducción precisa al español, para referirnos a todos aquellos que poseen un legítimo interés o capacidad de influencia significativa en una organización.

consenso estratégico, liderazgo, recursos, Tecnologías de la información, indicadores de desempeño y coordinación interna. Estas encuestas se desarrollaron entre los años 2005 y 2009.

La percepción del desempeño resultó ser, en promedio, mediocre, variando, sin embargo, desde “malo” hasta “muy bueno” en distintas entidades. Los ámbitos mejor evaluados, en promedio, son contabilidad, control presupuestario y calidad de servicio. Las peores son gestión de personal, coordinación interna y sistemas informáticos.

Cada categoría de gestión incluyó entre dos y cuatro dimensiones de gestión a un nivel más desagregado. En 29 pares de dimensiones de gestión se encontraron fuertes correlaciones, lo cual permitió ver en qué casos las diferentes categorías ocurren simultáneamente bien –o mal– dentro de las organizaciones.

Entre las principales conclusiones obtenidas destaca que el buen liderazgo está fuertemente correlacionado con el buen clima organizacional, el que, a su vez, está muy correlacionado con consenso estratégico, procesos eficientes, así como una buena coordinación interna y externa, lográndose en consecuencia mejores resultados.

Una conclusión más general, en tanto, es que en organizaciones complejas (como en el caso de los servicios públicos) cuando las cosas funcionan bien –o mal– tienden, por lo general, a hacerlo en forma simultánea, generándose así círculos virtuosos o viciosos de retroalimentación. Es raro encontrar organizaciones que en algunas dimensiones de gestión reflejen un muy buen desempeño y en otras uno muy malo. A partir de esta conclusión se entregan consejos prácticos, especialmente para aquellos directivos con menor familiaridad con el sector público, respecto a la necesidad de realizar un diagnóstico holístico de la organización, previo al diseño de cualquier estrategia o programa de modernización.

Esta investigación permite además extraer algunas conclusiones de política pública para la reforma del Estado:

- ✓ La necesidad de mejorar y administrar con rigurosidad un sistema de indicadores y convenios de desempeño fidedignos relacionados con el verdadero propósito estratégico de cada organización. Para ello, se debe aprender de las deficiencias del actual sistema de control de gestión del Estado, el cual ha derivado en un sistema excesivamente complejo, ritualista y de escaso significado. Los sistemas de control de gestión – estratégico, operacional o individual– deben ser útiles en primer lugar para la organización, y no tanto para satisfacer las demandas burocráticas del gobierno central. Para hacer bien esto, es clave conocer en profundidad los modelos de gestión o de negocio de cada una de las instituciones públicas, de lo contrario los indicadores serán impertinentes y/o no irrelevantes
- ✓ La necesidad de terminar con la desarticulación de los sistemas informáticos, tanto intra como extra institucionalmente, dada la elevada frecuencia de esta problemática. Esto es hoy plenamente posible y menos costoso de lo que pareciera. Requeriría exigirle a cada servicio público la presentación y materialización de un plan informático de largo plazo con una arquitectura integrada (interna y externa) de bases de datos y sistemas, y posteriormente monitorear el cumplimiento de la ejecución de este plan.
- ✓ Dada la gran relevancia que emerge de la variable de liderazgo directivo, y su

muy fuerte correlación con el clima organizacional, se refuerza la necesidad de fortalecer integralmente un sistema profesional y sistemático de selección de directivos públicos con elevada capacidad técnica y habilidades relacionales, no sólo en las organizaciones adscritas al Sistema de Alta Dirección Pública, sino que en todo el aparato del Estado.

PALABRAS CLAVE: Chile, América Latina, gestión pública, sistemas complejos, liderazgo, análisis organizacional, servicio civil, gobierno electrónico.

1. INTRODUCCIÓN

Para exemplificar la importancia que tiene mejorar la gestión de los servicios públicos, basta mencionar que el Estado chileno genera más del 20% del Producto Interno Bruto y un 15% del empleo. Atiende aproximadamente el 80% de las necesidades de salud de la población, educa directamente al 33% de los escolares y financia el 92% de ellos, entrega más de 2 millones de raciones alimenticias diarias, administra algunas de las bases de datos más grandes y relevantes del país y es la única organización que cubre el 100% del territorio.

La gestión de las organizaciones públicas es una tarea compleja que tiene dificultades intrínsecas. Las recientes crisis económicas, las discusiones sobre el rol y el tamaño del Estado y las demandas de la sociedad civil han generado una creciente atención sobre este tema, el cual ha ido adquiriendo gran importancia en el mundo y en Chile.

En este marco, el estudio examina las principales características de las organizaciones y programas públicos en Chile sobre la base de un meta-análisis de encuestas de percepción efectuadas a 28 organizaciones entre los años 2005 y 2009.

Con él esperamos contribuir a la mejora de la gestión de las organizaciones públicas, así como a la implementación de políticas públicas relacionadas con la reforma del Estado.

Para ello, en primer lugar, se presenta una revisión de la literatura internacional sobre el tema. Luego, se realiza una breve comparación de las condiciones generales de la gestión pública en Chile, en contraste con el contexto latinoamericano e internacional. Seguidamente, se explica la metodología utilizada para procesar y analizar los datos y resultados. Finalmente, se exponen las principales conclusiones y recomendaciones, tanto de índole práctica para los directivos, como también para las políticas públicas relacionadas con la reforma del Estado.

2. REVISIÓN DE LITERATURA

2.1 LA NECESIDAD DE REFORMAS DE LA GESTIÓN PÚBLICA

La nueva escuela de pensamiento en Gestión Pública (New Public Management) ha estado presente desde hace ya algún tiempo reflejando un aumento del interés en la eficiencia y la calidad del gasto público (Boston, Martin, Pallot y Walsh, 1996; Barzelay, 2001). Esto trae consigo una ola de reformas en los países anglosajones, incluyendo, entre otras, el énfasis en los indicadores de desempeño y en el sistema de Servicio Civil.

Este concepto, sin embargo, ha tenido detractores (Dunleavy et al., 2006), quienes enfatizan la necesidad de experimentar una serie de cambios más conectados entre sí y más centrados en las Tecnologías de la Información. Tanto Seddon (2008) como algunas conferencias TED (Schwartz, 2009; Pink, 2009) presentan una crítica a la excesiva creencia en metas, incentivos, inspección, "implementología" ("deliverology") y control. Por otra parte, la Unidad de Implementación (Delivery Unit) del Reino Unido (Barber, 2007) ha ganado reconocimiento e incluso se

comenzó a replicar en Chile a partir del año 2010, aunque todavía con baja visibilidad.

La empresa consultora McKinsey, en un estudio comparativo de varios países desarrollados, plantea con firmeza la necesidad de “hacer reformas gubernamentales ahora” (Bouvard, Dohrmann and Lovegrove, 2009), destacando la necesidad de hacerse cargo de las crecientes expectativas públicas y de los imperativos fiscales. Entre otras, esta organización menciona la necesidad de realizar operaciones “sin grasa”, hacer un mejor uso de los sistemas informáticos, liderar una mejor gestión del cambio, así como focalizarse en la gestión de talentos en los más altos niveles. Como veremos más adelante, esta es una visión muy relacionada con nuestras conclusiones.

La ola de la reforma también llegó a América Latina (CLAD, 1998; Bresser-Pereira, 2004; Arellano, 2007). Como ejemplo de la importancia del tema en la región, el año 2009 el Banco Interamericano de Desarrollo prestó US\$ 1,9 billones a distintos gobiernos para financiar reformas del Estado y proyectos de modernización. Varias reformas a los Servicios Civiles, por su parte, han aparecido en el subcontinente, a pesar de enfrentar una fuerte oposición de los partidos políticos tradicionales en algunos países, incluyendo a Chile (Grindle, 2010).

2.2 SISTEMAS COMPLEJOS Y GESTIÓN PÚBLICA

El gerente público -para ser efectivo- requiere un buen manejo de todas las herramientas de los gerentes privados, pero debe confrontar desafíos y amenazas adicionales (Tompkins, 2005). Estas complicaciones derivan de la multiplicidad de stakeholders con agendas distintas y a veces

contradictorias, estructuras de poder difusas, dificultades en la evaluación del desempeño de los entes públicos, presiones políticas y de los medios, así como un rudo conjunto de normas y restricciones burocráticas. En ocasiones estos obstáculos hacen que gerentes provenientes del sector privado se frustren y retornen a su sector de origen, y algo de ello ha comenzado a ocurrir recientemente en Chile. Losada (2009) entregó una buena descripción sobre la importancia crítica de los roles, estilos y desafíos específicos de los gerentes públicos. En este trabajo se utiliza una aproximación de sistemas complejos (Gharajedaghi, 1999; Seddon, 2008; Cilliers, 1998). Estos sistemas se caracterizan por tener muchos componentes que interactúan entre sí y con el medio que los circunda, con algunos subsistemas que se auto-organizan localmente de acuerdo a sus propias reglas – a menudo informales– y de manera más bien impredecible. Los circuitos de retroalimentación en estos sistemas son intensos, generándose así círculos viciosos o virtuosos. Los sistemas complejos (por tanto, todas las organizaciones y programas públicos) son también bastante dependientes de su trayectoria histórica (“path dependent”) (North, 1990; Pollitt, 2008) y, en ocasiones, se generan en ellos fenómenos casi irreversibles¹⁶.

En consecuencia, es imperativo confrontar las organizaciones públicas – y también las privadas– desde una perspectiva holística e integral, evitando así caer en la “trampa analítica”, es decir, pretender explicar el todo a partir de un análisis detallado de un número limitado de dimensiones de gestión, y de la correlación de un par de variables¹⁷. Yang and Kassekert (2009) han planteado recientemente que “los gerentes deberían desarrollar una perspectiva de reforma estratégica holística: deben preguntarse no

¹⁶ Un ejemplo de irreversibilidad es el fuerte incremento en la evasión de pago del transporte que se generó a raíz de la crisis del Transantiago. Cuando una parte de la ciudadanía de menos recursos se acostumbra a no pagar por su transporte, revertir ese fenómeno es una tarea muy difícil, por mucho que mejore la calidad del servicio.

¹⁷ Es frecuente observar en directivos públicos con poca experiencia una suerte de creencia mítica y simplista que basta mejorar únicamente el clima organizacional, la estructura o implantar alguna novedosa herramienta informática para obtener mejoras radicales. Dada la estrecha interacción entre fenómenos muy diversos, estos esfuerzos suelen frustrarse e incluso generar daño organizacional.

sólo cómo la reforma va a afectar a otras áreas de la organización y de su entorno, sino también qué cambios son necesarios en esas otras áreas para que la reforma funcione".

Por estas razones, este estudio utiliza una aproximación holística, cubriendo en cada una de las instituciones analizadas: i) resultados, en cantidad y calidad de servicios, ii) procesos, tanto sustantivos como de apoyo, iii) relaciones externas con los stakeholders, iv) marco regulatorio, v) cultura organizacional y motivación, vi) consenso estratégico, vii) liderazgo, viii) recursos, tanto humanos como financieros, ix) Tecnologías de la Información, x) indicadores de desempeño, y xi) coordinación interna.

2.3 EL LIDERAZGO EN LAS ORGANIZACIONES PÚBLICAS

Existe una extensa literatura que menciona el rol clave que el liderazgo juega en las empresas privadas, especialmente en relación con la gestión del cambio. Las aproximaciones entregadas por Kotter, Collins, Schaffer y otros están recogidas en el clásico libro "Harvard Business Review on Change" (HBR, 1998). Otro texto emblemático es "Good to Great" (Collins, 2001), y también existen otros (Bolman and Deal, 2008).

A pesar de que las organizaciones públicas tienen muchas características peculiares, la mayor parte de los fenómenos de liderazgo se expresan en formas comunes con las empresas privadas. En resumen, el liderazgo es un asunto de elección consciente y disciplina, en ambos tipos de instituciones. Pese a esto, Collins (2005) también describe las similitudes y diferencias entre el liderazgo en empresas privadas versus instituciones sociales y públicas.

Los gerentes públicos, si bien suelen no estar sometidos a la presión de la competencia del mercado, enfrentan un conjunto de desafíos adicionales a los del sector privado, tales como: i) saber calibrar el éxito sin contar con una métrica institucional precisa sobre su impacto, como lo es, por ejemplo, el balance en una empresa, ii) hacer que las cosas ocurran contando con una estructura de poder difusa, en que muchos stakeholders tienen poder de decisión sobre su institución, iii) administrar en medio de fuertes restricciones políticas, mediáticas y burocráticas, y iv) obtener recursos financieros con una aproximación muy distinta.

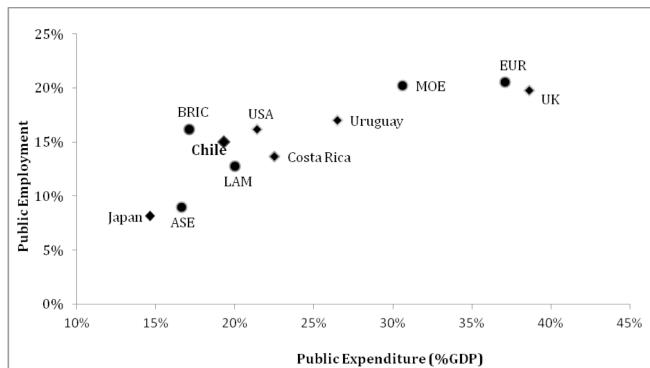
Varios autores (Stazyk y Goerdel, 2010; Moynihan y Pandey, 2005) han descrito la influencia de los gerentes públicos y del apoyo político en la cultura organizacional, y su rol crítico en la obtención de resultados. Pandey y Wright (2006) describieron la relación entre el entorno político, la ambigüedad de metas organizacionales y la ambigüedad del rol de los gerentes públicos.

3. EL CONTEXTO CHILENO

El Estado chileno, en el contexto internacional, es relativamente pequeño. Como se muestra en la Figura N° 1, el gasto y el empleo público son menores que en EE.UU. y mucho menores en comparación con Australia, Nueva Zelanda y los países de Europa.

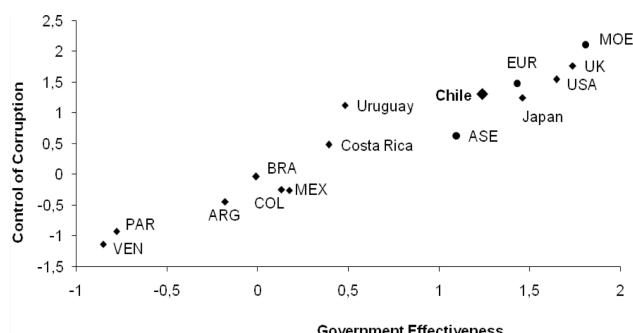
Figura N° 1. Empleo público versus gasto público entre 1998 y 2008¹⁸

¹⁸ Fuente: World Bank e International Labor Office Statistics. European Countries (EUR): France, Germany, United Kingdom, Austria, Sweden and Spain. Modern Emerging Countries (MOE): Australia, New Zealand, Finland and Ireland. Latin America (LAM): Brazil, Argentina, Colombia, Mexico and Venezuela. BRIC: Brazil, Russia, India and China. Asian Emerging Countries (ASE): Thailand, Malaysia, Singapore and Indonesia.



Las investigaciones del Banco Mundial (Kaufman, Kray y Mastruzzi, 2009) muestran que las percepciones de control de la corrupción y eficacia gubernamental en Chile son mucho mejores que en otros países latinoamericanos y casi comparables con los países de la OECD (Figura N° 2). La explicación más plausible de este fenómeno se relaciona con la relativamente temprana consolidación del Estado chileno en el siglo XIX (Góngora, 1986).

Figura N° 2. Control de corrupción versus efectividad gubernamental



Fuente: World Bank, Aggregate Governance Indicators 2008.

Afonso, Schuknecht and Tanzi (2003) desarrollaron una metodología estandarizada para comparar el desempeño del sector público (en términos absolutos) e indicadores de eficiencia (desempeño / gasto público) para 23 países industrializados, a partir de datos del año 2000. Poco después replicamos la metodología con datos del mismo año (Waissbluth, Inostroza, 2006), incluyendo a

Chile en la comparación, encontrando que el desempeño agregado de Chile, en términos absolutos, se situaba en el lugar 24, es decir, por debajo de los 23 países de la OECD.

Sin embargo, cabe destacar que los cálculos de eficiencia, que son aquellos que dividen el desempeño objetivo por el gasto público en cada sector –es decir, cuánto se obtiene en términos concretos comparado con lo que se gasta– elevan el ranking de Chile al 6º lugar del mundo, por sobre Noruega y el Reino Unido. La eficiencia del sector salud de Chile, contrario a lo que pudiera creerse, clasifica en primer lugar en el mundo. La explicación, en este y otros sectores, es que se obtienen bajos resultados, pero con un aún más bajo nivel de gasto en términos comparativos. Existe mucha mitología respecto a la ineficiencia intrínseca del Estado chileno, al menos cuando se lo compara con estándares internacionales gubernamentales. Evidentemente la ciudadanía experimenta legítimas molestias frente a deficiencias en la calidad de los servicios públicos, pero no cuenta con una métrica para compararlos con el monto de recursos invertidos en otros países.

En Chile existe una importante heterogeneidad entre distintas funciones públicas. Algunos servicios pueden considerarse de “clase mundial”, como el caso del Servicio de Impuestos Internos (SII), mientras que otros presentan condiciones precarias. El Informe de Competitividad Global (Schwab, 2010) ilustra esta heterogeneidad: Chile ocupa el 5º lugar en “Confiabilidad de Servicios Policiales”, y el 7º lugar en “Carga de Trámites Aduaneros”. En el otro extremo, se sitúa en el lugar 88 en “Número de trámites requeridos para iniciar un negocio”, en el 104 en “Regulación de Bolsa de Valores” y en el 121 en “Calidad de la Educación Primaria”.

En el año 2004 Chile estableció un Sistema de Servicio Civil y Alta Dirección Pública, similar al de Nueva Zelanda y otros países desarrollados, para la selección de gerentes públicos, aunque sólo para un limitado

número de puestos (Grindle, 2010). Cabe destacar que la mayoría de las instituciones cubiertas en este estudio no tenían gerentes seleccionados con este sistema al momento de su análisis o, al menos, no durante un lapso significativo de tiempo.

Este Sistema fue fuertemente atacado al nacer por los partidos políticos de la coalición gobernante en el período 2004 - 2007, y la misma situación se produjo con el cambio de coalición a partir del año 2010. Se trata de una “reforma contracultural” para el sistema político (Waissbluth, 2008) y, como discutiremos más adelante, los resultados de este estudio sugieren que este tipo de reformas es y será esencial para un buen desempeño gubernamental.

En resumen, este estudio de instituciones públicas chilenas se desarrolla en el contexto de un país con un sector público y un gasto relativamente pequeños, que logra buenos resultados agregados cuando se le compara con otros países de Latinoamérica, con una elevada eficiencia de gasto incluso a nivel mundial, pero que es bastante heterogéneo y generalmente poco exitoso en cuanto a calidad y desempeño en algunos sectores e instituciones específicas.

3. METODOLOGÍA

La metodología de investigación incluyó dos fases. La primera consideró el levantamiento y sistematización de 28 encuestas, cubriendo un período de cinco años (2005-2009) de trabajo docente y ejecución de consultorías por parte de algunos de los participantes en este trabajo. Estos trabajos incluyeron cuestionarios administrados a un grupo de personas clave de cada institución, especialmente profesionales de capas medias, funcionarios, clientes, proveedores, usuarios y beneficiarios.

La unidad de análisis es el promedio de respuestas por institución para cada una de las dimensiones de gestión incluidas en el cuestionario. La información se consolidó mediante meta-análisis de estos datos, debido a la heterogeneidad de las instituciones muestreadas y el número, a veces disímil, de dimensiones incluidas en cada encuesta.

La información se presenta como el promedio de las respuestas a cada una de las afirmaciones agrupadas por institución. La encuesta se aplicó a 514 personas, es decir, un promedio de 18 profesionales por institución, y a cada encuestado se le pidió que contestara diferentes afirmaciones utilizando la escala de Likert en un rango de 1 a 5¹⁹. Esta herramienta de investigación se utilizó para estimar las percepciones de los stakeholders en relación al desempeño institucional en 11 categorías críticas de gestión, como se mencionó con anterioridad.

Entre las instituciones incluidas en esta investigación hay hospitales, ministerios, subsecretarías, servicios públicos, gobiernos regionales, municipios y agencias reguladoras de salud y quiebras. También se incluyen entidades judiciales y programas públicos para la promoción de viviendas sociales, cultura e innovación.

Si bien en algunos cuestionarios se examinaron hasta 43 dimensiones de gestión, aquí sólo se utilizan 34 de ellas, las que pasaron un filtro en el que la dimensión se tomó en consideración sólo si al menos el 50% de las instituciones, es decir, 14 de ellas, lo tenían incluido en el cuestionario. Luego se efectuó un análisis estadístico utilizando la matriz de correlación bivariada de Spearman. Sólo se seleccionaron aquellas correlaciones que al menos presentaron un nivel de 95% de confianza tendiendo, además, a un valor del coeficiente de Spearman en el rango 0.75 - 1.0, y que incluyeron 10 o más instituciones. A partir de las correlaciones de Spearman se

¹⁹ La escala es 1: en total desacuerdo; 2: en desacuerdo; 3: ni de acuerdo ni en desacuerdo; 4: de acuerdo; 5: totalmente de acuerdo. Algunas gráficas presentan la escala de 10 a 50, por razones técnicas derivadas de los cálculos de correlación bivariada.

construyó un diagrama que muestra la interacción sistémica entre distintas categorías de gestión, como se verá en la Figura N° 5.

4. RESULTADOS

La Tabla N° 1 muestra los resultados, ordenados en forma decreciente según el grado de acuerdo con las afirmaciones (5 = muy de acuerdo, 1 = muy en desacuerdo). La columna (# org) muestra el número de instituciones o programas cubiertos en esa dimensión específica de gestión

Tabla N° 1. Respuestas al cuestionario de la encuesta (sólo se muestran los promedios más altos y más bajos)

De estos resultados es posible extraer las siguientes observaciones:

- ✓ Pese a esto, en todos los ámbitos de gestión se pueden encontrar instituciones que están mal o muy bien

Afirmación	Prom	# Org	Mín	Máx
La contabilidad y la información presupuestal son fidedignas y confiables.	41	16	29	50
La contabilidad y la información presupuestal se utiliza para tomar decisiones.	37	21	24	47
El servicio al cliente es adecuado.	36	14	29	46
La calidad de servicio es adecuada.	36	14	32	40
La organización está bien posicionada en su entorno.	36	26	28	50
Los procedimientos administrativos y presupuestales son adecuados.	36	19	25	47
La infraestructura de hardware, software y conectividad es adecuada.	35	14	26	41
.....*				
Hay indicadores de desempeño fidedignos y confiables en materia de eficiencia, eficacia y calidad.	31	25	20	45
Hay adecuada comunicación y los mecanismos de toma de decisión están claros.	31	22	21	42
Los indicadores de desempeño se conocen en la organización.	31	20	10	45
Hay escasos conflictos de poder y no amenazan el desempeño institucional.	31	27	21	41
El personal es adecuado en cantidad y calidad.	31	26	21	50
Las políticas y procedimientos de recursos humanos son adecuados.	30	24	20	43
Las diferentes áreas y departamentos colaboran adecuadamente.	30	28	20	39
Los sistemas de información son compatibles entre sí y están adecuadamente interconectados.	29	26	18	41
* Tabla completa disponible a pedido				

✓ El promedio de todas las afirmaciones es 3.3, lo que revela una percepción general mediocre sobre la gestión institucional.

evaluadas.

- ✓ Los mejores resultados, en promedio, corresponden a procesos de soporte en las áreas de contabilidad y presupuesto.

Esto está probablemente asociado a la fuerte presión ejercida por el Ministerio de Hacienda, cartera que posee muchos instrumentos administrativos –quizás demasiados– para supervisar el gasto público con considerable detalle. Se genera así un fuerte sesgo en las instituciones públicas para ejecutar con celeridad sus recursos presupuestarios, aún a costa de la calidad del gasto. Esta práctica tiende a descuidar indicadores que miden estrategia, calidad o eficiencia de los servicios, los que deberían ser más relevantes para cualquier agencia pública así como para sus usuarios.

- ✓ Hay escasa capacidad institucional (o interés político) en la selección de personas, su capacitación y gestión. Esta es una debilidad crítica en la gestión del servicio público. Políticas dudosas en este ámbito, con escasa relevancia, crean problemas organizacionales que terminan minando las relaciones sociales internas, la capacidad emprendedora, y las mejoras que podrían surgir de los miembros de estas instituciones (Vignolo, 2009).
- ✓ La falta de coordinación interna o “insularidad inter-áreas” parece ser un fenómeno estructural en la gran mayoría de las entidades públicas, resultados que son consistentes con trabajos anteriores (Waissbluth, 2003). La falta de cooperación y coordinación al interior de las organizaciones alcanza

proporciones casi epidémicas, con efectos adversos. Ellos son: (i) reducido compromiso emocional con la institución; (ii) procedimientos burocráticos para tomar decisiones; (iii) deterioro de oportunidades de capacitación y gestión del conocimiento; (iv) disminución de la producción de valor público, y (v) como se verá más abajo, carencia de integración de sistemas informáticos.

- ✓ La peor dimensión de gestión se refiere a severos problemas de compatibilidad, integración e interoperabilidad en sistemas informáticos, resultado que es consistente con una investigación previa realizada por dos de los autores de este trabajo (Waissbluth e Inostroza, 2005). Existe abundante inversión en hardware, software y conectividad, pero falta integración y planificación de largo plazo de la arquitectura tecnológica. En gran medida, esto está asociado a las fallas en la coordinación interna antes mencionadas. En este punto es necesario precisar que algunas instituciones chilenas han desarrollado sistemas tecnológicos de alta calidad, de clase mundial. Por ejemplo, el sistema de declaraciones tributarias del Servicio de Impuestos Internos (SII) y el portal web de Compras Públicas, ChileCompra. Ellos han sido, sin embargo, excepciones y no la regla. Salvo un breve período entre 2003 y 2006, no ha existido una autoridad de gobierno suficientemente empoderada para coordinar este tema, lo que

pudiera llamarse Chief Information Officer” del gobierno, de alto rango jerárquico²⁰.

5. CORRELACIONES SIGNIFICATIVAS Y ANÁLISIS SISTÉMICO

Categoría 1	Categoría 2	Nº de correlaciones
Consenso Estratégico	Procesos y Procedimientos	4
Clima Organizacional	Coordinación Interna	3
Clima Organizacional	Consenso Estratégico	2
Clima Organizacional	Liderazgo Gerencial	2
Consenso Estratégico	Resultados	2
Coordinación Interna	Procesos y Procedimientos	1
Relaciones con el Entorno	Consenso Estratégico	1
Relaciones con el Entorno	Resultados	1
Indicadores de Desempeño	Consenso Estratégico	1
Indicadores de Desempeño	Coordinación Interna	1
Procesos y Procedimientos	Relaciones con el Entorno	1
Procesos y Procedimientos	Resultados	1

Entre todos los pares, de las 34 afirmaciones seleccionadas del cuestionario, se calcularon los coeficientes de correlación bivariada²¹. Del total de las 561 correlaciones²², sólo las que cumplían los siguientes criterios fueron seleccionadas para análisis: (i) coeficiente de correlación de Spearman mayor que 0,75, lo

que es un criterio más bien estricto; (ii) nivel de significancia estadística mayor que 95%, y (iii) cada cálculo de correlación incluye a lo menos 10 instituciones. Aplicando estos criterios, 29 pares de afirmaciones pasaron el filtro, las cuales se muestran en la Tabla N° 3.

Se trata de un número de correlaciones significativas sorprendentemente elevado. Además, cabe mencionar que en 44 pares adicionales se obtuvieron coeficientes de correlación de Spearman entre 0,65 y 0,75 -- aunque estos casos no están incluidos en el análisis-, los que refuerzan las conclusiones sistémicas²³. No se registraron coeficientes de correlación negativos.

La Tabla N° 2 muestra la frecuencia de correlaciones significativas de Spearman entre diferentes categorías de gestión (conjunto de dimensiones de gestión agrupables dentro de un mismo concepto general).

A modo de ilustración, las siguientes dos figuras muestran correlaciones significativas con un 99% de nivel de confianza, de modo que el fenómeno pueda ser apreciado visualmente. Estas figuras fueron escogidas porque muestran dos coeficientes de correlación de Spearman distintos, pero elevados. En la Figura N° 3 el coeficiente es 0.91, mientras que en la Figura N° 4 el coeficiente alcanza 0.75, el límite mínimo definido como aceptable.

Tabla N° 2. N° de correlaciones significativas entre diferentes categorías

²⁰ Existe, pero tiene bajo rango jerárquico. El CIO del gobierno en Chile reporta al Subsecretario de Telecomunicaciones y, además, hay otros entes encargados de la modernización del Estado en el Ministerio de Hacienda y en la Secretaría General de la Presidencia.

²¹ Dado que la meta fue detectar cualquier tipo de relación entre las distintas dimensiones de gestión se utilizaron coeficientes de Spearman. De aquí que es suficiente que las correlaciones sean monotónicas. Los coeficientes de correlación de Pearson, en cambio, requieren linealidad, lo que no es pertinente en este ejercicio.

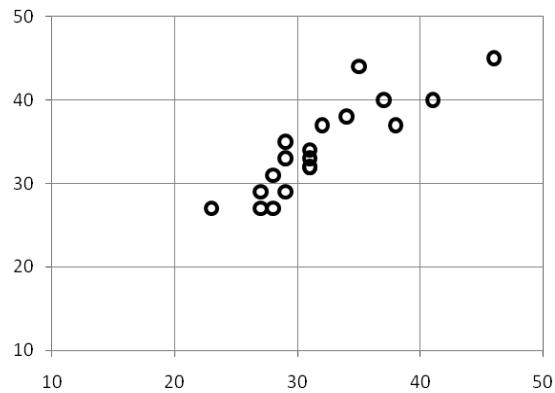
²² Número de correlaciones de Spearman distintas = $n^2/2 - n/2$; con n=34.

²³ Dicho de otro modo, hay nada menos que 73 pares de dimensiones de gestión con coeficiente de correlación superior a 0.65, lo que refuerza el concepto de que los diferentes fenómenos organizacionales están altamente interconectados.

En el ejemplo de la Figura N° 3 se puede inferir claramente que la cultura y los valores de una organización, cuando son adecuados (inadecuados), están directamente correlacionados con la presencia de gerentes con adecuadas (inadecuadas) habilidades de liderazgo. El valor de 0,91 del coeficiente de correlación es muy alto. Como se mencionó antes, esta fuerte correlación entre habilidades de liderazgo y una cultura organizacional positiva es un fenómeno que ha sido frecuentemente descrito en la literatura, y estos resultados refuerzan la teoría vigente. No podemos dejar de enfatizar la relevancia de este tema. Es virtualmente imposible lograr adecuados climas organizacionales con líderes inadecuados o negativos y, a partir de ese punto, la efectividad organizacional se desploma.

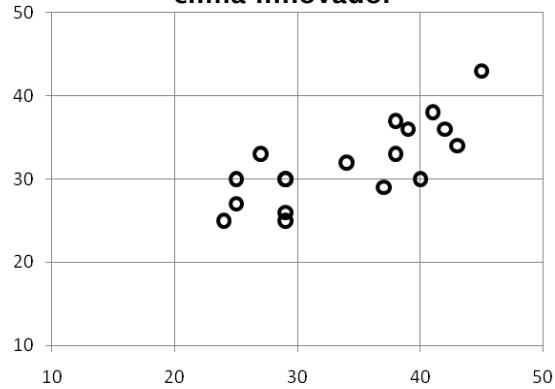
En la Figura N° 4, que tiene el coeficiente de Spearman más bajo, pero de todas maneras significativo de los incluidos en este estudio, se puede apreciar una importante correlación entre la claridad de las metas estratégicas que tienen los gerentes públicos y la posibilidad de desarrollar internamente procesos de innovación y mejora continua. En forma similar se pueden construir otras 27 figuras, similares a estas dos.

Figura N° 3. Correlación entre liderazgo directivo y clima organizacional



Valor de correlación 0.91: 19 instituciones.
Nivel de significancia 99%. El eje X corresponde a la afirmación “Las habilidades gerenciales de los altos directivos son adecuadas, focalizan la organización en lo prioritario y ejercen un liderazgo adecuado”. El eje Y corresponde a la afirmación “La cultura y valores organizacionales son adecuados”.

Figura N° 4. Correlación entre metas claras y clima innovador



Valor de correlación 0.75: 18 instituciones.
Nivel de significancia 99 %. El eje X corresponde a la afirmación: “Los gerentes tienen metas claras y alineadas con la estrategia institucional”. El eje Y corresponde a la afirmación “Hay una atmósfera que favorece la innovación y el mejoramiento continuo”

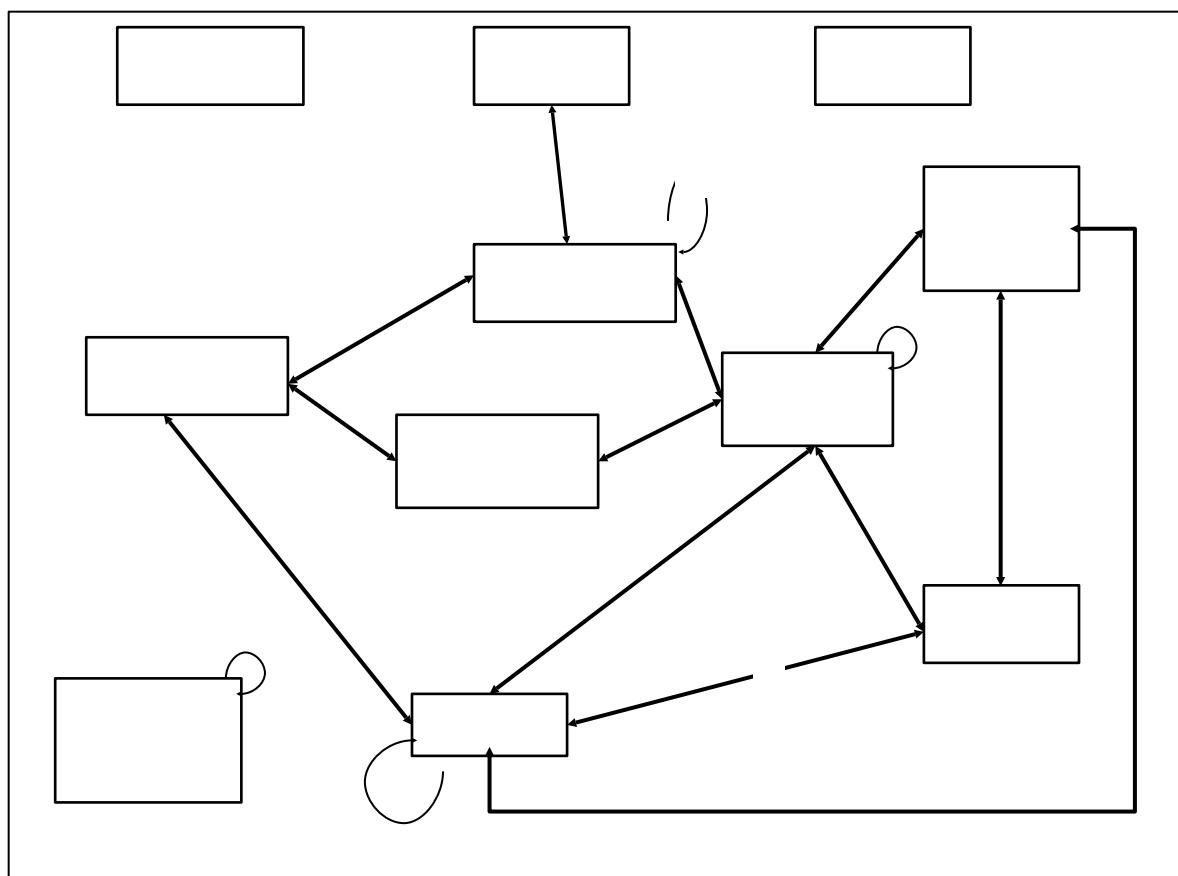
Dimensión 1	Dimensión 2	Spearman	N° org.
Para cada servicio hay información clara sobre su demanda, costo, atributos y expectativas de los usuarios.	El servicio al usuario es adecuado.	0.97**	11
El servicio al usuario es adecuado.	La información contable y presupuestaria se utiliza para la toma de decisiones.	0.94**	11

Tabla N° 3. Correlaciones de Spearman significativas

Se construyó un diagrama que integra las 29 correlaciones altamente significativas, el cual permite ilustrar un patrón de gestión organizacional. La Figura N° 5 muestra las 11 categorías en las que se agruparon las 34 dimensiones de gestión. Una serie de líneas vinculan a las categorías, tanto entre sí mismas como entre categorías distintas. Las líneas con una flecha simple indican que hay correlaciones significativas entre categorías distintas.

Las líneas con una flecha delgada indican la existencia de correlaciones al interior de una misma categoría. Junto a cada una de estas líneas se muestra el número de correlaciones significativas de Spearman. En esta figura se puede observar que algunos nodos son centrales como “consenso estratégico”, “clima organizacional” y “procesos”, los cuales se vinculan e integran con otras dimensiones de la gestión organizacional.

Figura N° 5. Diagrama de correlaciones significativas entre distintas categorías de gestión



Es notable, incluso sorprendente, que tres categorías de gestión no muestren correlaciones importantes con otras: el marco regulatorio, la disponibilidad de recursos y las Tecnologías de la Información. En los primeros dos casos, los buenos gerentes del sector público parecen obtener resultados

esquivando las restricciones normativas y de recursos con cierta dosis de creatividad. Por otro lado, la frecuente desintegración de los sistemas de información y su subsecuente mediocridad (confirmada en múltiples visitas en terreno realizadas por nuestro equipo) sugiere que las instituciones han “aprendido

a vivir con mediocridad informática”, la que, de alguna manera, pasa a formar parte del paisaje, especialmente cuando hay directivos públicos que desconocen el potencial de estas tecnologías. En todo caso, esta falta de correlación positiva de tres importantes categorías de gestión con el resto de ellas amerita un estudio más profundo de ese fenómeno.

A continuación se intenta entregar una interpretación de la excepcionalmente alta densidad de correlaciones significativas que encontramos entre las diferentes dimensiones de gestión institucional. En primer lugar, es esencial tener presente que correlación no significa causalidad. No es posible establecer, por ejemplo, que un alto consenso estratégico se traduce en buenos procesos o viceversa. Simplemente se puede afirmar que cuando una dimensión de gestión está bien (o mal) es altamente posible que la otra también lo esté. Ambos van de la mano, como ocurre, por ejemplo, con una buena coordinación interna y un buen clima organizacional, y así sucesivamente en los 29 pares similares de dimensiones de gestión.

Creemos que estos hallazgos apoyan los planteamientos de Yang y Kassekert (2009) en relación con la necesidad de tener una aproximación holística a la gestión pública. En las organizaciones complejas, cuando las cosas funcionan bien -o mal- tienden a ocurrir así simultáneamente, situación en la que el rol esencial de los líderes positivos y transformadores es mantener el control de todas las dimensiones de gestión internas y externas, combinando la política y las políticas públicas con su administración, con el fin de crear círculos virtuosos de productividad, motivación y generación de valor para los usuarios.

Los roles claves del gobierno central, para cualquier institución pública, son a) proveer un marco regulatorio y recursos financieros, b) contratar a sus gerentes, y c) entregarles un claro mandato estratégico. Es más bien inusual que se establezcan mandatos claros y explícitos mediante un convenio de

desempeño, excepto en casos de alta visibilidad política. Habitualmente los gerentes públicos tienden a establecer sus propias agendas estratégicas para luego negociar o “vender” la idea a los ministros u otras autoridades. Los recursos y la normativa, más allá de ciertos límites, no parecen hacer mucha diferencia. En resumen, el aspecto clave para establecer un gobierno con buenas prácticas de gestión parece ser la calidad y liderazgo de los gerentes públicos que las autoridades políticas eligen, ya sea a través de procedimientos de selección formales o informales.

A pesar de que correlación no implica causalidad, parece evidente que los buenos líderes son quienes generan un buen clima organizacional y no viceversa (Stazyk y Goerdel, 2010; Moynihan y Pandey, 2005). Los pocos casos de modernización institucional que se han dado en Chile han estado claramente asociados a gerentes excepcionales, quienes han contado con un fuerte apoyo político y han permanecido en su posición el tiempo suficiente para llevar adelante sus reformas (Waissbluth e Inostroza, 2006). Desgraciadamente también hay casos bien conocidos en los que, después de cambiar a algunos de estos directivos, las instituciones se han deteriorado notablemente.

Un trabajo reciente de uno de los autores de este estudio (Waissbluth y Reeves, 2010) analizó el caso de escuelas públicas chilenas en condiciones de alta vulnerabilidad. Todos los establecimientos en ese estudio tienen asignados, por ley, el mismo monto de recursos per cápita, operan bajo el mismo marco regulatorio y tienen, en promedio, los mismos niveles de vulnerabilidad social. Sin embargo, hay una varianza muy alta en sus resultados académicos, medidos mediante pruebas nacionales estandarizadas.

La conclusión es similar a la de este estudio. La única variable que da cuenta de las diferencias en los resultados académicos (con una correlación muy alta y significativa) fue el liderazgo del director del colegio, tal como lo

perciben los profesores a su cargo. Más aún, en todas las escuelas con buenos resultados y buenos líderes, se encontró un ambiente de colaboración, cooperación y mejora entre padres, estudiantes y profesores, es decir, la misma elevada correlación identificada en este trabajo. Después de todo, las escuelas públicas son otra variedad de instituciones gubernamentales --sujetas a restricciones similares- lo que refuerza las conclusiones de ambos trabajos.

Una vez que se establece el buen liderazgo, las cosas progresan sistemáticamente. Mejora el clima organizacional y los procesos, se generan consensos estratégicos, mejoran las relaciones externas y así sucesivamente. No encontramos muy buenas prácticas de gestión coexistiendo bajo el mismo techo con muy malas prácticas y el factor unificador es el liderazgo institucional: lo que Collins (2001) ha caracterizado como “líderes nivel 5”. De ahí en adelante se establece un círculo virtuoso, que permite obtener recursos adicionales y atraer a mejores profesionales, mejorar la imagen institucional, los resultados, y así sucesivamente.

Chile ha probado diversas políticas para mejorar la gestión pública con estándares y procedimientos jerarquizados definidos centralmente, siguiendo los principios de la Nueva Gestión Pública. El Ministerio de Hacienda, la Secretaría General de la Presidencia y la Contraloría General de la República emiten todo tipo de regulaciones, mandatos, incentivos y bonos para mejorar la planificación estratégica, los PMG (Programas de Mejoramiento de la Gestión), la certificación de la norma ISO 9000, los procedimientos de rendición de cuentas y de administración, así como una fuerte tendencia hacia indicadores de desempeño estandarizados. Estas políticas no parecen tener un gran impacto en la gestión, a excepción del estricto control sobre el presupuesto anual y el cumplimiento de la normativa. Por cierto, esto no implica que el buen directivo público no deba intentar transformar estas herramientas “impuestas desde arriba” en verdaderas oportunidades de mejora y, en ocasiones, algunos lo logran.

Por otro lado, aparte de la reforma del año 2004, en la que se creó la Alta Dirección Pública para la selección profesional de aproximadamente 1/3 de los cargos de confianza, el sistema político no se ha preocupado particularmente por la designación de gerentes públicos con buenas habilidades de liderazgo. En forma similar, el sistema que contrata a los directores de escuelas públicas no ha tomado en cuenta – hasta la fecha- la calidad del liderazgo de los candidatos, a pesar de la fuerte evidencia de que éste es un atributo clave para el cargo. Esto comenzó recién a cambiar a partir de la aprobación de la Ley de Calidad y Equidad en la Educación de 2011.

6. CONCLUSIONES

La percepción de la calidad de gestión en las 28 instituciones estudiadas es más bien mediocre. Posiblemente la forma más rápida para mejorar la calidad global sea la contratación de gerentes públicos competentes, más que la imposición de “reorganizaciones institucionales”, estándares, reglas e “implantología” (“deliverology”), medidas que habitualmente son promovidas por las autoridades políticas y fiscales. La introducción masiva de gerentes públicos competentes en los órganos centrales y regionales debería ser una precondition habilitante para cualquier aumento futuro del gasto público, dado que la disciplina fiscal está bien establecida en Chile.

A pesar de que las 39 dimensiones de gestión evaluadas son, en promedio, mediocres, la Tabla N° 1 indica que hay casos que fluctúan desde ‘pobre’ hasta ‘excelente’, señalando así una alta heterogeneidad entre las instituciones. La buena noticia es que si en algunas instituciones se puede, quiere decir que sí se puede y que no necesariamente las entidades públicas están condenadas a ser burocracias ineficaces. Lo mismo ocurre con las escuelas públicas.

Entre estos mediocres promedios, las áreas mejor evaluadas son los procesos administrativos; especialmente contabilidad y gestión presupuestal. Calidad y servicio al cliente también muestran una tendencia positiva. Las peores áreas, en tanto, son la confiabilidad de los indicadores de desempeño (a pesar de las estrictas políticas centralizadas del gobierno en esta materia), la gestión de personal, la coordinación interna, y la falta de integración (y por tanto de impacto) de las Tecnologías de la Información.

La debilidad de la evaluación mediante indicadores de desempeño confiables obstruye el conocimiento sobre el valor público que estas organizaciones crean. Si bien la introducción de gerentes públicos de alto nivel debería mejorar este aspecto, es necesario establecer simultáneamente prácticas de evaluación que fijen un piso en cuanto a la calidad y objetivos estratégicos para los programas públicos. Esto no significa utilizar aproximaciones simplistas (como ha sido el caso en Chile) ni introducir más indicadores o instrumentos para servicios públicos ya sobrecargados con marcos lógicos y paneles de control, sino más bien sintetizar instrumentos existentes definiendo no más de 5 a 10 indicadores clave de valor estratégico.

Como Moynihan et al. (2009) expone: “Gran parte del atractivo de las mediciones de desempeño se explica por la idea de contar con una forma simple y neutra de monitorear y mejorar el gobierno. Pero la gobernanza contemporánea se caracteriza por la complejidad. Pocos directivos públicos tienen el lujo de proporcionar servicios relativamente simples y masivos, que es el contexto donde los regímenes de medición del desempeño funcionan mejor. En cambio, deben trabajar en el contexto de un estado desarticulado, con problemas de políticas que cruzan los límites institucionales y que requieren respuestas de múltiples actores”.

La insatisfactoria selección, evaluación, capacitación y carrera profesional de los gerentes y funcionarios públicos también constituye una barrera importante para la

modernización de la gestión pública. Existe una necesidad urgente en Chile de reformar el carácter y expandir en alcance el Servicio Civil, como fue propuesto por un grupo de universidades y Think Tanks (Consorcio para la Reforma del Estado, 2009).

Sin embargo, Grindle (2010), en su estudio sobre los Servicios Civiles en América Latina concluye –enfática y tal vez pesimista – que:

“...en el corazón de la resiliencia de los sistemas de clientelismo del sector público están los beneficios que reciben y ofrecen quienes los administran... el destino final de las iniciativas de reforma de carrera de los Servicios Civiles generalmente se determina después de que se establece la legislación... algunas agencias públicas, por ejemplo, intentan salirse del nuevo sistema. Aquellos que resisten el cambio también trabajan para destruir la organización a cargo de implementar la reforma o de estrangular a la organización responsable por la vía de restringirle el financiamiento, y/o quitarle oportunidades para efectuar los exámenes de reclutamiento”.

Con ocasión de los problemas de legitimidad detonados por el cambio de la coalición gobernante en el año 2010, Chile ha demostrado la urgente necesidad de una reforma que otorgue mayor inmunidad a su joven Servicio Civil respecto a eventuales cambios de este tipo. Un proyecto de ley que blinda el sistema continúa detenido, primero en el Ejecutivo y ahora en el Congreso. Una tercera crisis derivada de un eventual nuevo cambio de coalición le daría un golpe mortal a este todavía frágil sistema.

Por otro lado, como se ha dicho, el potencial del gobierno electrónico está lejos de ser explotado en Chile. Aparte de algunos episodios breves, no ha habido suficiente énfasis en formular planteamientos gubernamentales sobre el significado de este tema y tampoco existe un cargo en el Gobierno como el de un “Chief Information Officer” con suficiente poder político como para promover reformas transversales y,

sobre todo, coordinaciones y procedimientos comunes en esta área. Este sería un camino obvio para ahorrar recursos fiscales y mejorar la calidad de servicios y, en el largo plazo, cambiar la naturaleza de las instituciones públicas.

Otro hallazgo de este estudio es el excepcionalmente alto nivel de correlación que existe entre diferentes dimensiones de gestión institucional, no sólo entre liderazgo y cultura organizacional, sino también con el alineamiento estratégico, procesos, coordinación interna y relaciones con entorno político y resultados. Esto reafirma la creciente noción de que las instituciones son sistemas complejos que generalmente tienden a funcionar bien, como una buena orquesta, cuando hay buenos directores (y desempeñarse pobremente en su ausencia).

Esto no significa que el “gerencialismo” sea la única solución para todos los problemas. La reforma del Estado es el producto de causas estructurales, crisis políticas, políticas públicas, legislación y el rol de líderes individuales. Sólo estamos estableciendo que, en ausencia de gerentes públicos positivos y competentes, es altamente improbable que las modernizaciones institucionales tengan éxito. Getha-Taylor et al. (2010) han enfatizado la necesidad de “desarrollar administradores públicos que verdaderamente hagan una diferencia, que actúen como “agentes de cambio” para transformar problemas en soluciones que reflejen un compromiso con los valores públicos”.

De este trabajo también se pueden extraer consejos prácticos, especialmente para directivos en su etapa inicial de incorporación al servicio público. Se mencionaron aquí una serie de categorías y dimensiones de gestión. Es aconsejable iniciar labores con un barrido de diagnóstico general de todas ellas, y no focalizarse de manera rápida e irreflexiva en alguna en particular. Una vez realizado este diagnóstico, es altamente probable que, al encontrarse deficiencias en alguna dimensión de gestión, ella esté interconectada a través

de una cadena de causalidades con muchas otras, a las cuales hay que “seguirles la pista”, como se mostró en la Tabla N° 3.

Como uno de los muchos ejemplos encontrados, si no existe una adecuada comunicación de los mensajes relevantes dentro de la organización, es poco probable que se genere una atmósfera que favorezca la innovación y el mejoramiento continuo. Es inevitable entonces realizar un diagnóstico holístico de todas las categorías de gestión en forma previa al establecimiento de un plan ordenado de modernización institucional.

Las recomendaciones que emergen de este trabajo respecto a políticas horizontales de Reforma del Estado son las siguientes:

- ✓ Fortalecer y expandir la cobertura del Servicio Civil, de modo de asegurar uno de los ingredientes claves de la reforma: la presencia de una cantidad suficiente de líderes positivos transformacionales que tengan competencias para navegar en las complejas aguas de la política, las políticas públicas y la gestión pública. La clave para esto es maximizar la legitimidad del sistema de tal manera que el sistema sea confiable para buenos postulantes (Inostroza, Morales, Fuenzalida, 2011)
- ✓ Entregar mandatos reales a estos gerentes públicos, seleccionados por concurso, con acuerdos estratégicos claros, concisos y transparentes de naturaleza cuantitativa, pero también cualitativa, que reflejen adecuadamente la complejidad de sus tareas.
- ✓ Mejorar el proceso de selección y las carreras profesionales de los empleados públicos de todos los niveles.

- ✓ Generar una política sólida y un marco institucional para el gobierno electrónico, especialmente orientado a proveer una arquitectura integrada de TIC al interior y entre las instituciones del gobierno y con la ciudadanía. Esto implica necesariamente elevar el rango jerárquico y político del Chief Information Officer del gobierno.

Impulsar cambios en sistemas complejos tales como las organizaciones públicas es una tarea difícil, pero de ninguna manera imposible. Requiere intervenciones integrales y simultáneas en múltiples áreas, que se mantengan en el tiempo. En una organización como el Estado chileno, un cambio de esta naturaleza puede tomar muchos años, pero la gradualidad no debe descorazonar al reformador. Todos los países enfrentan difíciles restricciones, pero algunos dan el salto al desarrollo y otros no. Es posible lograr excelencia en gestión pública en Chile, logrando los más altos estándares de la OECD. Es un tema de voluntad política, persistencia y disciplina.

7. REFERENCIAS

- Becker Afonso A, Schuknecht L, Tanzi V. 2003. Public sector efficiency: an international comparison. Working Paper 242, European Central Bank, Frankfurt.
- Arellano D. 2007, Una cuestión de confianza: Retos e instrumentos para una Reforma del Estado en América Latina, Nueva Sociedad 210.
- Barber M. 2007. Instruction to Deliver: Fighting to Transform Britain's Public Services. London: Methuen.
- Barzelay M. 2001. The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue. Berkeley: University of California Press.
- Blanchard K. 2009. Leading at a Higher Level: Blanchard on Leadership and Creating High Performing Organizations. New Jersey: Prentice Hall.
- Bolman LG, Deal TE. 2008. [Reframing Organizations: Artistry, Choice and Leadership. Jossey-Bass Business & Management Series.](#)
- Boston, J., Martin, J., Pallot, J., Walsh, P., 2006. Public Management: The New Zealand Model. Auckland: Oxford University Press.
- Bouvard F, Dohrmann T, Lovegrove N. 2009. The case for government reform now. McKinsey Quarterly, No. 3.
- Cilliers P. 1998. Complexity and Postmodernism, Routledge.
- CLAD. 1998. Una Nueva Gestión Pública para América Latina, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo <http://www.voxlocalis.net/revistas/num14/doc/america.pdf>
- Collins J. 2001. Good to Great: Why Some Companies Make the Leap... and Others Don't. New York: Harper Business. 300p
- Collins J. 2005. Good to Great and the Social Sectors: A Monograph to Accompany Good to Great. Harper Collins. 42p.
- Consorcio para la Reforma del Estado. 2009. Un Mejor Estado para Chile, Propuestas de Modernización y Reforma. Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile. 765p.
- Dunleavy P, Margetts H, Bastow S, Tinkler J. 2006. New Public Management Is Dead - Long Live Digital-Era Governance. [Journal of Public Administration Research and Theory](#) 16:467-494
- Getha-Taylor H., Holmes M. H., Willow S. Jacobson W.S., Morse, R.S., Sowa, J. E. 2010, Focusing the Public Leadership Lens: Research Propositions and Questions in the Minnowbrook Tradition. [Journal of Public Administration Research and Theory](#) 21:83-97
- Grindle M. 2010. Constructing, Deconstructing, and Reconstructing Career Civil Service Systems in Latin America. Faculty Research Working Paper Series, Harvard Kennedy School, USA.

Góngora M. 1986. Ensayo histórico sobre la noción de Estado en Chile en los siglos XIX y XX, Editorial Universitaria, Santiago.

Harvard Business Review. 2004. Liderazgo. Buenos Aires, Planeta. 250p.

Harvard Business Review on Change (Harvard Business Review Paperback Series). 1998. Boston.

Inostroza, J.; Morales, M.; Fuenzalida, J. 2011, Modernización del Sistema de Elección de Directivos del Estado: Un proceso inconcluso, Serie Sistemas Públicos, N° 7 (por publicarse)

Kaufmann D, Kraay A, Mastruzzi M. 2009. Governance Matters VIII: Governance Indicators for 1996–2008. World Bank Policy Research www.govindicators.org

Losada, C. 2008. Liderar en el Ámbito Público. Los Escenarios de la Gestión Pública del Siglo XXI, Longo and Ysa (ed.), Escuela de Administración Pública de Cataluña.

Moynihan, D. P., Pandey, S.K. 2005. Testing how management matters in an era of government by performance management. *Journal of Public Administration Research and Theory* 15:421-39.

Moynihan D.P., Fernandez S., Kim S., LeRoux K.M., Piotrowski S.J., Wright B.E., Yang K. 2009, Performance Regimes Amidst Governance Complexity, La Follette School Working Paper No. 2009-017, University of Wisconsin, Madison.

North D. 1990. Institutions, Institutional Change and Economic Performance, Cambridge University Press, United Kingdom.

Pandey, S.K., Wright, B.E. 2006, Connecting the Dots in Public Management: Political Environment, Organizational Goal Ambiguity, and the Public Manager's Role Ambiguity, *Journal of Public Administration Research and Theory* 16: 511-532

Pink D. 2009. On the Surprising Science of Motivation, TED Ideas Worth Spreading, www.ted.com

Pollitt C. 2008. Time, Policy, Management: Governing with the Past, Oxford University Press. 232p.

Schwab K. 2010. The Global Competitiveness Report 2010–2011. World Economic Forum, Geneva, Switzerland.

Schwarz B. 2009. On our loss of wisdom. TED Ideas Worth Spreading, www.ted.com

Seddon J. 2008, Systems Thinking in the Public Sector. Triarchy Press, United Kingdom.

Stazyk E. C., Goerdel H.T. 2010 The Benefits of Bureaucracy: Public Managers' Perceptions of Political Support, Goal Ambiguity, and Organizational Effectiveness, *Journal of Public Administration Research and Theory*, Advance Access.

Vignolo C. 2009. Angels and Demons in Organizations: Notes for a Psycho-Sociopathology of Innovation. Roundtable on Entrepreneurship Education, Stanford Technology Ventures Program. Santiago, Universidad de Chile.

Waissbluth M. 2003. La insularidad en la gestión pública latinoamericana. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. 27: pp 75–88.

Waissbluth M, Inostroza J. 2006. La Reforma del Estado en Chile 1990–2005: de la confrontación al consenso. Public, Boletín del Instituto de Gobernanza y Dirección Pública. ESADE, Spain

Waissbluth M 2008. Alta Dirección Pública: Una reforma contracultural, Revista Mensaje, Septiembre 2008: 390–394

Waissbluth M., Reeves M. 2010. Liderazgo en Escuelas Vulnerables. Tesis MGPP, Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile, Chile.

2.3. COLUMNA: EL INFIERNO DE LOS INDICADORES²⁴

Una epidemia severa se ha apoderado del sector público en Chile y otras partes del mundo. La “indicadoritis”. Ella consiste en una “burocracia de comando y control” que le impone a los servicios públicos el cumplimiento de un número desesperante de metas absurdas, y a veces completamente carentes de contenido y sentido común, pues están centradas en la realización de “actividades”, en lugar de verificar el verdadero cumplimiento del servicio público, esto es, agregarle valor a la ciudadanía. Veamos algunas anécdotas ilustrativas.

EVIDENCIAS

Comenzaré por la que viví en el 2004, a pocos meses de haber sido designado en el Consejo de Alta Dirección Pública. Convocamos a los primeros Directivos recién designados por este sistema, simplemente para saber cómo les estaba yendo. La recientemente designada Directora del Servicio de Salud de Bío Bío nos explicó que se había tomado el trabajo de contar el número de indicadores que se le habían impuesto desde la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, la Secretaría General de la Presidencia, FONASA, y el Ministerio de Salud... arrojando la modesta suma de 300. Trescientos indicadores. Su pregunta fue: ¿cómo puedo concentrarme en mi labor así? Nuestro silencio fue total.

Vamos al presente. Hurgando aleatoriamente en Internet me encontré con los indicadores del “Balance Integral de Gestión 2011 de la Superintendencia de Servicios Sanitarios”. Me encontré sólo con 15, lo cual me pareció un avance notable. Pero... veamos uno de ellos: “Nº de documentos de Evaluación de Impacto Ambiental revisados en el plazo dispuesto por el Sistema en el año “t” / Nº Total de documentos recibidos en el año “t”. Como los directivos están siendo medidos por este indicador, la presión obvia en los funcionarios es por “hacer la revisión lo más rápido posible”, pues no existe ninguna evaluación respecto a la calidad de estas revisiones, o más importante aún, el impacto ambiental real que pueda estar teniendo la labor de la Superintendencia. Por cierto, si una solicitud hubiera ingresado a fines de Diciembre, la tentación central sería rechazarla en la Oficina de Partes, por cuanto se “empeoraría el indicador”. No estoy haciendo juicios sobre esta u otras entidades públicas, estoy diciendo hacia dónde los empujan los incentivos y mediciones absurdas.

Podría listar literalmente centenares de estos absurdos. Otra perla: El Programa de Mejoramiento de Gestión Municipal 2010 (PMGM) de la Municipalidad de Laja: “META 2: Reunión mensual por departamento. El indicador de medición de este objetivo fue el número de informes mensuales, siendo la meta máxima igual o superior a 11 informes”. La meta estaba cumplida en un 100%, obviamente. Estas reuniones podrían haber durado 4 minutos (si es que se hicieron) y en ellas se podría haber conversado puras cuestiones marginales pero... hay que quedar bien con la DIPRES y la SUBDERE porque, para empeorar las cosas, el cumplimiento de estos indicadores está ligado al pago de bonos a los funcionarios.

No es una epidemia puramente local. Cito textualmente del Reino Unido: “Los policías entrevistados invierten aproximadamente 80% de su tiempo completando reportes. Cuando arrestan a un sospechoso, tienen que hacer tanto papeleo que muchas veces prefieren dejarlo ir. Por otro lado, los crímenes menores pasaron a ser los predilectos de la policía, pues al ser de más fácil despacho, se podían mejorar los indicadores mensuales exigidos por la oficina central. Una vez implantado este tipo de metas, el número de delincuentes juveniles reportados aumentó sospechosamente en un 25% de un año a otro”.

En nuestras escuelas municipales, he podido constatar que los Directores de escuela deben ocupar en

²⁴ Mario Waissbluth, Columna: El Infierno de los Indicadores, Diario La Tercera 15 de Octubre 2012.

ocasiones un 50% de su tiempo llenando informes y reportes al MINEDUC y otras entidades controladoras. Otro comentario en el Reino Unido dice: “*la presión sobre los profesores para mejorar las estadísticas en tests estandarizados está siendo contraproducente. Las escuelas se han convertido crecientemente en “fábricas de exámenes”. La curiosidad intelectual se extingue. Los intereses culturales, morales, deportivos y sociales de los jóvenes se marginalizan, en un sistema focalizado en entregar mejores y mejores resultados en los test estandarizados*”. ¿Le suena conocido?

Estas últimas citas están extraídas del sorprendente libro de John Seddon “Systems Thinking in The Public Sector”, una feroz crítica a este enfoque burocrático que ha caído como peste en el sector público en muchos países. Como él lo plantea, este enfoque está derivado en su esencia de teorías económicas y gerenciales simplonas que presuponen que las personas actúan racionalmente en base a zanahorias y garrotes, y que tratan de hacer lo menos posible a menos que se les obligue o se les pague un bono. Felizmente, esta semana tendremos a este autor impartiendo conferencias en Chile para conocer sus opiniones de primera mano.

CONSECUENCIAS

Las consecuencias de esta epidemia van más allá de la mera anécdota. Las reparticiones públicas chilenas montan oficinas completas dedicadas a satisfacer los apetitos numéricos del monstruo burocrático, con sus directivos sabiendo cabalmente que la esencia de su gestión pasa por otro lado. La mayoría de los grandes logros de un directorio público no son susceptibles de mediciones numéricas, y si lo son, dependen de tantos factores ajenos a su esfera de influencia que se hace imposible predecirlos con una razonable precisión.

¿Cuántos factores exógenos intervienen en el número de pacientes que podrá atender el año 2013 un hospital público? ¿Qué tanto puede el SAG predecir si ingresará o no a Chile una nueva peste frutícola? ¿Depende eso en un 100% del número de inspecciones en la Aduana? ¿Qué tan bien diseñada quedó la licitación del litio? ¿Tiene sentido gerencial y humano que a los médicos se les impongan metas en términos de “minutos por paciente atendido”?

Por lo mismo, la tendencia es a definir indicadores simples y poner metas “fáciles”, y en muchas ocasiones, a falsear o distorsionar los resultados. Lo sabe la burocracia central y lo sabe el servicio público, es una especie de juego de suma cero y pérdida de tiempo. No es porque estos directivos sean “malas personas”, sino porque tienen suficientes problemas reales como para andar perdiendo el tiempo en esta letanía de absurdos.

Hasta aquí, uno podría decir que las consecuencias son menores. Por último, qué importa si se gasta un poco de tiempo llenando papeles, y “muñequeteando las cifras”. Pero hay una consecuencia mucho más perniciosa: esta absurda teoría de los “incentivos y controles racionales” presupone que la motivación de los directivos y funcionarios es “extrínseca” a ellos mismos. Se mata así la vocación de servicio público, y las responsabilidades se “chutean hacia arriba”. Las personas trabajan bien cuando tienen motivaciones “intrínsecas”, no cuando son autómatas de una burocracia.

Si los indicadores y metas las fija el gobierno central, si el presupuesto lo fija el gobierno central hasta el último detalle de cada partida presupuestaria, si la legalidad de cada paso la aprueba ex ante la Contraloría, si cada paso que dan es vigilado y comandado por el “big brother”, ¿cuál es la verdadera motivación de los directivos y funcionarios por hacer las cosas bien, por innovar, por mejorar la atención a las reales y verdaderas necesidades de los usuarios? Ciertamente, hay que poner metas estratégicas relevantes, vigilar la legalidad, controlar el gasto y la corrupción, pero la manera en que se está haciendo en base a este infierno de indicadores, metas y controles no sólo no logra su propósito sino que además le está matando el alma al servicio público aquí y en la quebrada del ají.



3. TEMA: ALTA DIRECCIÓN PÚBLICA

3.1. PUBLICACIÓN: TRES AÑOS DEL SISTEMA DE ALTA DIRECCIÓN PÚBLICA EN CHILE: BALANCE Y PERSPECTIVAS²⁵

Resumen Ejecutivo.

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

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

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

Los autores invitan a mirar a la Alta Dirección Pública como un sistema integral donde los concursos son sólo el inicio del proceso, que requiere de redes de apoyo, procesos de inducción, buenos y significativos convenios de desempeño, espacios crecientes de penetración en cuanto a cobertura, mayor flexibilidad de los directivos para gestionar recursos, y perfeccionar la institucionalidad del propio Sistema y su alianza con empresas especializadas en búsqueda y selección. El apoyo presidencial y de algunos actores al interior del gobierno ha sido un elemento clave, pero la institucionalidad es extremadamente dependiente de esos apoyos, pues la ejecución descansa en un servicio público que no pertenece al sistema que administra, y cuyos directivos no se concursan. El Consejo de Alta Dirección Pública tiene limitadas atribuciones, que se focalizan en los concursos y no en la gestión del Servicio ni las orientaciones del mismo.

Se requerirá una mirada más abierta, donde la Alta Dirección Pública se vea como un sistema. Entre las propuestas se menciona un mejor balance entre la independencia del sistema y la alineación de los directivos con el gobierno, acotar el número de veces en que la autoridad puede rechazar las nóminas (aunque manteniendo la opción de remover libremente a los 4 directivos), perfeccionar los convenios de desempeño en el contexto de los múltiples instrumentos de gestión que han proliferado en forma

²⁵ Rosanna Costa y Mario Waissbluth; 2007, Tres años del Sistema de Alta Dirección Pública en Chile: Balance y perspectivas; Serie Gestión Departamento de Ingeniería Industrial U. de Chile.

desordenada, incrementar su cobertura en sentido horizontal y vertical, avanzar en la generación de indicadores que permitan mostrar resultados, y perfeccionar las alianzas con las empresas especializadas en búsqueda y selección de personal.

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

Introducción.

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

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

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

El documento se presenta en la siguiente secuencia:

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

SECCION I: HISTORIA Y DESCRIPCION DEL SISTEMA

I. 1 La combinación de una idea con una oportunidad.

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

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

pues representa una obvia amenaza al manejo de cuotas de poder de los partidos políticos en el gobierno de turno.

La iniciativa surgió en respuesta al excesivo número de cargos de confianza en el gobierno central. Chile cuenta aproximadamente con 250 directivos públicos de exclusiva confianza por cada millón de habitantes, cifra exagerada si se compara con 30 en Estados Unidos, con gobierno presidencial, o con 13 en Inglaterra, con gobierno parlamentario. Esta reforma se inspiró -aunque con diferencias- en la experiencia de otros países, particularmente anglosajones, bajo el concepto que se ha conocido como “New Public Management”²⁶.

I. 2 Descripción del Sistema.

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

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

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

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

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

²⁶ Barzelay, M (2001)

La Ley 19.882 estableció que los jefes superiores de servicio suscribirán un “convenio de desempeño” con el ministro del ramo respectivo²⁷, el que será propuesto por dicho ministro y deberán suscribir además los Ministros de Hacienda y Secretario General de la Presidencia de la República. Los convenios de desempeño deberán sujetarse al modelo e instrucciones que imparta la Dirección Nacional del Servicio Civil.

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

Contradictoriamente, en la Ley 19.882 los directivos de este nuevo servicio quedaron excluidos de la Alta Dirección Pública, y por tanto su nombramiento no pasa por un proceso de concursabilidad. Esto se balanceó con la figura del Consejo de Alta Dirección Pública, con integrantes ratificados por el Senado, cuyo rol es ofrecer garantías relativas a los concursos a partir de los cuales se constituyen las nóminas.

Las atribuciones legales del Consejo son:

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

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

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

Debe destacarse que la principal distinción entre el sistema chileno y los de otros países de América Latina estriba, precisamente, en la existencia de este Consejo autónomo respecto del Poder Ejecutivo. El modelo neozelandés instala un servicio público aun más independiente, pues la remoción de su director requiere ratificación del Parlamento.

Aunque no dice relación directa con el Consejo de Alta Dirección Pública, la Ley 19.882 buscó mejorar el sistema de carrera funcionaria. En lo esencial, se extendió la carrera hasta el tercer nivel jerárquico,

²⁷ Los jefes de servicio suscriben el convenio de desempeño con sus respectivos ministros, y los directivos de segundo nivel con sus respectivos superiores jerárquicos.

antes cargos de exclusiva confianza de los directivos públicos. Estos cargos ahora son asignados por concursos cerrados a los cuales sólo acceden los propios miembros de la administración pública. Retomaremos este importante tema más adelante.

I.3 El procedimiento de selección.

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

Al quedar vacante un cargo, el primer paso es definir un perfil, que finalmente debe aprobar el Consejo. Posteriormente los postulantes son reclutados a través de un aviso publicado por la prensa, y en ocasiones a través de un sistema profesional de búsqueda (head hunting). Tras un análisis curricular preliminar, se seleccionan los postulantes que cumplen con el perfil²⁸, encargándose a una empresa especializada la selección en profundidad de entre 10 y 20 del total de postulantes preseleccionados, los que pasan a ser entrevistados directamente por el Consejo (y en el segundo nivel por un Comité de Selección) para conformar la nómina final.

Es un proceso en etapas, que entrega un producto al Consejo para que evalúe el resultado y a los actores del mismo a partir de los postulantes y sus informes. Así, pese a que el cliente final para el Consejo es la autoridad política, para los actores del proceso el cliente es el Consejo o el Comité de Segundo Nivel. El mejor postulante es estrictamente quien obtiene un mejor informe evaluativo y una mejor entrevista final, y no quien tiene mayor cercanía con la autoridad. Posteriormente, la autoridad política ejerce su pleno derecho de seleccionar sin restricción en la nómina, o de rechazarla, en cuyo caso se reinicia el concurso.

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

La duración promedio aproximada de los concursos de primer nivel es de 5 meses a partir de la presentación del Ministro del ramo al Consejo, de los cuales 3 son atribuibles directamente al proceso, y 2 a demoras de DIPRES, los Ministerios o Servicios en la designación de sus representantes, la definición del porcentaje de asignación de Alta Dirección, la propuesta de perfiles. En los concursos de segundo nivel estas se extienden hasta por 6 a 7 meses. El costo promedio por proceso de las empresas de selección y búsqueda está en torno a 3,4 remuneraciones mensuales en concursos de primer nivel y a 1,7 remuneraciones en cargos de segundo nivel²⁹.

I. 4 El rol de las empresas de selección y búsqueda

El Sistema de Alta Dirección Pública trabaja con empresas especializadas, con las cuales se ha ido realizando un proceso de aprendizaje mutuo. Ellas han debido aprender que el mandante es el Consejo de Alta Dirección Pública y los Comités de Selección según corresponda, y no los Ministerios y Servicios

²⁸ Este proceso se está modificando actualmente, para darle a las empresas de selección mayor responsabilidad en el filtro preliminar.

²⁹ Valores promedio de los concursos 2007. Cada concurso se mide hasta la definición de la nómina o hasta que el concurso sea declarado desierto, por lo que se subestima el costo total de los concursos que se declaran desiertos una o más veces. Los casos de concursos que no terminan con un nombramiento, ya sea porque el Consejo o Comité lo declara desierto o porque la autoridad rechaza la nómina, son en promedio un 35%.

directamente, y que se requieren procesos que deben responder a ciertas restricciones legales. El Sistema por su parte ha debido ir aprendiendo de sus métodos y procedimientos y abrirse a las mejores prácticas, constituyéndose así en socios interesados en el éxito de los concursos.

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

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

I.5 El perfil del Gerente Público.

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

Si bien es potestad del Consejo definir el perfil, tampoco puede definir algo tan diferente a los requerimientos del Ministro del ramo, como para que al final el concurso sea declarado desierto por éste o el Presidente, cosa que ha ocurrido en algunos casos: 4 de 46 de 1er Nivel y 23 de 229 casos de 2º Nivel. Claramente, en esta materia queda un importante camino por recorrer para alcanzar consenso entre el Ejecutivo y el Consejo respecto al perfil ideal. Un estudio que urge realizar es seleccionar una muestra de directivos públicos de 1er y 2º Nivel (seleccionados o no por el sistema) que sean o hayan sido reconocidamente exitosos en sus cargos, estudiar su currículo y trayectoria, y extraer conclusiones útiles para la formación de este consenso, de crucial relevancia.

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

Cuadro 1: Atributos genéricos para un directivo público australiano

Competencia	Descripción
Pensamiento estratégico	Incluye la capacidad para inspirar un sentido de propósito y dirección, foco estratégico, buscar información y oportunidades, mostrar sentido común.
Orientación a resultados	Incluye la capacidad para construir organizaciones, orientar e implementar el cambio, y asegurar el “cierre” para entregar los resultados esperados.

Cultivar relaciones productivas	Incluye el cultivar y nutrir relaciones internas y externas, facilitar alianzas, valorar las diferencias individuales y la diversidad, y la capacidad para guiar, educar y desarrollar a su personal.
Empuje e integridad ejemplares.	Demostrar vocación de servicio, probidad, coraje para enfrentar riesgos, y atención a su propio desarrollo personal.
Comunicarse y capacidad para influir	Capacidad para comunicarse claramente, escuchar, entender, adaptarse a una audiencia, y negociar persuasivamente.

Fuente: State Services Commission, New Zealand

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

Cuadro 2: Atributos para el director de Sernapesca en Chile

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

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

SECCION II: LOGROS, FORTALEZAS Y DEBILIDADES

II.1 Avances del período 2004-2007

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

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

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

Hasta hoy los Consejeros percibimos una dosis de escepticismo respecto a la neutralidad del Sistema, lo que se alimenta por sus propios detractores y por algunos postulantes que quedan en el camino, los que superan largamente a los seleccionados, en una proporción de 160:1. Ya hay cerca de 30.000 postulaciones en que el concursante no fue seleccionado. Frente a estas dudas, es importante que el lector revise la secuencia diseñada para el proceso de selección por el propio Consejo, y la composición misma de este cuerpo, ratificada por el Senado, para concluir que, ni aun cuando algún Consejero o la DNSC quisiera “arreglar un concurso”, le sería prácticamente imposible. Uno de nuestros principales orgullos estriba en que, en las más de 200 sesiones transcurridas, no ha habido una sola discrepancia significativa, entre Consejeros afines al gobierno y a la oposición, respecto a la composición de una determinada terna.

II.2 Las limitantes de la Ley 19.882

Se trata de un modelo dominado por el Poder Ejecutivo. A la amplia facultad para rechazar indefinidamente las nóminas y para despedir a los directivos, se le suma la posibilidad de mantener suplentes por un año, prorrogable indefinidamente por la DNSC (no por el Consejo).

Por otra parte, la difusa redacción del artículo 59 de la Ley permite abusar de la facultad excepcional para nominar suplentes mientras se realiza el concurso, lo que permite extender la antigua práctica de los “reemplazos” durante períodos significativos que incluso pueden exceder el año. Estas facultades debieran entenderse como mecanismos flexibles para facilitar casos excepcionales en que los concursos se dilaten por escasez de candidatos, pero que en un contexto de desbalance a favor del Ejecutivo deja al Sistema objetivamente a merced del respaldo del gobierno de turno.

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

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

En estos primeros años el Sistema ha mantenido felizmente un balance razonable, respaldado principalmente porque, desde la opinión pública, existe una demanda por neutralidad política en las designaciones. Prueba de ello es la proliferación de proyectos de ley y de propuestas que consideran la participación del Sistema en la oferta de nóminas que van más allá del marco inicial.

Un segundo factor que ha colaborado significativamente ha sido el amplio apoyo que se le ha otorgado al Sistema desde La Moneda, en los dos gobiernos en que el Sistema ha operado, lo que ha resultado fundamental para que prosiga en el futuro el diseño descrito.

II.3 Indicadores y Convenios de Desempeño.

En la base de los sistemas de alta dirección, la tendencia internacional es contar con directivos del mejor nivel, eliminarle al máximo posible sus restricciones burocráticas, y establecer metas estratégicas a través de un convenio de desempeño, que pasa a ser la manera modular en que el Poder Ejecutivo le fija políticas, estrategias y metas al directivo, y lo hace “*accountable*³⁰” por ellos.

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

Este convenio debiera ser un instrumento clave para mantener la primacía del desempeño eficiente asociado a una meta exigente, en virtud de la cual este directivo seleccionará a sus segundos niveles de confianza, a quienes a su vez traspasará la cuota de responsabilidades y obligaciones correspondientes. La existencia de un convenio es fundamental entonces para retroalimentar y alinear el desempeño posterior de estos ejecutivos con el cumplimiento de sus obligaciones, y para poder evaluar el propio Sistema de Alta Dirección.

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

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

Una parte de la explicación estriba en que los Convenios de Desempeño se suman a un sinnúmero de otras metas e indicadores fijados por los Ministerios, DIPRES y SEGPRES entre ellos los PMG³¹, que están atados a incentivos monetarios para los funcionarios, y que por ende están “diseñados para que se cumplan” en la mayoría de los casos. Por ejemplo, la evaluación de los PMG 2005 arrojó como resultado que el 86% de las instituciones obtuvo un logro entre el 90% y el 100% de sus objetivos

³⁰ El concepto sajón alude a la evaluación cuantitativa o cualitativa conforme a criterios y metodologías transparentes.

³¹ Programas de Mejoramiento de Gestión, establecidos unilateralmente por la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda.

comprometidos³². Los porcentajes de cumplimiento, computados como porcentajes del personal afecto a estas bonificaciones, se elevan al 96%³³.

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

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

II.4 Las remuneraciones y la “atractividad del Sistema”

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

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

Cuadro 3: Remuneraciones de los directivos públicos como proporción del salario medio	
Bolivia	38
México	35
Colombia	23
Brasil	20
Chile	17
Costa Rica	10
Inglaterra	7
Estados Unidos	5
España	4
Venezuela	4

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

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

³² Síntesis del Diagnóstico. El caso de Chile, BID. 2006.

³³ Informe de Finanzas Públicas para la Ley de Presupuestos 2007. (Pg 108)

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

El estudio definió niveles de riesgo para los cargos. Estimamos que el estudio es perfectible, aunque las cifras agregadas permiten al menos tener las alertas correspondientes³⁴.

Cuadro 4: Salarios de directivos públicos en riesgo respecto a sector privado				
	PRIMER NIVEL JERÁRQUICO	SEGUNDO NIVEL JERÁRQUICO		
	Retención en S. Público	Atracción desde S. Privado	Retención en S. Público	Atracción desde S. Privado
% en Riesgo Bajo	73	0	74	0
% Riesgo Medio	9	20	12	6
% Riesgo Alto	18	80	14	94
Total	100	100	100	100

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

De estos datos se desprende que, salvo casos de vocación de servicio muy especiales, la posibilidad de atraer directivos de buen nivel desde el sector privado es muy baja, tanto en el primer como segundo nivel jerárquico. Los casos de riesgo alto de retención se concentran particularmente en el sector salud, que constituye el 35% de los cargos del Sistema³⁵.

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

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

La dificultad para atraer talentos se complica por otro factor. En el antiguo sistema, cuando una persona era convocada por un Ministro o Jefe de Servicio a ocupar un puesto, ella sabía a priori que contaba con su respaldo y confianza, ya sea por motivos políticos, personales o técnicos. En un concurso, el

³⁴ El estudio puede perfeccionarse ampliando las encuestas de referencia usadas para evaluar ciertos cargos, y por lo tanto reduciendo las probabilidades de error. Sin embargo permite validar el diagnóstico de que los niveles de remuneraciones son hoy críticos en algunos sectores, y en todo caso están restringiendo claramente las postulaciones de buen nivel.

³⁵ Esto se debe en buena medida a que la Ley de Alta Dirección exige dedicación exclusiva, lo que ha inhibido a un importante número de médicos a concursar.

postulante no sabe a priori si contará o no con la simpatía y/o confianza del superior, lo cual genera una barrera mayor. Esta barrera se verá además crecientemente complicada al acercarse el fin de cada breve período presidencial, pues los postulantes tendrán la natural incertidumbre respecto al apoyo que recibirán de las futuras autoridades. El primer “test ácido” del Sistema en esta materia ocurrirá con posterioridad al cambio presidencial del 2010, con un número respetable de cargos ya designados por esta vía.

Según estudios realizados por la Dirección de Presupuestos³⁶ sobre remuneraciones para profesionales del gobierno, previo a 2003, (año que se crean asignaciones complementarias de nivel crítico para incrementar remuneraciones más bajas en términos comparativos a sus equivalentes en el sector privado), el esfuerzo debiera centrarse en relativamente pocos cargos, y ello es fácilmente abordable desde el punto de vista presupuestario.

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

II.5 Algunas tendencias internacionales

Un trabajo de Nueva Zelanda³⁷ revisa las experiencias de sistemas de alta dirección en Estados Unidos (el país pionero desde 1978), Reino Unido, Holanda, y Australia. En esta ocasión, guardando las debidas diferencias, procuraremos extraer lecciones para el caso chileno.

En el caso norteamericano, que en el 2000 cubría 6.831 cargos ejecutivos, 88.6% provienen del interior del servicio público, lo cual habla de escasa apertura a los “outsiders”. En el caso chileno, el porcentaje proveniente del sector público es sorprendentemente similar: 87%. Estados Unidos es el que, en su proceso de selección de directivos, pone mayor énfasis en los conocimientos específicos y menos en habilidades y competencias de carácter general. Los restantes países se han movido resueltamente en dirección a privilegiar competencias genéricas, fomentando así una rotación mucho mayor de personas entre servicios públicos y la sociedad civil.

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

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

³⁶ “Informe de Finanzas Públicas para el Proyecto de Ley de Presupuestos del año 2005”. Páginas 81 en adelante.

³⁷ “A Cross-Jurisdictional Scan of Practices in Senior Public Services: Implications for New Zealand”, Working Paper N°13, State Services Commission, New Zealand, 2001

inducción. En el caso australiano hay, tanto en la selección como en el entrenamiento, un gran énfasis en habilidades y competencias gerenciales, en lugar de especialidades técnicas.

En este tema, no hemos avanzado³⁸. En parte, esto puede explicarse porque el Sistema ha estado más preocupado de “nacer y legitimarse”, en parte porque no ha estado en las prioridades de la DNSC (nuevamente, el Consejo carece de atribuciones en esta materia), y en parte porque en el medio gubernamental y ministerial el énfasis en las competencias gerenciales de los Directivos no es un concepto que haya penetrado significativamente.

Obviamente, es un tema que debiera tener la más alta prioridad. Dada la estructura salarial, y las dificultades iniciales de aceptación del Sistema, encontrar buenos candidatos para las terna, que tengan la compleja mezcla de conocimientos, habilidades y experiencias necesarias, no ha resultado fácil. Por ello, elementos que apoyen y soporten a los nuevos directivos son esenciales para aumentar sus probabilidades de éxito, y por ende, la supervivencia y buen desarrollo del Sistema.

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

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

II.6 Posicionamiento político del Sistema

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

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

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

SECCION III: COBERTURA DEL SISTEMA

III.1 Contexto General

³⁸ Con la excepción de una iniciativa informal y extraoficial del Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile, el Club de la Innovación en Gestión Pública, donde mensualmente se reúne un pequeño grupo de directivos a compartir experiencias.

Uno de los temas más discutidos ha sido la cobertura que ha alcanzado el Sistema en sus primeros años. La tendencia del gobierno desde la negociación de la Ley fue resistir la aprobación; luego, incluir la mayor cantidad posible de elementos transitorios en la misma; y dejar diversos Servicios fuera del Sistema, algunos comprensiblemente, y otros no, como el caso de Chiledeportes. Hasta hoy, diversos dirigentes políticos de la Concertación miran el Sistema con suspicacia. Probablemente, si estuvieran en la oposición, no lo verían con tanta. Por su parte, la oposición ha reclamado sistemáticamente por la lentitud del mismo, la resistencia a iniciar concursos y ampliar los cargos afectos al Sistema por parte del Ejecutivo atendiendo a las expectativas que llevaron a concurrir a los acuerdos políticos de 2003.

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

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

III.2 Penetración al interior de los servicios incorporados en la Ley.

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

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

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

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

En el largo plazo, un sistema en base a desempeño será un instrumento más justo y eficiente. Para ello, sin embargo, faltan avances sustantivos.

III.3 Los Servicios excluidos

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

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

- a) Algunas instituciones tienen dualidad de roles. El SERNAM, o CORFO tienen roles de definición y de ejecución de políticas. Esto se podría resolver separando roles, lo que es además institucionalmente sano, al generar instancias de evaluación y control de la instancia ejecutora con mayor independencia.
- b) Hay instituciones que presentan alto grado de especificidad y que, de traspasarse al Sistema, requieren incorporar en el Ministerio respectivo cuerpos especializados de alto nivel, para resolver problemas de asimetrías de información. Por ejemplo, el Servicio de Impuestos Internos es claramente una institución técnica y por tanto no corresponde excluirla. Sin embargo su rol es fundamental para la autoridad, y para avanzar en esta dirección se requeriría instalar en el Ministerio de Hacienda profesionales especializados que puedan seguir lo que se realiza en éste y precisar sus políticas públicas. Una alternativa de segundo mejor es que este tipo de entidades se incorporen parcialmente a través de concursar los segundos niveles jerárquicos. Esta alternativa es a nuestro juicio menos adecuada, pues reduce los estamentos seleccionados en base a concurso por mérito antes que por afinidad, y porque mantiene en la institución una dualidad de roles en desmedro del principio de separación de las funciones de definición, ejecución y fiscalización de políticas públicas.
- c) Programas al interior de los Ministerios. Como un mecanismo de transición se han creado programas que se ejecutan bajo el alero institucional de Secretarías o Subsecretarías Ministeriales cuyo rol es eminentemente diseñar políticas. La suma del presupuesto anual de programas como CONACE, Seguridad y Participación Ciudadana, Chile Barrio, Pro-Empleo, Chile Califica, Chile Solidario, MECESUP, el Fondo de Innovación, y otros varios, supera los 600 millones de dólares anuales, y se observan cifras en cada uno de esos programas significativamente superiores al presupuesto de varios de los Servicios involucrados en la Ley 19.882.

III.4 Más allá de los Servicios públicos

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

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

Lo que importa destacar es que, si en paralelo con este proceso no se establece una concursabilidad rigurosa³⁹, existe el grave riesgo de una transferencia de atribuciones y recursos que, con el correr de los años, se vaya desdibujando, politizando, y clientelizando. También es necesario enfrentar el problema de que, en la actualidad, algunos Intendentes ven con cierta suspicacia a Directores Regionales concursados por el Sistema, porque no fueron consultados en su designación, como solía hacerse en el modelo antiguo, en que la designación surgía de una negociación política entre el Jefe de Servicio y el Intendente correspondiente, lo que traspasa al nuevo sistema las mismas tensiones del modelo regional.

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

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

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

Con esto nos referimos a la inserción de mecanismos de concursabilidad distorsionados que han comenzado a irrumpir en diversos proyectos de ley. Adicionalmente, si bien el que haya dos Directores concursados es mejor a que no haya ninguno, la verdad es que esos dos Directores, carentes de atribuciones y tiempo, asistiendo simplemente a una reunión mensual, estarán imposibilitados de conocer de fondo lo que ocurre en empresas de la envergadura de CODELCO, ENAP o METRO. El riesgo es el del “rebote”. La próxima vez que haya un incidente de probidad o un problema significativo de gestión en una empresa pública con dos Directores seleccionados por ternas del Consejo, será material muy apreciado por los opositores al Sistema.

SECCION IV: BALANCE Y PERSPECTIVAS FUTURAS.

IV.1 Un Sistema que todavía no es un sistema

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

³⁹ No necesariamente a través del Consejo de Alta Dirección, pero éste pudiera perfectamente “certificar la calidad de los procesos de concursabilidad”

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

Figura 1



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

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

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

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

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

IV.2 Las principales propuestas y desafíos de futuro.

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

a) Gobierno corporativo del Sistema

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

Por otra parte, la atribución que tiene la autoridad de rechazar las nóminas presentadas por el Consejo - sin límite - es un exceso y un desbalance. En un extremo, una autoridad podría solicitar indefinidamente concursos hasta que se incluya una persona que cumpla cierto perfil, menos amplio que el aprobado por el Consejo. Una opción es limitar el número de rechazos.

En cambio, valoramos mantener la opción de que el Presidente de la República pueda solicitar la renuncia de los directivos en cualquier momento. De esta forma se prescinde de quienes no cuentan con la confianza del ejecutivo, subrayando que los servicios públicos deben supeditarse a la autoridad, proporcionarle asesoría en forma diligente para que las autoridades puedan diseñar las políticas, y luego implementarlas y ejecutarlas en forma eficiente.

Simultáneamente, se asume que su reemplazante se seleccionará en base a un concurso independiente, lo que frena impulsos a despedir por razones no profesionales, en la medida que no hay certezas respecto al reemplazante. Los convenios de desempeño, bien diseñados y transparentes, permiten a su vez evaluar la gestión de los directivos a quienes se solicita la renuncia.

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

b) Consolidación de la DNSC

La Dirección Nacional debiera sin duda ser otro Servicio integrante del Sistema, y por tanto sus directivos de primer y segundo nivel jerárquico deben concursarse en los mismos términos que otros servicios que ejecutan políticas. Más aun, todos sus funcionarios debieran concursarse.

En este caso, la opción de seleccionar y remover al Director Nacional del Servicio Civil descansaría en el Consejo de Alta Dirección Pública, ente responsable colegiadamente del Sistema.

c) Mejoras procesales en la Ley

Se requiere una serie de cambios que, siendo de detalle, mejorarían el normal desarrollo del Sistema. Por ejemplo, hay una serie de etapas y procedimientos cuyos tiempos dilatan la extensión de los procesos, tales como el aviso de vacancia en los cargos, el nombramiento de representantes de las autoridades que integran los comités de selección en los cargos de segundo nivel, la propuesta de asignación de remuneraciones que deben hacer los Ministerios al Ministro de Hacienda en los cargos de segundo nivel jerárquico, y las respuestas del propio Ministerio de Hacienda, quien define estas asignaciones⁴⁰. La estipulación de plazos legales y de silencio positivo puede contribuir a resolver más oportunamente las necesidades de las instituciones gubernamentales.

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

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

d) Un sistema adecuado de control de gestión gubernamental

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

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

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

Como mencionamos anteriormente, se requiere de un acompañamiento, capacitación y apoyo frente a situaciones específicas, que debieran entregarse a los nuevos servidores públicos, o bien a los antiguos servidores que se desenvuelven en ámbitos diferentes. Este respaldo debe abarcar desde aspectos técnicos, hasta la posibilidad de compartir experiencias exitosas, y debe verse como un medio que facilite la colaboración y reduzca las barreras de entrada al sector público.

⁴⁰ Hay casos en que DIPRES ha demorado hasta 9 meses una asignación de Alta Dirección.

Esto es particularmente relevante si se desea favorecer la competencia, en etapas en que se instala un proceso de modernización, al cual se acercan tibiamente y con dudas los primeros interesados en el servicio público que no tienen respaldo político, lo que les hace dudar si deben dar o no el paso de postular.

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

f) Un nuevo Nuevo Trato

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

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

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

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

g) Las empresas de selección y HH

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

Las diferencias van más allá de los atributos de las personas que se buscan para los cargos de liderazgo en el gobierno. Se requiere adaptar procesos que estas empresas de selección y búsqueda han realizado en el sector privado, a un contexto de diferentes restricciones legales, y donde el contacto no es con el

medio donde se realizará la función, sino con este intermediario que es el Consejo de Alta Dirección Pública o el Comité de selección de segundo nivel.

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

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

h) Remuneraciones de directivos

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

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

i) Evaluación de impacto

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

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

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

Cumplidos tres años, estamos prontos a las primeras reconfirmaciones o recambios de directivos ya seleccionados por el nuevo Sistema, y es urgente avanzar en la elaboración de una estructura de variables de seguimiento. El Sistema de Alta Dirección Pública requiere justificarse en base a resultados, y debe estar preparado y completamente abierto al escrutinio público.

j) Cobertura

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

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

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

En la medida que se incorporen servicios como el de Impuestos Internos, cuyo carácter es claramente técnico, se requerirá de asesores especializados que permitan servir de contrapeso y reducir las asimetrías de información entre los Ministerios a cargo de estos servicios de alta especificidad, y las respectivas instituciones. Ello permitiría incorporarlos en forma integral, y no solo a través de su segundo nivel jerárquico como se propone en un proyecto de ley hoy en el Congreso.

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

IV.3 Comentarios finales

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

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

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

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

Si bien no pueden existir todavía evaluaciones concretas, de estas circunstancias no pueden sino esperarse impactos positivos en la eficiencia, que deben mostrar sus frutos y aportar a la modernización del Estado. Pero estos directivos requieren respaldo, mayor flexibilidad, y el Estado requiere seguir avanzando en un continuo de modernización. En un mundo globalizado y que marcha a un ritmo vertiginoso, el gobierno mantiene una institucionalidad más bien estática, y para aprovechar cabalmente esta innovación, es imperativo seguir avanzando en muchos ámbitos.

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

Bibliografía

- Banco Mundial (2005) "Chile: Estudio de evaluación de impacto del Programa de Evaluación de Programas"
- Barzelay, Michael (2001). "The New Public Management". University of California Press.
- Beyer, Harald. (1998), "Las reformas del estado en Nueva Zelanda", Serie de Documentos de Trabajo Nº 280, CEP.
- Costa, R (2007) "Una agenda de modernización del Estado" Series de Informe Libertad y Desarrollo. E178.
- Comisión de Transparencia. (2006) "Informe sobre medidas para favorecer la probidad y eficiencia de la gestión pública encargado por S.E. la Presidenta de la República".
- Dirección de Presupuestos, "Estadísticas de la Finanzas Públicas, 1996 – 2005".
- Dirección de Presupuestos (2006) "Informe de Finanzas Públicas para la Ley de Presupuestos 2007"
- Dirección Nacional de Servicio Civil, Reportes estadísticos mensuales. www.serviciocivil.cl
- Dirección Nacional de Servicio Civil, Memorias anuales.
- Marcel, M. (2002) "Las opciones para la Reforma del Estado en Chile" en, Reforma del Estado Volumen II: Dirección Pública y Compras Públicas. Santiago, Centro de Estudios Públicos.
- Rajevic, E., Goya, F. y Pardo, C. (2002). "Puestos directivos en el Estado Chileno: Hacia un sistema de gerencia pública". En Reforma del Estado, Volumen II: Dirección Pública y Compras Públicas. Santiago, Centro de Estudios Públicos,
- Síntesis del Diagnóstico. El caso de Chile, BID. 2006.
- State Services Commission, New Zealand, (2001) "A Cross-Jurisdictional Scan of Practices in Senior Public Services: Implications for New Zealand", Working Paper No. 13.

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

3.2. PUBLICACIÓN: ALTA DIRECCIÓN PÚBLICA: UNA REFORMA CONTRACULTURAL

Alta Dirección Pública: Una reforma contracultural

El discurso público respecto de esta innovación ha sido positivo, pareciendo hasta políticamente incorrecto objetar la selección de gerentes públicos en base al mérito. No obstante, en los corredores del poder se expresan fuertes resistencias, mayormente derivadas de la no aceptación del cambio cultural implícito.

Mario Waissbluth¹
*Profesor del Departamento de Ingeniería
 Industrial de la U. de Chile.*

El Sistema de Alta Dirección Pública es posiblemente la reforma más radical de cuantas han integrado las agendas de modernización del Estado en Chile y nos sitúa en la vanguardia a nivel regional en la materia. Su objetivo fundamental es restringir la discrecionalidad de la autoridad en la provisión de cargos directivos, con el propósito de mejorar la calidad de los servicios que el Estado provee a sus ciudadanos.

Dicho Sistema es contracultural: transita desde viejos hábitos propios del *ethos* político, como el amiguismo y el cuoteo en puestos públicos —tradicional hijuela pagadora de deudas y compromisos políticos—, hacia la apertura de espacios para el talento, convocado mediante concursos públicos basados en el mérito y la idoneidad. La oposición critica hoy el cuoteo, pero nadie podría jurar que en caso de llegar al Gobierno no ocurriría lo mismo.

Por cierto, en ninguna democracia *todos* los cargos deben ser concursables. Para ocupar muchos de ellos existen elecciones democráticas y las correspondientes confianzas políticas en los equipos gubernamentales. Lo que ocurre en Chile y América Latina es, simplemente, que el número de puestos de confianza es, *per-*



cápita, de diez a cincuenta veces superior al de países industrializados.

La particularidad del caso chileno respecto a otros servicios civiles de América Latina es que ha sido concebido como una política de Estado que trasciende a los Gobiernos de turno. Esto queda de manifiesto en la conformación plural y autónoma del Consejo de Alta Dirección Pública en tiempos que trascienden los períodos electorales y en el hecho de que sus acuerdos respecto de la conformación de las ternas de candidatos, hayan sido alcanzados permanentemente por unanimidad... al menos por ahora. Nada garantiza que en una futura y compleja negociación en el Senado no pudieran designarse, en el Consejo, "operadores duros" de lado y lado. Y no sería la primera vez que se ve tal tipo de escaramuzas en cargos de esa naturaleza. Ello, por sí solo, llevaría a la destrucción de la credibilidad de este modelo.

PRINCIPALES ASPECTOS DEL SISTEMA

Una de las principales barreras que seguimos encontrando es la escasa comprensión respecto del funcionamiento



de esta innovación, incluso entre actores políticos y periodísticos supuestamente bien informados.

Los acuerdos adoptados entre el Gobierno y la oposición en enero de 2003, a raíz de la crisis MOP GATE, dieron origen —en la ley N° 19.882 del Nuevo Trato Laboral— al Sistema de Alta Dirección Pública.

Para este fin se recurrió a un diseño que aspira a establecer un balance entre la selección sobre la base de idoneidad y mérito, y la gobernabilidad democrática. Es así como el Consejo, o un Comité integrado por representantes de este y del servicio o ministerio del que depende el puesto que se busca llenar —según corresponda al primer o segundo nivel jerárquico—, selecciona por concurso público a los postulantes que mejor se avienen con el perfil de selección. Las ternas, cuaternas o quinas así formadas son propuestas a la autoridad encargada del nombramiento —Presidente o jefe de servicio, según corresponda—, la que puede elegir discrecionalmente entre los nominados e incluso desestimarlos y soli-

citar el inicio de un nuevo concurso. Esto último ha ocurrido en un 31% de los casos y no tiene nada de malo que así sea.

El cargo ha sido, es y seguirá siendo de confianza, como debe ser. Lo que hace esta fórmula es suministrar filtros mínimos indispensables de idoneidad. La autoridad puede también despedir en cualquier momento, como al gerente de cualquier empresa, en cuyo caso es obligatorio realizar un nuevo concurso. Los operadores de los partidos políticos que suelen criticar este modelo debieran más bien dedicarse a formar cuadros adecuadamente preparados en sus colectividades para que puedan tener buenas probabilidades de ser seleccionados.

ORGULLOSOS PRIMEROS FRUTOS

La implementación del Sistema se remonta a mediados de 2004 y, desde entonces, ha fructificado en logros significativos. Se concretó su institucionalidad: la Dirección Nacional del Servicio

Civil y el Consejo de Alta Dirección Pública. Se definieron estándares de funcionamiento y se puso en marcha un proceso en el que, a la fecha, se ha concursado por 466 puestos (56,4% del total). Esto tiene un ritmo creciente: en 2007 se nombró a 120 Altos Directivos Públicos, 35% más que en 2006, y se convocó a un promedio de 15 concursos mensuales, cifra que supera en un 400% el número de convocatorias registradas cada mes de 2004.

Se ha constituido así una oportunidad para incorporar nuevos rostros a los cuadros directivos del Estado. Un 62% de los nombrados hasta ahora no eran ocupantes anteriores del cargo y un 14% de los mismos proviene del sector privado, desde el cual postula un 40% del total de candidatos. Por cierto, esta tasa de designados provenientes de ese ámbito es sorprendentemente similar al del sistema norteamericano, basado en principios semejantes.

La escasa presencia de la mujer en roles directivos públicos se ha incrementado al recaer en ellas el 30% de los nombra-

¹ El autor es miembro del Consejo de Alta Dirección Pública para el periodo 2004-2010. Las opiniones aquí vertidas son estrictamente personales.

mientos, cifra elevada pues la postulación femenina solo alcanza al 23%. Esta tasa de directivos mujeres es hoy una de las mayores del mundo.

A junio de 2008, se ha recibido un total de 64.876 postulaciones. Desde que se implementó ese procedimiento en línea, en marzo de 2006, se incrementó el número de interesados en seis veces respecto de antes de la incorporación de dicha tecnología. Estamos a punto de poner en marcha una instancia informática de clase mundial que controlará proceso a proceso, paso a paso, de inicio a fin, y que entregará estadísticas *on-line* al Consejo y a la ciudadanía.

BAJAS RENTAS Y DEMORAS

Sin perjuicio de los logros reseñados, el Sistema también cojea. Bajas remuneraciones, condiciones de desempeño restrictivas, demoras en los procesos de selección, ausencia de políticas de inducción y acompañamiento de los nombrados, y una gran exposición pública, entre otros aspectos, han conspirado hasta ahora contra el propósito de contar con suficientes candidatos de excelencia.

Un problema mayor es el monto de las rentas asociadas a un porcentaje

importante de los cargos de la Alta Dirección Pública. El Consejo efectuó un estudio de remuneraciones, comparando responsabilidades análogas entre los sectores público y privado y detectó una brecha significativa. Esta alcanza magnitudes críticas en Salud: Directores de Hospital, Subdirectores Médicos de Hospital y de Servicios de Salud. Ello se manifiesta en exigidas tasas de postulación para algunas opciones y se traduce en que se han declarado desiertos procesos de selección que no alcanzan a reunir —como exige la ley— al menos tres candidatos idóneos. Esta situación alcanza al 35% de los procesos en esa área ministerial y al

ÁMBITO DE APLICACIÓN

No todos los servicios públicos se incluyeron en el Sistema de Alta Dirección Pública. Correctamente, solo se incorpora a las entidades que ejecutan políticas públicas y otorgan servicios a la ciudadanía, no a aquellas que las definen. A la fecha, son 102 los organismos que se rigen por esa normativa.

En virtud de la ley, 3.114 cargos de libre designación gubernamental —incluyendo los de tercer nivel— dejaron de serlo para proveerse, en lo sucesivo, sobre la base del mérito. De estos, 749 correspondían originalmente al Sistema que cubre al primer y segundo nivel, número que se ha incrementado recientemente a 826 cupos, de los se han concursado 466. Los puestos de tercer nivel se concursan internamente.

Por cierto, en entes públicos no afectos a esta ley se observa una tendencia creciente a concursar cargos directamente. Basta ver la prensa para constatarlo. Esta ha sido tal vez la más importante consecuencia positiva imprevista. De igual manera, suele discutirse en el Congreso la necesidad de abordar reformas, como por ejemplo de empresas públicas o tribunales tributarios, recurriendo a la concursabilidad. Son buenas señales.

ACTORES DEL SISTEMA

La Dirección Nacional del Servicio Civil es el servicio público encargado

de conducir, impulsar y coordinar las políticas públicas de promoción de la gestión estratégica de los RR.HH. del Estado. Su Director es funcionario de exclusiva confianza del Presidente de la República y preside el Consejo. El que este cargo no sea concursable es un contrasentido. *En casa de herrero, cuchillo de palo.*

El Consejo es un ente autónomo y plural, integrado por cinco miembros, cuatro consejeros —designados por el Presidente de la República, con acuerdo de los 4/7 de los senadores en ejercicio, por pares y alternadamente cada tres años— y el Director del Servicio Civil. Su misión es garantizar la vigencia de los principios de transparencia, no discriminación y mérito en los procesos de selección y la conformación de nóminas de candidatos, definir los perfiles y aprobar las ternas, en el caso de concursos de primer nivel.

La autoridad gubernamental participa en la determinación del perfil de selección y de la renta asociada, en el nombramiento de uno de los nominados o en el rechazo de la nómina —el número de veces que estime necesario— y en la remoción de los Altos Directivos Públicos nombrados a través del Sistema, quienes tienen la calidad de funcionarios de su exclusiva confianza.

Las empresas consultoras expertas en selección y *head hunting* participan como socias estratégicas, aportando su expertise a través de la evaluación de

postulantes y de la búsqueda de talento, recurriendo para ello a estándares y procedimientos modernos, acordes con el estado del arte en la materia. Es así como en la actualidad 26 empresas forman parte del Convenio Marco de prestación de servicios de búsqueda y evaluación de Altos Directivos Públicos, conformado a través de Chilecompra.

RECLUTAMIENTO Y SELECCIÓN

El reclutamiento se inicia como consecuencia de la vacancia en un cargo directivo. El ministro del ramo solicita el respectivo proceso de selección y propone el perfil, que debe ser aprobado por el Consejo. Este último propone el porcentaje de la Asignación de Alta Dirección Pública al ministro de Hacienda, se define la empresa consultora que participará del proceso de selección y se inicia la búsqueda a través de una convocatoria pública. La empresa de selección evalúa a los postulantes que cumplen con los requisitos legales, filtrando sobre la base de antecedentes curriculares, entrevistas psicológicas y gerenciales, para entregar finalmente un listado depurado de candidatos. Despues, el Consejo o el Comité de Selección entrevista a los preseleccionados y conforma la nómina que se entrega a la autoridad encargada del nombramiento.

30% en el resto del Sistema. Y se dispara a un 59% respecto de algunos cargos críticos, en los cuales se han registrado hasta cinco declaraciones sucesivas de "desierto" respecto de un mismo puesto, con los consecuentes costos tanto económicos como, sobre todo, de adecuada conducción del Estado.

La ley previó, como remedio para esta situación, la Asignación de Alta Dirección Pública. Es un porcentaje variable de la renta, propuesto por el Consejo correspondiente y aprobado por el Ministro de Hacienda. Actualmente esta Asignación tiene un doble límite: no puede superar —en un año calendario— el total de las remuneraciones brutas de carácter permanente asociadas al cargo, ni significar —sumada con la renta permanente— una cantidad promedio mayor que la que corresponda percibir al subsecretario del ramo.

Sin embargo, esta facultad no es usada por la Dirección de Presupuesto en todo su alcance. Solo se registran casos excepcionales en los cuales se ha autorizado el tope del 100%. A modo de ejemplo, en el concurso destinado a proveer un Subdirector Médico para el Servicio de Salud de Arauco, declarado desierto en cinco oportunidades, el porcentaje se limita al 45%, dando como resultado una renta líquida de \$ 2.335.000; en el caso del Subdirector Médico del Hospital de Puerto Montt, con el mismo número de concursos fallidos, el porcentaje se limita al 50%, dando como resultado una renta líquida de \$ 2.225.000.

Hoy, en el absurdo máximo, se ha anunciado que el Ministerio comenzará a contratar médicos con sueldos de hasta \$2,5 millones —sin requisitos de exclusividad como los que tienen los Altos Directivos— lo cual es muy loable para los médicos pero destruye el atractivo de concursar por roles directivos en ese sector.

Por otra parte, se constatan excesivas demoras en los procesos de selección, aspecto que ha sido el peor evaluado en las encuestas de percepción realizadas por la Dirección Nacional del Servicio Civil. La duración, en promedio, alcanza a 6,5

meses en los cargos de primer nivel y a 8 meses en los de segundo. En ambos casos, algo más de la mitad es imputable a trámites —tales como la determinación del porcentaje de la señalada Asignación o el nombramiento de representantes ante los Comités de Selección— a los que la ley no fijó plazo y cuyo despacho corresponde a la Dirección de Presupuesto, ministros y jefes de servicios.

La definición de plazos legales y la instauración del "silencio positivo" contribuirían a solucionar esta situación, sin perjuicio de que mientras se reforme la ley la autoridad imparta instrucciones respecto de la necesidad de evitar tardanzas que deterioran la efectividad, disminuyen el interés por postular y perturban el funcionamiento de los servicios.

UN SISTEMA QUE NO LLEGA A SER TAL

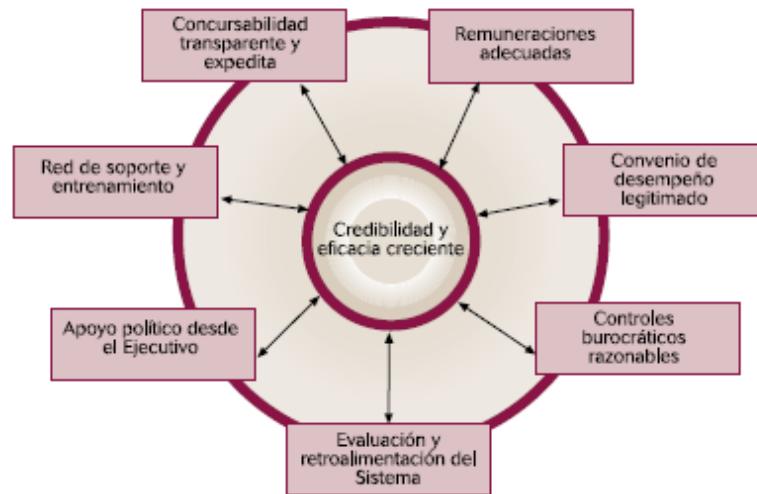
Sin perjuicio de los problemas relativos a rentas y demoras, el principal obstáculo a la consolidación del Sistema radica en que todavía no es propiamente un sistema. Para que fuera tal, deberían

concurrir los elementos señalados en el diagrama que presentamos en estas páginas².

El examen no resulta alentador: si bien la concursabilidad es transparente —aunque poco expedita— el modelo concita apoyo político sólo parcialmente; las remuneraciones son bajas y en algunos casos claramente insuficientes; existen controles burocráticos excesivos que se imponen a los Altos Directivos; carencia para estos de una red de soporte y entrenamiento; convenios de desempeño inadecuados que dificultan la evaluación y retroalimentación, y nulas atribuciones del Consejo para intervenir en estas materias.

Este es el principal riesgo de la Alta Dirección Pública: expectativas crecientes —basadas meramente en la concursabilidad—, sumadas a la escasez de postulantes idóneos en diversos cargos y a las dificultades que los directivos encuentren en su desempeño por los problemas arriba mencionados. Esto puede generar una mezcla complicada que culmine en la desafección y descrédito del Sistema, que es vital para la profundización de la reforma del Estado en Chile.

ELEMENTOS DE UN SISTEMA



² Ver: "Tres Años del Sistema de Alta Dirección Pública en Chile: balance y perspectivas", R. Costa, M. Waissbluth, disponible en www.mariowaissbluth.com y www.lyd.cl

DEBATES PENDIENTES

El camino hacia las próximas elecciones presidenciales representa una oportunidad para enfrentar algunos de los temas pendientes. Uno de los debates deberá versar sobre los criterios para determinar qué servicios y cargos debieran formar parte del Sistema. Originalmente, la distinción se estructuró entre los organismos que definen políticas públicas y aquellos que las ejecutan, incluyéndose solo a estos últimos. El punto ahora enfrenta a quienes consideran que los roles directivos sólo excepcionalmente pueden excluirse del nuevo esquema de designación y a quienes estiman que el mismo no debería promover un debilitamiento del *staff* político de Gobierno, cuyos mandos deben seguir formando parte de la dotación de nombramiento discrecional por parte del Ejecutivo.

En esto hay muchas situaciones críticas, como diversos programas públicos que hoy tienen una institucionalidad difusa y directivos de gobiernos regionales u órganos ministeriales en que se confunde la

La particularidad del sistema chileno respecto a otros servicios civiles de América Latina es que ha sido concebido como una política de Estado que trasciende a los Gobiernos de turno.

definición de políticas con su ejecución, como fue el sonado caso de la secretaría regional de Educación en la Región Metropolitana.

Por otra parte, aún se hace necesario efectuar un ajuste entre la palabra y la acción. El discurso público respecto del Sistema ha sido positivo, pareciendo hasta políticamente incorrecto el manifestar objeciones a la selección de gerentes públicos sobre la base del mérito y mediante convocatorias abiertas e imparciales. No obstante, en los corredores del poder se expresan fuertes resistencias, mayormente derivadas de la no aceptación del cambio cultural que el mismo lleva implícito. El peligro es que los detractores también contribuyan a dificultar su avance o bien apuesten a su des prestigio mediante el expediente de generar expectativas alejadas de la realidad, como señaláramos previamente.

Parte de estos problemas se enfrentan

en el proyecto de ley que perfecciona el Sistema de Alta Dirección Pública, ingresado al Congreso por el Gobierno en enero de 2007... hace un año y medio... como parte de la Agenda de Probidad, Transparencia y Calidad de la Política detonada a raíz de la crisis de Chiled deportes. Recordemos a Violeta: *gracias a las crisis, que nos han dado tanto....*

Esta iniciativa de ley amplía el ámbito de aplicación de esta institucionalidad, reformula la estructura y organización del Consejo de Alta Dirección Pública e introduce reformas procedimentales, generando una instancia para debatir sobre los desafíos que enfrenta una reforma que aspira a hacer realidad un Estado de excelencia. Es en esta cancha legislativa donde se deberán jugar las siguientes escaramuzas de la batalla por la reforma del aparato estatal... si es que se alcanza a legislar el tema en este período presidencial. **MSJ**

3.3. COLUMNA: ALTA DIRECCIÓN PÚBLICA: PRONÓSTICO RESERVADO⁴¹

Alarmantes Datos. Recientemente el Servicio Civil publicó preocupantes cifras: menos del 20% de los elegidos por la Alta Dirección Pública terminan su período. La duración promedio en el cargo es de tan sólo 2,2 años, y la razón principal no es la renuncia voluntaria sino peticiones de renuncia, principalmente por razones de cambio de gobierno. Este fenómeno tuvo mediana envergadura en el cambio de Lagos a Bachelet (era la misma coalición), y fue una verdadera razzia en el cambio de coalición, de Bachelet a Piñera, lo cual originó una crisis política y un serio des prestigio del Sistema, que ha costado ir recuperando.

Por otro lado, ha existido un abuso sistemático de la figura del Directivo “transitorio”, lamentablemente permitida por la Ley, que consiste en designar primero a alguien de confianza política del gobierno de turno, y después arrastrar los pies para realizar el concurso, al cual obviamente se presentan muy pocos postulantes, que dan por hecho que el cargo ya está “pre-assignado” a quien está ocupando el cargo “transitoriamente”. El abuso de esta figura ha tenido carácter epidémico, tanto por los gobiernos de la Concertación como de la Alianza. En ambos períodos la proporción ha sido idéntica: 53% de los cargos designados por esta ruta.

Tres crisis del Sistema. Cabe destacar que este Sistema no ha sufrido una, sino que tres crisis, siendo las dos primeras más silenciosas. La primera ocurrió a fines del gobierno de Frei. Pocos lo recuerdan, pero en la Secretaría General de la Presidencia se diseñó un primer proyecto de Ley, que ni siquiera alcanzó a llegar al Congreso. La propia Concertación lo abortó, pues no le tenía la menor simpatía al concepto de aplicar la meritocracia a la selección de Directivos de servicios públicos, cuestión que es de rutina en los países de nuestra admirada OECD. Aclaremos que en ningún país los Ministros o cargos directamente políticos se seleccionan así, sino los de aquellos entes de gobierno encargados de implementar las políticas públicas y prestar servicios masivos a la ciudadanía.

Durante los primeros tres años del gobierno de Lagos, no hubo ningún interés por avanzar en esta materia, hasta que la crisis MOP-Gate obligó a la Concertación, a regañadientes, a enviar el proyecto de Alta Dirección Pública actualmente vigente. El nacimiento también fue borrasco. Me correspondió ser Consejero por los primeros seis años, e inicialmente las presiones políticas de parlamentarios y ministros para “torcerle la nariz” al sistema fueron fuertes. Felizmente todos los Consejeros estuvimos unidos en la defensa del Sistema (como hoy también lo están) y tuvimos que pedirle auxilio al Presidente Lagos, el cual reaccionó positivamente y emitió un instructivo presidencial para forzar a sus Ministros a acatar las normas del sistema.

Travestismo político. La guinda de la torta la han puesto diversos personeros de la actual Alianza, que en un acto de travestismo político insólito, han “reformulado la teoría” para justificar sus desmanes. “Lo mínimo que se puede exigir a quienes postulan es que *adhieran al proyecto político del Gobierno*”. Si esta frase hubiera sido pronunciada públicamente en la época de la Concertación, los aullidos de la Alianza y las acusaciones de clientelismo político se hubieran escuchado hasta el Polo Norte. Ahora, esta teoría es esgrimida sin empacho por funcionarios, académicos y parlamentarios de la coalición de gobierno.

Es obvio que los Ministros de Salud, Economía, Agricultura, o Hacienda, por nombrar algunos ejemplos al azar, tienen que adherir al proyecto político del gobierno. Para eso se inventaron las democracias. Pero cuesta entender las razones por las cuales el Director de un Hospital tenga que adherir (salvo para cuoteos clientelares de médicos), o el del Instituto Nacional de Estadísticas (salvo para manipular cifras),

⁴¹ Mario Waissbluth, Columna: Alta dirección pública: Pronóstico reservado, Diario La Tercera, 24 de Septiembre 2012

o el del Servicio Agrícola y Ganadero (tal vez para lograr que las vacas voten) o el de Tesorería (tal vez para otorgar perdonazos con algún sesgo político).

Lo que sí es obvio es que *estos directivos tienen la obligación de adherir a las políticas públicas del gobierno de turno*. Su misión es, precisamente, implementar esas políticas con eficiencia y rigurosidad. Si no las comparten, deben ser despedidos o renunciar. *Pero de allí a exigir adhesión partidaria hay una distancia sideral*. Ese principio fundamental ha sido la base de la construcción de los sistemas de Alta Dirección en todos los países avanzados, y es el que aquí se ha estado violando sistemáticamente, tanto por la Concertación como por la Alianza.

Urge blindar el Sistema. A raíz de la crisis de inicios del 2010, el gobierno se comprometió a mandar un proyecto de Ley para “blindar” al sistema, esto es, introducir reformas que restrinjan estas prácticas inadecuadas y que hagan más difícil la remoción de los directivos. El proyecto de Ley durmió en La Moneda por casi un año, y cuando fue enviado al Congreso la Concertación hizo lo suyo para detenerlo. Hoy, se ha prometido un reenvío en Noviembre, a ver si ahora logran ponerse de acuerdo.

- a) Las reformas fundamentales que se requieren, en mi personal opinión, son tres:
 - a) Eliminar de plano la figura de las designaciones transitorias, o si son transitorios por alguna inusitada urgencia, que esta transitoriedad tenga una duración máxima de 4 meses (suficientes para realizar un concurso), impidiendo además que esas personas puedan concursar posteriormente.
 - b) Poner mayores barreras al despido, con importantes indemnizaciones a todo evento. En caso contrario ningún ejecutivo que se precie de tal estará dispuesto a arriesgar su carrera ante estas deprimentes estadísticas de duración promedio en el cargo. Asimismo, si se le pide la renuncia a un Directivo, el gobierno de turno debe tener la obligación de dar una explicación al Consejo, aunque sea de carácter reservada. Hoy, la impunidad para despedir es total.
 - c) La más profunda: darle autonomía total al Consejo de Alta Dirección Pública, con una figura equivalente a la del Consejo de Transparencia. Mientras este ente sea un híbrido entre Consejo y Servicio Público, su margen de maniobra y de defensa política del sistema va a estar permanentemente restringido.

Si la clase política no toma una decisión de Estado, cual es blindar este sistema antes del próximo cambio de gobierno, tendremos casi con certeza una cuarta crisis. Quién sabe si la va a resistir, pues el enfermo ya tiene pronóstico reservado. Si no la resiste, no sólo tendremos un grave retroceso en el proceso de reforma del Estado, sino que nos convertiremos en el hazmerreir del club de los países avanzados al cual tanto aspiramos a pertenecer.

4. TEMA: GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO**4.1. GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO Y TRANSPARENCIA: DESAFÍOS PARA LA INVERSIÓN PÚBLICA A NIVEL LOCAL**

Eduardo Contreras, Alejandro Barros, Natalie González & Javier Fuenzalida

**Centro de Sistemas Públicos, Departamento de Ingeniería Industrial,
Universidad de Chile**

Resumen ejecutivo

Este trabajo presenta un diagnóstico del actual Sistema Nacional de Inversiones (SNI) a nivel local, identificando sus principales brechas de mejora. Como principal problema, se identifica una *inadecuada cartera de iniciativas de inversión presentada por un alto porcentaje de municipios del país*, reflejado en i) la baja pertinencia de iniciativas de inversión respecto a problemas, necesidades u oportunidades de la comuna; ii) el elevado tiempo que requiere una gran de municipios en el levantamiento de observaciones para la obtención de una recomendación favorable (RS) a los proyectos que formula; y iii) la baja eficacia en la obtención de RS por parte de los municipios. Dentro de las causas que permiten explicar el problema principal, el artículo detecta i) un insuficiente desempeño de los municipios en cuanto a la formulación de la Iniciativas de Inversión (IDI); ii) la inadecuada dotación de personas en la unidades formuladoras de IDIs municipales; iii) una participación ciudadana en los proyectos formulados que responde sólo a estándares mínimos normativos; y finalmente iv) la falta de promoción de prácticas que permitan difundir el conocimiento que se genera producto de la formulación de una IDI.

Como solución ante el diagnóstico generado, se propone como una de las soluciones para abordar los problemas levantados, generar un sistema de gestión del conocimiento a través de una plataforma escalable. La iniciativa considera como usuarios iniciales a formuladores y

evaluadores de proyectos, la ciudadanía y quienes requieran de datos en materias de inversión pública municipal, para posteriormente extender el Sistema a otros actores clave del SNI.

Como consecuencia de la plataforma propuesta, se espera aumentar la eficacia en la obtención de RS para los proyectos por parte de los municipios, junto a una disminución en el tiempo que les toma obtener este resultado. Por otra parte, se generaría mejoras en cuanto a la transparencia municipal al contar, en el mediano y largo plazo, con toda la información derivada del proceso de formulación de una IDI por parte del municipio en un sistema simple y con enfoque ciudadano.

La medida propuesta y su contribución a la eficiencia y eficacia municipal en la gestión de carteras de proyectos de inversión pública locales, permitiría en el largo plazo efectos como la complementariedad de dichas inversiones con otras inversiones de carácter privado en el país.

1. Introducción

Si bien el desarrollo económico de Chile en los últimos 20 años ha sido importante, no ha ido acompañado de logros comparables en temas como calidad y equidad de la educación, redistribución del ingreso o equidad territorial.

Respecto a este último tema el país tiene una tradición centralista, y a pesar de los avances logrados en períodos recientes, como los recursos asignados a los municipios para su administración -que ascendieron a US\$24.000 millones en el período 1998-2007 (superando en más de un 60% a los montos administrados en la década anterior)-, esa cifra representa sólo un 8% del ingreso público total (Banco Interamericano de Desarrollo [BID], 2010).

Respecto a inversiones, los municipios enfrentan carencias y restricciones que limitan su posibilidad de planificar en el mediano y largo plazo. Estas limitantes son más complejas en el contexto de impulso a las inversiones locales, desde la Dirección de Presupuestos (DIPRES) y la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE) en los años 2009 y 2010, materializado en la inclusión de una glosa en la Ley de Presupuestos que permite a los municipios contratar aportes reembolsables con la SUBDERE para programas locales de inversión. Por otra parte, se ha

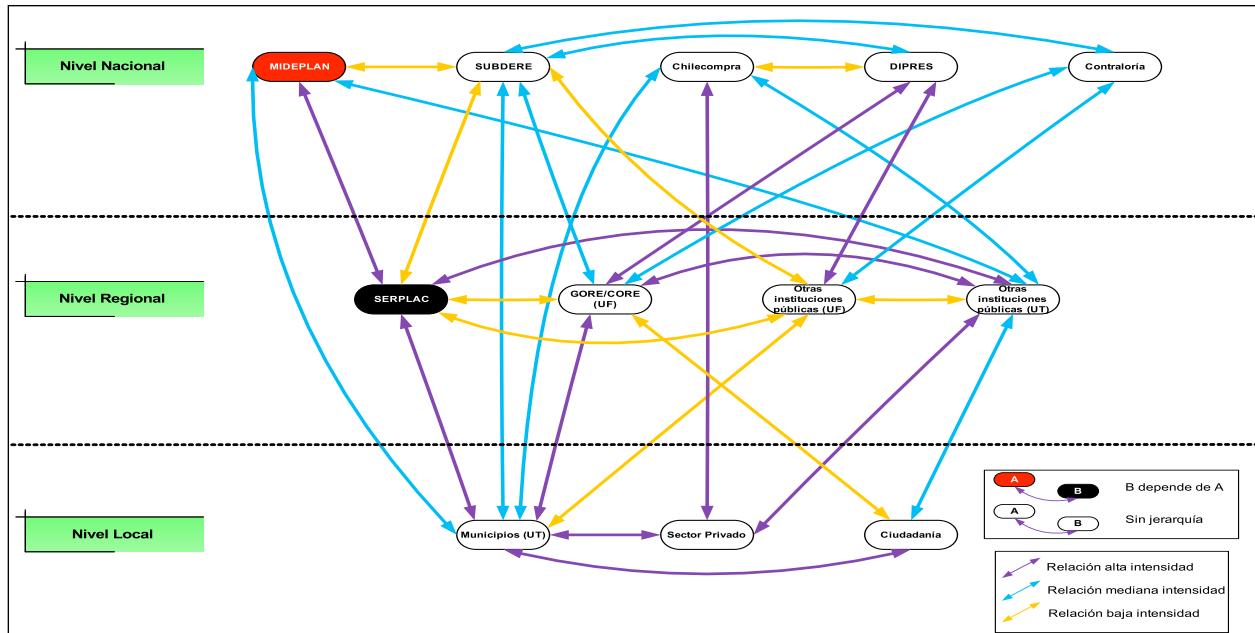
avanzado desde los 90s en la descentralización de recursos hacia gobiernos sub-nacionales, mediante instrumentos como: Programas de Inversión Regional, Inversiones Sectoriales de Asignación Regional (ISAR), fondos de Inversiones Regionales de Asignación Local (IRAL), Convenios de programación, y otros.

Estas inversiones locales, si bien crecen, aún tienen bajo peso en relación a la inversión total del país. Sin embargo, si son bien identificadas y priorizadas, tienen un impacto que va más allá de sus montos. En una economía en la que el rol preponderante de la inversión es privado, la inversión pública puede generar lo que en la literatura se conoce como efectos “*crowding in*” o bien efectos “*crowding out*”.

El efecto “*crowding in*” es el que se da cuando los aumentos de inversión pública producen incentivos a la inversión privada, lo que debería ocurrir cuando ambos tipos de inversión son complementarios. El efecto opuesto (“*crowding out*”) se da cuando hay grados de sustitución entre ambos. Un adecuado sistema de análisis de inversiones, que mida rentabilidades privadas y sociales de los proyectos (como lo hace el Sistema Nacional de Inversión Pública, regido por el Ministerio de Desarrollo Social y la DIPRES en Chile) permite priorizar las inversiones públicas complementarias de las privadas y reducir los efectos de sustitución (Cerda, Edwards, Torche & Valenzuela, 2009), logrando de esa forma impactos más allá de la inversión directa pública o municipal. Para visualizar los posibles impactos de la inversión local, ver el siguiente mapa de relaciones de las inversiones.

Diagrama 1. Actores y relaciones en el ciclo de vida de las inversiones, en el marco del SNI.⁴²

⁴² La construcción de este diagrama responde a criterios de experto definidos en base a la cantidad de interacciones que existen entre cada uno de los actores y la importancia de cada una de ellas en el ciclo de vida de una iniciativa de inversión (IDI)



Fuente: Elaboración propia en base a antecedentes bibliográficos y trabajo en terreno (2010).

Estos efectos multiplicadores del tipo “*crowding in*” se deben buscar entre las inversiones locales y las regionales y nacionales, tanto públicas como privadas. Las debilidades en la gestión local de inversiones impiden el logro de estos efectos.

2. El problema

El principal problema que enfrenta el Sistema Nacional de Inversiones (SNI) es la existencia de *inadecuadas carteras de iniciativas de inversión presentadas en un alto porcentaje de municipios del país*. Ello se refiere específicamente a 3 ejes principales:

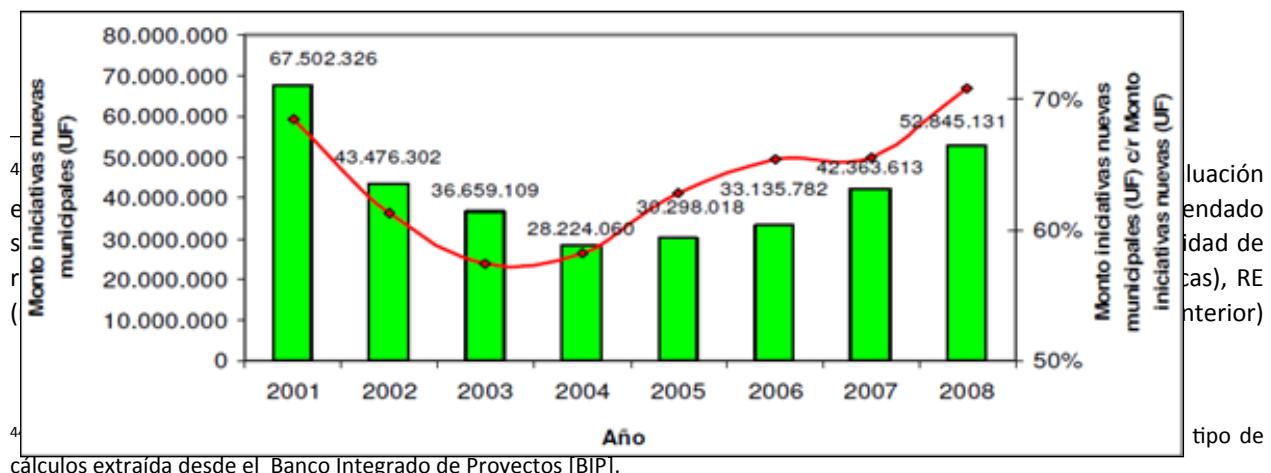
- Baja pertinencia de iniciativas de inversión respecto a problemas, necesidades u oportunidades.** Las necesidades y aspiraciones de la ciudadanía a nivel comunal deberían estar recogidas en el Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO). Sin embargo, la Encuesta Nacional de Opinión Municipal del año 2010 muestra que el 95,4 % de la población no conoce el PЛАДЕКО de su comuna (Instituto Chileno de Estudios Municipales [ICHEM], 2010). Esta lejanía de la ciudadanía con el que por ley constituye uno de los instrumentos de planificación territorial más relevantes a nivel local, permite concluir que muy probablemente las iniciativas

de inversión (IDI), no sean suficientemente pertinentes respecto de los problemas y necesidades de la población comunal.

- ii. **Un alto porcentaje de los municipios requiere actualmente de una elevada cantidad de tiempo para obtener recomendación favorable (RS)⁴³.** De acuerdo al indicador *promedio 2005-2008 del tiempo que toma la aprobación de iniciativas de inversión de municipios*, calculado a partir de los datos para el 2005-2008 del Ministerio de Desarrollo Social (ex MIDEPLAN), el número promedio de días que le toma a un Municipio desarrollar una IDI que obtiene recomendación es 174,47, la desviación estándar es 111,34, y la mediana 157,52. Lo anterior permite inferir que existe una gran heterogeneidad y que el 50% de los municipios se demora entre 157,52 y 596,63 días, algunos muy por sobre el promedio.
- iii. **Baja eficacia en la obtención de RS en un alto porcentaje de los municipios.** En el caso de los municipios, su rendimiento general ha mejorado a partir del año 2003, en donde el promedio del porcentaje anual de iniciativas aprobadas sobre el total presentado pasó de 38% ese año a 66% el año 2007. Ahora bien, indagando al interior del nivel municipal se observa que la variabilidad es muy grande: en promedio los municipios obtienen 5,5 proyectos recomendados, con una desviación estándar de 4,7.

Estos problemas podrían agudizarse en un contexto de incremento de la inversión municipal total. Al respecto, se cuenta con las siguientes cifras que muestran el crecimiento reciente:

Gráfico 1. Monto total de iniciativas nuevas municipales presentadas al FNDR y porcentaje respecto de iniciativas nuevas⁴⁴.



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos BIP (2009)

Los municipios con una *inadecuada cartera de iniciativas de inversión*⁴⁵ son en total 84 (24% del total); en ellos habitan **más de 4,5 millones de personas**. Al caracterizar estos municipios, se los pudo agrupar en los siguientes dos segmentos:

- i. municipios medianos en población y recursos (15 municipios): la población en este grupo está entre 52.000 y 294.000 habitantes, de baja disponibilidad presupuestaria por habitante (en promedio M\$96,5 menor al promedio nacional, que es de M\$213,8), baja dependencia del Fondo Común Municipal (FCM) y casi totalmente urbanos (12,8% de población rural).
- ii. municipios pequeños y con menores recursos (69 municipios): pequeños en población (menor a 52.000 habitantes), rurales con un promedio de ruralidad del 47,4%⁴⁶, con alta dependencia del Fondo Común Municipal y tasa de pobreza superior al promedio nacional (CASEN).

Para indagar acerca de las causas del problema en las carteras de inversión, se realizó una amplia revisión bibliográfica, un análisis de bases de datos de proyectos regionales (periodo 2005-2008) y se entrevistaron en profundidad a 19 actores que participan en distintas etapas del ciclo de vida de un proyecto (profesionales de los Gobiernos regionales, coordinadores de inversión de las Secretarías Regionales de Planificación (SERPLAC), directores y profesionales de las Secretarías Comunales de Planificación (SECPLAC), y representantes de la ciudadanía, entre otros).

⁴⁵ Los de más bajo desempeño en los 3 ejes anteriormente definidos.

⁴⁶ Datos obtenidos el 2010 desde el Sistema Nacional de Información Municipal (SINIM), <http://www.sinim.gov.cl/>

Como resultado de esta indagación se estableció que las causas del problema principal declarado son brechas detectadas en los siguientes tres ámbitos:

i. Dotación de RRHH de las unidades municipales formuladoras de proyectos. Varios estudios confirman a este ámbito como uno de los más débiles. Esto se debe a varias razones, una de las cuales corresponde a las bajas remuneraciones: un 62,4% de quienes trabajan en esa área tiene ingresos entre \$0 y \$336.447, y, si se aumenta la cota máxima de salario hasta \$818.823, el porcentaje crece hasta un 95% (Subsecretaría de Desarrollo Regional [SUBDERE], 2008).

Esto a su vez influye en la alta rotación de profesionales en los municipios y en particular en las unidades municipales encargadas de la formulación de IDI, las áreas de planificación (SECPLAC).

La falta de condiciones laborales adecuadas competitivas a nivel de mercado y la alta rotación de profesionales conllevan a un **insuficiente nivel de especialización de profesionales**. Los formuladores no alcanzan a obtener experiencia en el área e incluso muchas veces son capacitados y al poco tiempo dejan sus trabajos.

Por otro lado, la heterogeneidad de condiciones en las cuales deben gestionar los municipios es alta. Hay municipios que cuentan sólo con un profesional trabajando en la SECPLAC, mientras que en otros casos hay un equipo multidisciplinario con más de 30 profesionales⁴⁷.

ii. Participación ciudadana. Como elemento de contexto se puede señalar que la participación es exigida en el SNI para el desarrollo de algunos tipos de proyectos según la Norma de Inversión Pública. Por lo tanto, de no ser llevada a cabo bajo los estándares establecidos en las metodologías de evaluación social de proyectos de cada iniciativa, una IDI podría reprobar la

⁴⁷ Esto lo ratifica el proyecto de Fortalecimiento de las Plantas Directivas Municipales (Asociación Chilena de Municipalidades, 2010), donde se indica que sólo un 70,1% de las municipalidades tiene un directorio municipal en el área de planificación, como cargo nominal. Esto significa que posiblemente el rol se esté ejecutando pero sin la jerarquía funcional adecuada.

evaluación técnica-económica. No obstante, es importante destacar que esta normativa exige la participación ciudadana en al menos las etapas de pre-inversión y ejecución, variando caso a caso.

En relación a los actores del SNI, a través de la revisión de estudios y entrevistas realizadas se puede constatar que la participación ciudadana es valorada como un elemento importante dentro del sistema. Sin embargo, no hay convergencia de opiniones en cuanto al grado de valoración y al tipo de participación que se debe desarrollar en cada etapa del ciclo de un proyecto. Lo anterior ha generado discrecionalidad y heterogeneidad en los tipos, niveles y grados de participación ciudadana existente en las diferentes iniciativas de inversión. En un extremo, para algunas municipalidades la participación es vista como una instancia costosa y burocrática, mientras en otras se ha avanzado hacia modelos de co-responsabilidad, generando instancias como mesas barriales, cabildos abiertos y consultas sobre diseño de infraestructura, iniciativas que han permitido contar con una cartera municipal de proyectos priorizada según demandas ciudadanas.

Las diferencias de desempeño expuestas también aplican a la difusión de las instancias y herramientas de participación. Quienes tienen una mayor valoración y más recursos asignados a esta tarea, hacen esfuerzos para que la mayor cantidad de personas posible conozcan el desarrollo de los proyectos, a través de distintos canales (página web, diarios, radios, etc.), mientras que los municipios menos interesados en este ámbito, sólo se limitan a contar con el mínimo de participación indicado por la normativa. El método de participación no utiliza herramientas de vanguardia tales como las tecnologías de información y la web 2.0.

iii. Información y gestión del conocimiento. Corresponde a actividades tanto formales (envío de documentación, generación de reportes, etc.) como informales (llamadas telefónicas o ayudas particulares de los analistas sobre un proyecto) mediante las cuales los distintos actores del SNI generan, comparten e interiorizan el conocimiento tácito e implícito que se produce durante la vida de una IDI.

Actualmente no se promueve el desarrollo de prácticas en esta materia; por ende, las iniciativas para gestionar el conocimiento son marginales y no existe un proceso único. Sólo hay iniciativas puntuales y aisladas desde el Gobierno central para generar conocimiento en los municipios, como capacitaciones desarrolladas por instituciones tales como SERPLAC y Chilecompra.

Existen plataformas web que proporcionan información parcial respecto del conocimiento necesario para una adecuada formulación y evaluación de una IDI. Por ejemplo, el SNI que entrega información para mejorar la formulación de una IDI (como las metodologías estándar desarrolladas por el Ministerio de Desarrollo Social para la formulación de proyectos, el historial de evaluación o la ficha EBI que resume la información de cada proyecto) y el portal Chilecompra, soporte para el desarrollo de mejores licitaciones.

Las plataformas tecnológicas mencionadas en general no están coordinadas y legitimadas ante todos los actores del SNI como para promover un mecanismo universal de gestión del conocimiento. Cada actor relevante en el SNI tiene sus propios sistemas, hasta ahora desintegrados de los demás.

La falta de información se produce por los escasos canales de comunicación formal entre los actores del sistema, problema relevado mediante fuentes de información primaria. Existe en general poca comunicación entre los actores, y la que hay se materializa a través de llamadas telefónicas y correo electrónicos, lo cual impide tener un registro de la información intercambiada.

Las tres causas anteriores fueron diagnosticadas desde distintos tipos de análisis. El tema de los RR.HH. fue recurrentemente evidenciado en la mayoría de los estudios previos; los relativos a participación ciudadana y gestión del conocimiento surgieron de las respuestas de los entrevistados ante un conjunto de temas que se les presentó, quedando jerarquizados de la siguiente forma:

Tabla 1. Nivel de importancia por ámbito de gestión, según percepción de entrevistados⁴⁸.

Ámbito de gestión	Promedio	Desviación estándar
1.- Gestión del conocimiento	23,0	4,83
2.- Formulación de mejores proyectos	21,5	10,81
3.- Participación ciudadana	15,5	6,85
4.- Control de gestión de proyectos	14,0	4,59
5.- Transparencia y rendición de cuentas	11,0	4,59
6.- Gestión de riesgos	10,5	3,69
7.- Otros elementos	4,5	6,85

Fuente: Elaboración propia a partir de entrevistas realizadas.

3. Efectos de los problemas identificados, en los usuarios/clientes/beneficiarios

En particular son 2 los efectos que se desprenden del problema principal: la falta de cobertura de las necesidades ciudadanas y la heterogeneidad entre los municipios para desarrollar la comuna.

El primero se traduce en insatisfacción respecto de la infraestructura municipal y baja identificación ciudadana con las iniciativas de inversión desarrolladas en la comuna. En efecto, tomando como referencia los resultados obtenidos en la Encuesta de Nacional de Opinión Municipal 2009 (Instituto Chileno de Municipalidades), se puede apreciar que los grados de satisfacción respecto a algunas instalaciones públicas no son las esperadas. Por ejemplo, en el caso de las salas de espera de los consultorios, un 30,6% las considera “malas” y un 6,9% como “muy malas”, es decir, un 37,5% no está conforme.

El segundo consiste en la diversa capacidad municipal para poder disponer de mayores recursos financieros para los ciudadanos de su comuna. El promedio nacional del Índice de Disponibilidad Presupuestaria por Habitante (datos SINIM, 2011) es de 269,48 (M\$) (TAS) y la desviación estándar es de 376,01 (máximo 4.345,40 y mínimo 65,28), lo cual es muy alto y demuestra la alta

⁴⁸ Las categorías presentadas fueron identificadas mediante la revisión bibliográfica, y juicio de expertos para posteriormente ser confirmadas mediante las entrevistas desarrolladas a actores clave del sistema.

heterogeneidad; además, un 76,2% (263 municipios) de los municipios tiene una disponibilidad presupuestaria municipal por habitante menor al promedio nacional y un 61,4% (212 municipios) tiene una cifra menor a la mitad del promedio nacional.

4. El desafío de la transmisión del conocimiento: Del tácito al explícito

Ya establecido el problema, sus causas y efectos, trasciende la necesidad de *homogeneizar el desempeño en la gestión de la cartera de iniciativas de inversión municipal*. Para ello se debe focalizar el apoyo a los municipios de rendimiento inferior en el país; aumentar los niveles de representatividad y participación ciudadana de sus iniciativas de inversión municipal; reducir los días de demora en la aprobación; y aumentar de la tasa de obtención de proyectos recomendados.

Un insumo fundamental para el logro de los objetivos enunciados es la información: la representatividad pasa por identificar adecuadamente las necesidades de la ciudadanía en el momento de formular proyectos y la calidad técnica de las propuestas de inversión se beneficia en la medida que se cuenta con más antecedentes para su elaboración.

A todas luces, el desafío a abordar corresponde a la transmisión de conocimientos entre los agentes participantes en el proceso de formulación de una IDI. Se trata del conocimiento formal y sobretodo del informal, cuyo traspaso es más complejo. En efecto, el conocimiento tácito en las organizaciones se entiende como el que se encuentra altamente personalizado y de difícil formalización y comunicación (conocido también como *know-how*). En otras palabras, es el opuesto al conocimiento explícito, el que se puede verbalizar, envasar en textos o difundir por medio de métodos educativos tradicionales.

Nonaka & Takeuchi (1995) postulan que convertir el conocimiento tácito en explícito es encontrar la forma de expresar lo inexpresable. Además para este proceso de conversión, recomiendan:

- Usar metáforas, que direccionen a los individuos y su saber hacia una meta establecida, usando su intuición, apelando a su intuición, mediante el uso de imágenes y símbolos.
- Usar analogías, las cuales permitan reconciliar posibles contradicciones generadas con las metáforas, y para establecer distinciones. Constituye un paso intermedio hacia el pensamiento lógico.
- Usar modelos: para hacer transferible el concepto a través de una lógica sistemática y consistente.

Más específicamente, Nonaka & Takeuchi (1994) han modelado la transformación de conocimiento tácito en explícito como el llamado proceso SECI (Socialización, Externalización, Combinación, Internalización), el que definen como clave en la búsqueda de un desempeño superior. En palabras de los mismos autores “a menos que el conocimiento compartido se vuelva explícito, no puede ser potenciado fácilmente por la compañía en su conjunto”. Dada la importancia atribuida a esa parte del proceso SECI (denominada “externalización”), parece relevante profundizar en él.

Diagrama 2. El modelo SECI. Proceso de generación de conocimiento.



Fuente: Peñalvo Páez (2008)

No obstante, la transmisibilidad del saber no es unánime: considerando otras estrategias de transformación de conocimiento tácito, Grant (1996) identifica conocimiento tácito con *knowing how*, y bajo esa premisa afirma que no es apropiable porque no puede ser transferido

directamente, siendo transferible sólo mediante su aplicación en la actividad productiva. En otras palabras, no todos los conocimientos tienen la facultad de ser capturados y codificados. En este sentido, otros autores coinciden con esta reflexión (Polanyi, 1966; Tsoukas, 2004), desde donde puede concluirse que habría 3 tipos de conocimientos de los cuales hay que preocuparse para la generación de ventajas competitivas (Contreras, 2010):

1. Conocimiento explícito (codificable como información)
2. *Know how* o conocimiento implícito (puede ser capturado y codificado como información)
3. Conocimiento tácito (no puede ser capturado ni codificado).

Continuaremos bajo la premisa de que hay una parte de lo que Nonaka y Takeuchi denominan conocimiento tácito, que efectivamente es posible explicitar. Dada la gran difusión que ha tenido la acepción de conocimiento tácito propuesta por ellos, cuando analicemos la tercera pregunta sobre cómo operacionalizar la transformación de conocimiento tácito en explícito, mantendremos la denominación de tácito, pero nos estaremos refiriendo a aquella parte externalizable del conocimiento no explícito, es decir, nos estaremos refiriendo al conocimiento implícito (o *know how*).

¿Pero dónde buscar el conocimiento tácito? Contreras (2010) cita a Nonaka & Takeuchi (1995) para responder a esta interrogante: se encuentra al interior de la organización y en su entorno, en forma independiente de las metas implícitas en las metáforas, analogías y modelos de la alta dirección.

Es importante precisar, sobretodo pensando en el Sistema Nacional de inversiones, que para obtener el conocimiento tácito de sus actores se requiere el considerar cómo ellos toman decisiones, no en tanto sus procesos decisionales formales y racionales sino sus “respuestas automáticas”, sin pensar respecto del actuar.

¿Pero cómo recoger este conocimiento? Shah & Overy (2003) proponen una búsqueda sistemática de métodos colaborativos, que contribuyan en la transición tácita a explícita del saber.

Por ejemplo reuniones departamentales y de equipos, formación de equipos de proyectos, realización de jornadas fuera de la oficina, sesiones de tormenta de ideas, elaboración de resúmenes de conclusiones al concluir un proyecto, desarrollo de talleres de trabajos y seminarios, y formación de comunidades de especialistas. Este último punto no deja de ser importante, pues en muchos espacios de reflexión, la necesidad de contar con la visión de pares quienes se enfrenten a preguntas similares en el desempeño de su labor.

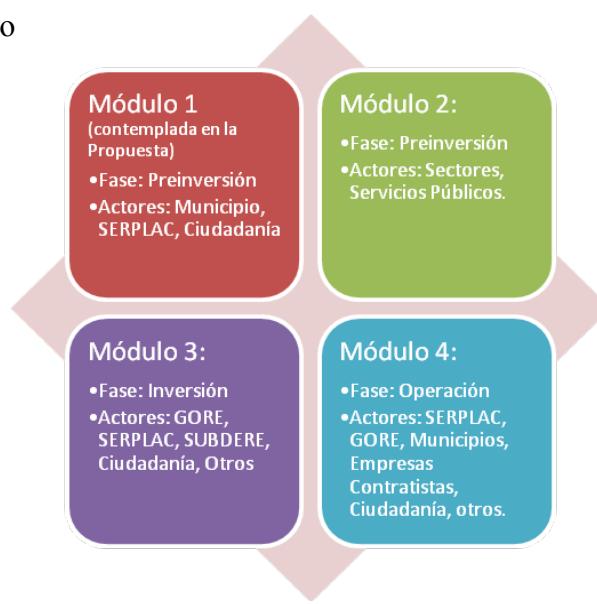
Aún cuando las TICs en la actualidad permitan la transferencia de conocimiento explícito, determinados espacios permiten la transmisión de conocimientos tácitos, como videoconferencias, las discusiones en línea en intranets o extranets, junto a herramientas tan tradicionales como el teléfono. La idea es generar un espacio receptor de las interacciones entre los actores del SNIP y ampliar la escala de conocimiento utilizable, pues en muchos casos experiencias, antecedentes, o prácticas que antes no estaban calificadas como saber relevante, podría valorizarse por quienes componen un sistema de conocimiento (Contreras, 2010).

5. Propuesta de solución

La solución que se propone corresponde a una plataforma tecnológica que brinde soporte mediante sus componentes y funcionalidades a la etapa de formulación de proyectos municipales. Sus usuarios, en un principio, serían los formuladores y evaluadores de proyectos, la ciudadanía y quienes requieran de datos en materias de inversión pública municipal.

Al comienzo la plataforma estará focalizada en la etapa de pre-inversión para el ámbito municipal, en donde su difusión y promoción son procesos claves para la masificación posterior. Luego considera un proceso gradual de ampliación y evolución, el cual se resume en el siguiente diagrama:

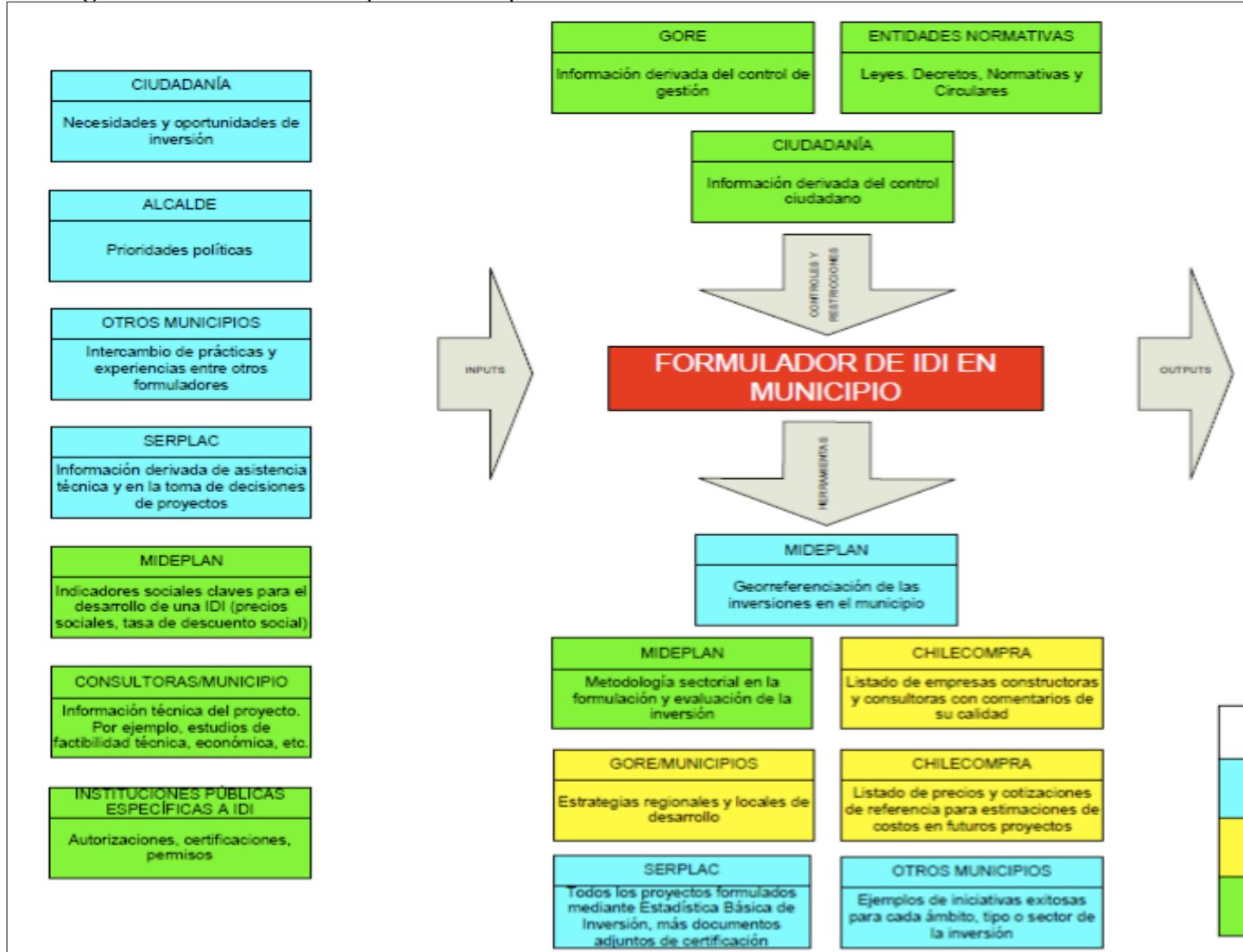
Diagrama 3. Diseño escalar de los módulos del Sistema de Transparencia y Gestión del Conocimiento



Fuente: Elaboración propia

Para dar curso a la estrategia de implementación descrita, se requiere a priori claridad respecto de la información requerida por un formulador municipal para levantar una IDI, explicado en el diagrama a continuación.

Diagrama 4. Información requerida en el proceso de formulación de una Iniciativa de Inversión



Fuente: Elaboración propia a partir de análisis de los sistemas tecnológicos de información.

Según la figura anterior, se puede diferenciar la existencia de información en función de la frecuencia con la que se requiere:

Puede **variar de forma casuística**, vale decir, se requiere como **insumo** cada vez que se formula un nuevo proyecto. Por ejemplo, las prioridades políticas, determinantes en gran medida de las prioridades de inversión de la comuna.

Existe información que debe **encontrarse a completa disposición del formulador municipal antes de levantar una IDI**, tales como estrategias regionales y comunales de desarrollo, y las metodologías sectoriales para formular y evaluar proyectos, entre otros.

Dentro del *control y las restricciones* también subyace información, como del control de gestión, de aspectos legislativos y del control ciudadano.

Finalmente, los *output* entregan información como el informe final del proyecto, su ficha y además los documentos adjuntos, los cuales certifican los requerimientos técnicos y autorizaciones necesarias para la ejecución.

6. Solución propuesta

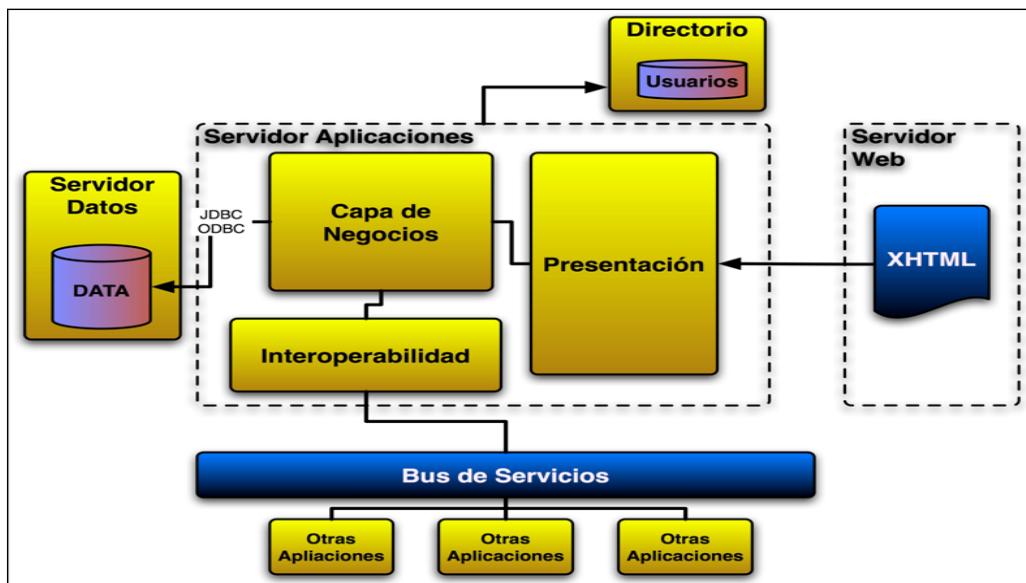
6.1 Componentes de la solución

La plataforma debe estar construida utilizando tecnologías web, con un enfoque de servicios sustentado en el concepto de Gobierno 2.0 (presentado a continuación). Además debe contar con una arquitectura tecnológica multicapa, consistente en una capa de datos, una de negocios y otra de presentación.

Tabla 2. Comparación entre los enfoques de gobierno 1.0 y el gobierno 2.0

Gobierno 1.0	Gobierno 2.0
Gobierno céntrica	Ciudadano céntrica
Empujado por la oferta	Tirado por la demanda
Gobierno es el único proveedor de servicios ciudadanos	Gobierno aglutina oferta de servicios de múltiples fuentes
Datos públicos son almacenados celosamente por el Estado	Datos abiertos, pueden ser reutilizados
Servicios on-line	Servicios multicanal
TI como inversión de capital	TI como servicio
Ciudadano como receptor de los servicios	Ciudadano como propietarios y co-creador de servicios

Fuente: Microsoft (2010), *The Citizen Service Platform*.

Diagrama 5. Principales componentes de la solución

Fuente: Elaboración propia.

La solución debe contemplar en sus elementos de diseño los atributos de:

- *Transparencia y participación ciudadana:* El ciudadano debe contar con acceso a la información de las IDI en un formato simple, con un vocabulario adecuado y con información actualizada durante todo el ciclo de vida.

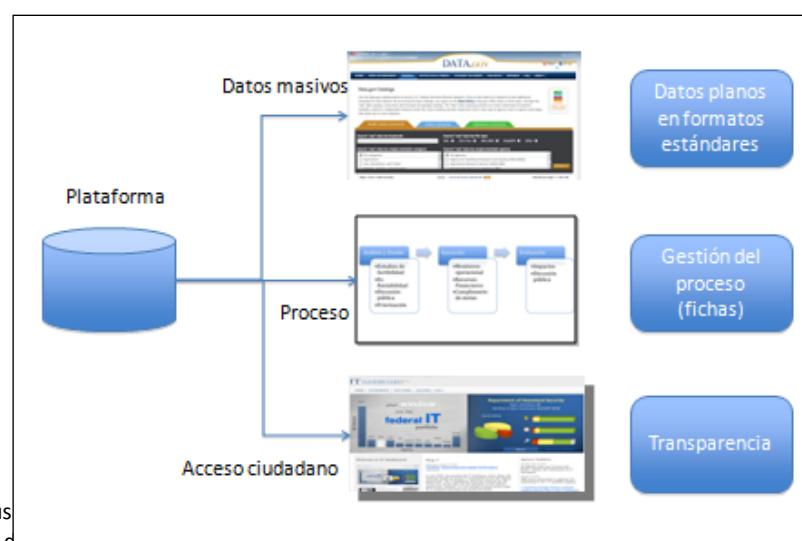
- *Formulación de proyectos:* La formulación debe contemplar la interacción de los interesados (actores relevantes) en etapas tempranas de discusión, y un modelo de flujo y cambios de estados, que permitan establecer una formulación participativa, contemplando la incorporación de la comunidad.
- *Gestión del conocimiento:* Una plataforma de estas características debe transformarse en una herramienta de trabajo para los gerentes públicos a la hora de definir y monitorear las políticas públicas, así como también para los profesionales de las instituciones que participan. Por ello debe contemplarse herramientas que permitan acumular y gestionar el conocimiento sobre la base de la historia y buenas prácticas.
- *Modelo de interoperabilidad:* El diseño de la plataforma tecnológica debe contemplar el desarrollo de estándares documentales para la formulación y seguimiento de las IDI, lo cual implica que se definan estándares de documento electrónico⁴⁹ y mecanismos de intercambio de datos inter instituciones.

6.2 Atributos de la plataforma tecnológica

La plataforma debe contar con 3 atributos claves para dar cobertura a las demandas de información:

Diagrama 6.

Componentes de la Plataforma



⁴⁹ Desarrollo de esquemas y metadatos usados establecidas para dicho intercambio en los

Fuente: Elaboración propia

El primer atributo es el libre acceso para disponer de datos derivados de los proyectos de inversión en formatos estándares, tales como XLS, CSV, XML o TXT. Este atributo es pensado para un amplio margen de público, pero tiene foco en quienes requieran de datos para modelarlos en función de intereses de investigación particular

Un segundo atributo de la plataforma es un espacio orientado hacia los formuladores y analistas sectoriales de proyectos principalmente. Su objetivo es el apoyo en el diseño, desarrollo y evaluación de IDI. La forma en que operará esta parte de la plataforma será mediante un workflow, en donde se puedan generar canales de comunicación entre formuladores, analistas sectoriales del Ministerio de Desarrollo Social y otros agentes interesados en la información.

*Un tercer punto pretende entregar cobertura a las necesidades de la ciudadanía en el ingreso a la plataforma, entregando información transparente y pertinente según sus requerimientos. Para facilitar y promover el acceso ciudadano es clave contar con un **motor de búsqueda de proyectos**. Además deben existir instancias de interacción entre un ciudadano y quien está formulando una iniciativa de inversión.*

Esta plataforma debe contemplar un modelo de intercambio de datos automático con fuentes de información relevantes tales como: Chilecompra, DIPRES y el Ministerio de Desarrollo Social, para lo cual se deben identificar las etapas del proceso y la data relevante a intercambiar.

Dado que los requerimientos en cada región en términos de procesos y de datos son idénticas, la plataforma debiera ser un servicio centralizado al cual acceden las regiones y

sus municipios. El administrador de una plataforma de estas características debiera ser SUBDERE, sin perjuicio que pueda existir un operador tecnológico externo.

Si bien algunos requerimientos son muy específicos, el desarrollo de esta plataforma debiera utilizar herramientas estándares hoy existentes en el mercado, tales como Administradores de Contenido (CMS), Gestores de Conocimientos (KMS) y plataforma de participación ciudadana. En este último ámbito la plataforma debe conectarse con redes sociales, de forma de aumentar la base de participación ciudadana actual.

7. Conclusiones

La solución propuesta permitiría aumentar la eficacia en la obtención de recomendaciones favorables para los proyectos, junto a una disminución del tiempo que toma a un municipio obtener este resultado. Por otra parte se generarían mejoras en los sistemas de transparencia que permitan en el largo plazo tener todas las iniciativas presentadas (no sólo las recomendadas favorablemente) accesibles a la ciudadanía, en un sistema simple y con enfoque ciudadano.

Un sistema como el propuesto, además de poner nuestro SNI “al día” con respecto a otros de América Latina, facilitaría mejoras en la Gestión del Conocimiento que permitan a los municipios contar con una base de datos a la cual poder acudir y obtener las iniciativas presentadas por todos los municipios del país con los documentos y anexos correspondientes, diferenciando los buenos proyectos (recomendados) que se podrían constituir en casos de ejemplo, de los proyectos con deficiencias. Adicionalmente se viabilizaría un intercambio más directo de experiencias entre profesionales de los municipios que trabajen en los mismos sectores y que enfrentan similares dificultades en la formulación y evaluación de sus proyectos.

Finalmente, la mayor eficiencia en el proceso (mejores proyectos en menor tiempo) que se tendría como resultado en los impactos antes descritos, permitiría potenciar los efectos sinérgicos (*crowding in*) de la inversión municipal con el resto de las inversiones del país.

8. Referencias bibliográficas

- Avendaño, C. (2009). *Estudio exploratorio de los elementos que afectan la formulación de proyectos a nivel municipal*. Memoria para optar al título de Ingeniero Civil Industrial, Escuela de Ingeniería, Universidad de Chile, Santiago, Chile.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2010). *Programa Ciudades Bicentenario (CH-L1033)*. Santiago: Autor.
- Contreras, E. (2009). Transformación de conocimiento tácito en explícito. Una revisión crítica. *Documentos de Trabajo, Serie Gestión N° 111*. Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile.
- Cerda R., Edwards G., Torche, A. & Valenzuela E. (2009). La inversión pública: su impacto en crecimiento y bienestar. En Irarrázabal, I., Letelier, M., Puga, E. (Eds.), *Camino al Bicentenario: Propuestas para Chile*. Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Grant, R. (1996). Toward a knowledge-based theory of the firm. *Strategic Management Journal*, 17, 109-122.
- Instituto Chileno de Estudios Municipales (2009). *Encuesta Nacional de Opinión Pública Municipal Una mirada hacia lo local*. Santiago: Universidad Autónoma de Chile.
- Microsoft (2010). *The Citizen Service Platform*. Extraído el 20 de julio de 2010 de <http://www.microsoft.com/industry/government/solutions/csp/default.aspx>
- Nonaka, I. & Takeuchi, H. (1994). *La organización creadora de conocimiento*. Oxford: Oxford University Press.
- Nonaka, I. (1991). *The knowledge – creating company*. Harvard Business Review.
- Petrizzo, M. A. (2010). El desarrollo endógeno y aprendizaje institucional: Una relación recursiva [Versión electrónica]. *Revista Venezolana de Gerencia*, 13, 30-48.
- Polanyi, M. (1966). *The tacit dimension*. Londres: Routledge and Keagan Paul.
- Shah, B., Allen & Overy (2003). Capturing tacit knowledge: Do you know more than you think? An examination of the challenges involved in capturing tacit knowledge. Extraído el 5 de enero del 2012 de <http://plc.practicallaw.com/5-102-4700>.
- Tsoukas, H. (2002). Do we really understand tacit knowledge? *Knowledge Economy and Society Seminar, LSE Department of Information Systems*. En n M. Easterby-Smith,

M. & Lyles, M.A. (Eds.). *Handbook of Organizational Learning and Knowledge*. Oxford: Blackwell.

5. TEMA: COMPRAS PÚBLICAS

5.1. COLUMNA: ¿CHILECOMPRA PERDIÓ EL RUMBO?⁵⁰

La implementación de sistemas de compras públicas es una política que se viene desarrollado desde hace ya tiempo, tanto en Chile como en otros países de la región, y se ha transformado en uno de los estandartes de la Modernización del Estado. Las compras públicas representan una porción significativa del producto interno bruto de los países. La Unión Europea estima, que representan el 17% de su producto, en el caso Chileno este monto llega a cerca del 3%, en el año 2012. El esfuerzo que muchos países hacen por mejorar el proceso en pos de un mercado más transparente, eficiente y con menores costos de transacción es muy grande y los frutos en muchos de ellos ha sido de gran magnitud.

Los sistemas de compras públicas deben entenderse como, una reforma amplia de la administración del Estado, la cual debe incluir al menos las siguientes componentes:

- Marco regulatorio y normativo que regule adecuadamente este mercado.
- Mercado público electrónico (eGP)
- Procesos de negocios estructurados y estandarizados (procesos de compras)
- Tribunal de compras y/o instancia formal de reclamación
- Registro de Proveedores

Para que un sistema de estas características, opere adecuadamente se requiere que todas sus componentes operen bien y acopladamente, no basta con un buen software.

Enel último tiempo y en particular en los últimos meses hemos visto como el Chilecompra a mi modo de ver perdió el norte, esto me duele decirlo ya que fui uno de los ideólogos del sistema y me tocó participar desde sus inicios en su proceso de diseño e implementación junto a muchas personas que destinaron importantes esfuerzos por hacer del Chilecompra una práctica envidiada a nivel internacional y considerada de clase mundial según el propio Banco Mundial.

El año 2012 empezamos a ver signos de que el Chilecompra perdió su foco, problemas asociados a contrataciones con [sobreprecios del 400% como fue el caso de Tecnodata y el Ministerio del Interior](#), lo cual le [restó mucha credibilidad a nuestro sistema de compras públicas](#) y mostró debilidades desde un punto de vista del rol que un sistema como este debe tener en estas circunstancias.

Hoy vemos otras señales preocupantes, un ejemplo de ello es la licitación [5155-11-LP13 del Servicio Electoral para la provisión de la red de transmisión de datos para recuento de votos](#), en el proceso participó tan sólo un oferente, pero eso no es lo más grave, [la fecha de publicación fue el 01-03-2013 a las 18:33 y la fecha de recepción de ofertas fue el 14-03-2013 a las 14:00, esto es, menos de 14 días para presentar oferta en una licitación que está por sobre las 1.000 UTM](#) y que según la ley compras públicas debiera estar publicada 20 al menos días corridos.

Artículo 25º. Plazos mínimos entre llamado y recepción de ofertas.
Los plazos entre el llamado y cierre de recepción de ofertas se fijarán por cada entidad atendiendo al monto y complejidad de la adquisición, considerando particularmente el tiempo requerido para que los proveedores preparen sus ofertas.

Con todo, cuando el monto de la contratación sea igual o superior a 1.000 UTM, el llamado deberá publicarse en el Sistema de Información de la Dirección con una antelación de a lo menos 20 días corridos anteriores a la fecha de recepción de las ofertas.

No obstante, el plazo señalado precedentemente podrá rebajarse hasta 10 días corridos en el evento de que se trate de la contratación de bienes o servicios de simple y objetiva especificación, y que razonablemente conlleve un esfuerzo menor en la preparación de ofertas.

⁵⁰ Alejandro Barros, ¿Chil

La ley en rigor el plantea que este plazo puede ser reducido a 10 días corrido "en el evento de que se trate de la contratación de bienes o servicios de simple y objetiva especificación, y que razonablemente conlleve un esfuerzo menor en la preparación de ofertas", en mi opinión no estamos ante una situación como la descrita. La pregunta que al menos el mercado debiera hacerse ***¿es factible desarrollar una oferta adecuada en menos de 14 días para un proyecto de un monto de \$ 7.129.000.000 (15.2 MM US\$) y con una boleta de garantía de seriedad de la oferta por \$ 200.000.000?***

3. Etapas y plazos

Fecha de cierre de recepción de la oferta:	12-03-2013 14:00:00
Fecha inicio de preguntas:	01-03-2013 20:00:00
Fecha final de preguntas:	06-03-2013 10:00:00
Fecha de publicación de respuestas:	08-03-2013 10:00:00
Fecha de acto de apertura técnica:	12-03-2013 15:00:00
Fecha de acto de apertura económica (referencial):	12-03-2013 15:00:00
Fecha de Publicación:	01-03-2013 18:33:41
Fecha de Adjudicación:	20-03-2013 19:00:00
Fecha de entrega en soporte físico	No hay información
Fecha estimada de firma de contrato	03-05-2013
Tiempo estimado de evaluación de ofertas	No hay información

Otra de las cosas que escuchado en el último tiempo, está asociada a la falta de fiscalización de precios en convenios marco respecto de precios de algunos productos, en particular lo pude constatar haciendo un pequeño ejercicio con algunos equipos computacionales, el precio del Chilecompra es ***entre un 35% y un 123% mayor***, si leyó bien 123% por sobre el precio de mercado. En el Chilecompra dicen que los proveedores pueden hacer descuentos por volumen y que el precio de Mercado Público es un valor techo, la pregunta que surge en este caso es: ***¿por qué un oferente que se encuentra en una vitrina privilegiada como es este mercado, puede ofrecer equipos el doble más caros que un proveedor fuera de convenio marco?***

Partí diciendo que Chilecompra perdió el rumbo, y la verdad es que es algo que vengo diciendo hace ya un tiempo, en junio del año pasado comentaba que el [Chilecompra había dejado de sorprender al mercado](#) con ese ciclo virtuoso de innovación pública, no sólo desde un punto de vista del marketplace, sino de todo el ecosistema, como se dice ***se durmió en los laureles.***

Ahora bien, en el último tiempo ya no sólo se trata de una baja en la producción de innovaciones a la que nos tenía acostumbrados, sino que sencillamente no está administrado adecuadamente el mercado de las compras públicas, lo cual no sólo se trata de administrar un mercado electrónico, yo siempre he sido de los primeros que salta a defender cuando se cuestionan ciertos procesos y por que la plataforma tal o cual cosa, dado que se trata de una herramienta, pero algo distinto es que:

- *no salten las alertas cuando una licitación de más de 15 millones de dólares se publica por menos de 20 días y además participa un sólo oferente*
- *no exista una mejor regulación respecto del sobreprecio que algunos artículos en una vitrina privilegiada como es ChilecompraExpress, ¿no se podía regular un rango máximo por sobre un precio de mercado?*
- *no haya mayor inteligencia de negocio respecto de montos y precios de ofertas, hoy la data asociada a la historia de licitaciones y procesos de adquisición es enorme, podemos hablar con propiedad de Big Data, lo cual con buenas heurísticas/algoritmos de búsqueda*

pueden entregar información muy valiosa del mercado, no sólo para ofertar mejor sino como mecanismo de control de un mercado de más de 6.000 millones de dólares anuales.

Sólo espero que se tomen las medidas adecuadas para mejorar, ya que como a varios que nos tocó trabajar en los inicios de este gran proceso modernizador, nos duele ver lo que está ocurriendo.