

Modernización del Sistema de Elección de Directivos del Estado: Un proceso inconcluso

José Inostroza¹
Centro de Sistemas Públicos
Universidad de Chile

Marjorie Morales Casetti²
Universidad de La Frontera

Javier Fuenzalida³
Centro de Sistemas Públicos
Universidad de Chile

¹ Abogado y Magister en Gestión y Políticas Públicas de la Universidad de Chile; director del Centro de Sistemas Públicos de Ingeniería Industrial, U. de Chile; profesor del Magister en Gestión y Políticas Públicas y del programa de Pregrado de Ingeniería Industrial de la misma Universidad. E-mail: jinostro@dii.uchile.cl

² Ingeniero Civil Industrial de profesión, Dra. en Ciencias Sociales mención Ciencia Política y Maestra en Gobierno y Asuntos Públicos por FLACSO México. Ha desempeñado cargos en áreas de control de gestión, análisis de riesgos y gestión presupuestaria, tanto en el sector público como en el sector privado, actualmente se desempeña como docente-investigador del Departamento de Ingeniería de Sistemas en la Universidad de La Frontera.

³ Ingeniero Civil Industrial y Magíster en Gestión y Políticas Públicas de la Universidad de Chile. Ha sido consultor para el sector público en temas tales como rediseño de procesos, sistemas de gestión del conocimiento y planificación estratégica. Además ha trabajado como investigador en materias como reforma del Estado, implementación de políticas públicas a nivel subnacional y local y otras materias relacionadas con la gestión pública. Actualmente es Director de Investigación del Centro de Sistemas Públicos de la Universidad de Chile y Profesor Asociado del Departamento de Ingeniería Industrial de la misma Universidad.

Resumen.

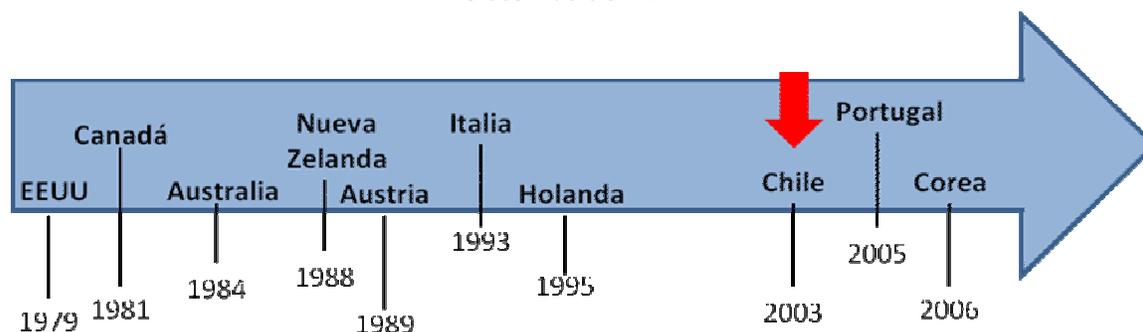
A partir de la Ley N°19.882 del año 2004 se estableció que el Sistema de Alta Dirección Pública (SADP) contemplaría 98 Servicios Públicos cuya función sea la ejecución de políticas. A septiembre del año 2011, existen 110 servicios adscritos al SADP y 32 servicios no adscritos, correspondientes a la selección de 179 cargos de primer nivel jerárquico y 827 de segundo. En suma, las cifras dan cuenta de un más de un 240% de cobertura sobre los cargos contemplados inicialmente (417 cargos). En cuanto a la calidad, la baja permanencia de directivos y una alta tasa de concursos declarados “desiertos” (en particular los de 2° nivel jerárquico) son muestras que aún hay bastantes desafíos pendientes en las brechas cualitativas del SADP. En este escenario, este estudio pretende contribuir al mejoramiento del Sistema mediante el desarrollo de propuestas para su mejora, previo diagnóstico del mismo usando de técnicas cuantitativas y cualitativas de investigación.

Palabras clave. *Alta Dirección Pública, Reforma, Modernización del Estado*

1. Introducción

Países de la OECD, desde la década de 1980 en adelante, han venido implementando sistemas de Alta Dirección pública en sus respectivos países. Países como EE.UU., Canadá, Australia y Nueva Zelanda, son los pioneros en este sentido. Pese a que no existen reglas claras ni simples en la formas en cómo se materializan estos Sistemas y por tanto su implementación varía de país en país, la tendencia generalizada, en países desarrollados, ha sido tratar de profesionalizar su Servicio Civil.

Figura N°1. Modelos, Países y Línea de tiempo de Sistemas de ADP



Fuente: La fuente (2011)

Los primeros indicios de una Sistema de Alta Dirección Pública (SADP) comenzaron durante el gobierno de Eduardo Frei por medio del Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública. De todas formas, no fue sino hasta el año 2003 en donde su creación se vio catalizada por una crisis de orden político-institucional generada por un estallido de casos de corrupción como el recordado MOP-GATE. De esta forma, el sistema político llegó a la convicción de la urgencia de crear un sistema que contribuyera a una mayor profesionalización en el Estado y a la reducción de la discrecionalidad en la selección de directivos públicos. De este modo, se creó el Sistema de Alta Dirección Pública de Chile (Ley N° 19.882 del Nuevo Trato Laboral). El diseño del SADP se inspiró especialmente en las experiencias de Nueva Zelanda y en las reflexiones de algunos centros de investigación (Valdés, 2001).

¿Pero por qué el ADP fue una respuesta para el problema suscitado en Chile La respuesta, queda esclarecida por las ventajas que brinda un ADP según lo estipulado por Lafuente (2011) quien postula que permitió el aseguramiento de las personas correctas en posiciones estratégicas por la base del mérito, no de la política. Entre otras ventajas, menos atingentes al caso nacional, le mismo autor destaca la provisión a los líderes de la habilidades que necesitan, y la retención de perdonas que llegan al Estado y adquieren habilidades (2011). Otros atributos con los cuales cuanta el ADP es su posición de interfaz entre los gabinetes políticos y la administración pública (Huerta, 2011)

Actualmente, el SADP ofrece a los organismos adscritos el reclutamiento para directivos públicos competentes, el soporte en la misma gestión directiva y además la asesoría en materia de selección de directivos de alto nivel (que no están incluidos en el SADP) a autoridades, ministros de Estado, subsecretarios y jefes de servicios.

En noviembre de este año se llevó a cabo un Seminario Internacional de Alta dirección Pública organizado por el Servicio Civil de Chile en donde se analizó el desempeño del Sistema. La reflexión generalizada fue la necesidad de avanzar hacia otro estadio de desarrollo del sistema, que cuenta ya con 8 años de vida, para que verdaderamente sea un soporte de organizaciones con desafíos cada vez más complejos. ¿Pero en qué y cómo avanzar? ¿Qué cambios sustanciales y factibles permiten materializar este avance?

No obstante, antes de responder a estas preguntas, es necesario dar solución otras interrogantes anteriores, como cuáles fueron los objetivos del SADP y cuál es el grado de cumplimiento actual en función de dichos objetivos, y en el supuesto de estarse cumpliendo al menos parcialmente las metas iniciales, ¿se está logrando con la calidad suficiente? ¿se está atrayendo una buena cantidad de postulantes con competencias gerenciales adecuadas para la dirección pública?, ¿su permanencia permite gestionar de forma efectiva una institución?. Además, y siempre con el desafío de llegar a un análisis prospectivo del SADP, es necesario identificar y explicar los factores que determinan el rendimiento actual del Sistema.

La importancia de responder a las interrogantes planteadas, no sólo radica en la oportunidad dada la intención manifiesta de actores responsables del SADP de acogerse a cambios futuros. El contar con mejores directivos públicos, es uno de los aspectos más relevantes a la hora de mejorar los niveles de gestión de una organización.

En la literatura hay diversos desarrollos que argumentan fuertemente respecto de la importancia relativa del factor “Dirección/Liderazgo” de los altos funcionarios públicos para el buen desempeño de la gestión estatal. Waissbluth (2008) plantea, en base a un estudio de 28 organizaciones públicas chilenas, que la calidad de los directivos debe constituir una prioridad fundamental de una adecuada política pública transversal respecto a la gestión del Estado. El mismo autor, analizando analizando los procesos de reforma del Estado desde el año 1009 al 2005 es concluyente cuando menciona que *las reformas más exitosas, las instituciones que más avanzaron, estuvieron ligadas a liderazgos gerenciales de alta calidad. Por el contrario, donde esto no ocurrió, el avance fue casi nulo.*

A su vez, Evans y Rauch (1999) señalan que la calidad de directivos públicos incide de manera importante en el crecimiento económico de un país. Salvador Valdés (2001), aplicando las estimaciones de Evans y Rauch (1999) concluye que si Chile hubiera tenido los directivos públicos de la calidad de los de Hong Kong durante el período 1970-1990, el crecimiento económico nacional hubiese sido superior 1,5 puntos porcentuales del PIB

cada año, y de efectuar la comparación con Singapur, el crecimiento hubiese sido superior en 2,1 puntos porcentuales del PIB anuales, es decir, aproximadamente entre 3.000 y 4.000 millones de dólares al año.

Particularizando en el sector educativo Reeves (2010) estableció que existe una alta correlación entre el nivel de liderazgo por parte de los directores de escuelas municipales y sus resultados. Sin duda este análisis no es posible homologarlo fácilmente con un Ministerio o algún Servicio del Estado, pero sin duda aporta en reforzar la idea sobre la importancia del liderazgo directivo para mejores niveles de gestión, sobretodo en contextos complejos.

2. Diagnóstico

En esta sección realizaremos un diagnóstico sobre el diseño y funcionamiento del SADP en Chile, enfocándonos en tres aspectos: cobertura, calidad del proceso y, directivos seleccionados. Posteriormente, y a la luz del diagnóstico, realizaremos un análisis que nos permita aproximar algunas causas de las fallas identificadas. Siendo este sistema uno de los íconos de la reforma administrativa realizada en nuestro país, siguiendo las tendencias de la Nueva Gestión Pública, luego de casi siete años de funcionamiento, es momento de valorar cómo ha sido su implementación, cuáles son las fortalezas y debilidades del proceso y qué podemos hacer para fortalecer el sistema.

En esta misma línea, y mientras escribimos estas páginas, el Consejo de Alta Dirección Pública (CADP) y el Servicio Civil realizaron un Seminario Internacional para analizar y debatir mejoras al SADP, en esa oportunidad, Carlos Williamson, presidente del CADP, señaló que “la Alta Dirección Pública le ha hecho bien a Chile, permitiéndole escalar posiciones en los ranking internacionales sobre modernización y transparencia pública. Creemos que a ocho años de su creación es necesario analizar su marcha y debatir en torno a los perfeccionamientos necesarios para ampliarla y fortalecerla” (Williamson, 2011). Entre las especificidades y características del sistema, Williamson destaca:

- La Alta Dirección Pública es uno de los avances más relevantes en el proceso chileno de modernización y reforma del Estado.
- El objetivo es incorporar a los servicios del Estado, mediante concursos públicos y en base al mérito, a directivos idóneos con capacidad de gestión para implementar con calidad y eficiencia las políticas públicas del programa de Gobierno.
- Fue concebida como una política de Estado, como queda de manifiesto en la conformación plural y autónoma del Consejo de Alta Dirección Pública.
- En el caso chileno se trabaja en una alianza público-privada, ya que parte importante del proceso de búsqueda y selección lo llevan adelante empresas especializadas en la materia.

El tema que nos ocupa aquí es como han sido implementadas estas características y que resultados se ha alcanzado a la fecha.

2.1 ¿Cómo ha funcionado el SADP?

Consideremos primeros aspectos sobre la *cobertura*. A partir de la Ley N°19.882 del año 2004 se establece que el SADP contemplaría 98 Servicios públicos cuya función no sea el diseño de políticas sino más bien su ejecución. “Si bien no existe una declaración explícita [...] se da una lógica [...] consistente en incluir aquellos [servicios] que tienen un rol prioritariamente ejecutivo, y excluir a aquellos que cumplen un rol de definición de políticas” (Lambertini y Silva, 2009:319).

En 2004, debían ingresar 48 servicios al sistema y a contar de 2006, 10 más por año, finalizando el proceso en 2010. Los cargos serían llenados por el nuevo sistema a medida que se produjesen vacantes (por renuncias o petición del cargo). Sin embargo, y como consecuencia de algunos casos de corrupción, la Presidenta Michelle Bachelet adelantó la incorporación de los servicios al sistema e incluyó otros, de manera que para el año 2007 ya eran 101 los organismos públicos que habían ingresado al SADP.

A septiembre de 2011 existen 110 servicios adscritos al SADP y 32 servicios no adscritos que también utilizan el sistema, lo que corresponde a la selección de 179 cargos de primer nivel y 827 de segundo nivel jerárquico. Por servicios no adscritos nos referimos a organismos públicos que utilizan el SADP como mecanismo de selección y provisión, sin estar incluidos en el sistema por Ley y cuyos cargos no están sujetos a las condiciones de desempeño que tienen los altos directivos públicos (confianza, tres años de duración en el cargo, dedicación exclusiva, entre otras).

Considerando todos los servicios (adscritos y no adscritos), el avance del Sistema es de un 83%, habiéndose concursado 836 de los 1006 cargos que a la fecha están incluidos en el sistema. No obstante, sólo se han nombrado 713 directivos, lo que equivale a un 71% de avance.

Otro punto importante en relación a la cobertura es el avance por ministerio, respecto de lo cual podemos señalar lo siguiente. A septiembre de 2011, se han provisto todos los cargos contemplados en el sistema en los ministerios Secretaría General de Gobierno y, Vivienda y Urbanismo (15 y 20 cargos respectivamente). Le siguen los ministerios de Agricultura, Minería y Economía, con un avance superior al 90%. Lo que habría que preguntarse en este punto y que tiene que ver con el diseño del sistema es cuánto es lo adecuado, esto es, es posible que algunos organismos requieran de más o menos cargos asignados vía SADP y es posible que su cobertura esté explicada por esta consideración. Efectivamente los ministerios con mayor avance son los que incorporan menos cargos vía este sistema.

Si nos centramos en la *calidad del proceso*, nos interesará conocer cuántos concursos son declarados desiertos, la duración el proceso de selección, el costo de los concursos, la

cantidad de postulantes y las características de los directivos seleccionados, entre otros indicadores.

El proceso de selección de directivos consta de los siguientes hitos:

1. Ocurrencia de vacancia
2. Solicitud de inicio de concurso
3. Aprobación del perfil de cargo
4. Publicación
5. Envío de nómina a la autoridad facultada para el nombramiento
6. Nombramiento

La Figura N°1 detalla el proceso que existe desde la publicación del llamado a concurso hasta el nombramiento.

Figura N° 2. Proceso de reclutamiento y Selección de Altos Directivos Públicos



Fuente: www.serviciocivil.gob.cl

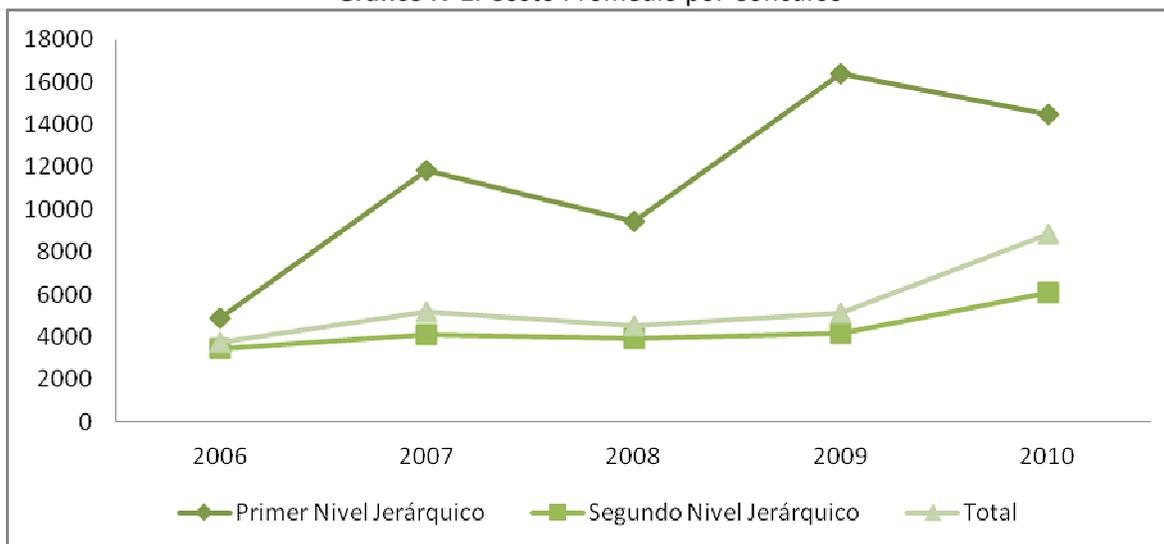
De los 251 concursos de primer nivel jerárquico finalizados a septiembre de 2011, han sido declarados desiertos por el CADP, un 5% de los concursos; y por la autoridad facultada, un 8%. Cabe señalar que según el proceso de selección, el CADP selecciona una nómina que posteriormente es presentada a la autoridad facultada para realizar el nombramiento, por tanto, sólo si el Consejo determina la existencia de una nómina válida, es posible que la autoridad decida sobre el concurso (ya sea mediante el nombramiento o declarando desierto). En el segundo nivel, el CADP ha declarado desierto un 21% de los concursos, y la autoridad, un 11%. Lo anterior muestra que en el primer nivel jerárquico, la autoridad es más estricta en su selección que el Consejo, puesto que declara concursos desiertos en más oportunidades. Probablemente, esto se deba a que si bien la nómina cumple con las

cualidades y competencias técnicas, pero la autoridad no confía en ninguno de estos postulantes y no puede otorgarles el cargo.

Por otro lado, la duración media desde que se publica un concurso hasta que se realiza el nombramiento es de 124 días en el primer nivel jerárquico, y de 133 en el segundo (CADP, 2011), generándose los mayores tiempos entre la publicación y el envío de la nómina a la autoridad, y entre que se produce la vacancia hasta que se solicita el inicio del concurso. Evidentemente, en este punto es posible realizar ajustes que apunten a mejorar la eficiencia del proceso de selección: se puede acortar significativamente el tiempo que pasa desde la vacancia hasta la solicitud de inicio del concurso.

El siguiente gráfico muestra el costo medio de los concursos de primer y segundo nivel jerárquico y su evolución entre los años 2006 y 2010, así como el costo promedio total (sin diferenciar por nivel), el cual es de 8 millones 800 mil pesos en el año 2010 (CADP, 2010, 2009, 2008, 2007, 2006). Observamos que un concurso de primer nivel jerárquico tiene un costo muy superior a uno de segundo nivel, siendo el primero dos a tres veces superior al segundo.

Gráfico N°1. Costo Promedio por Concurso



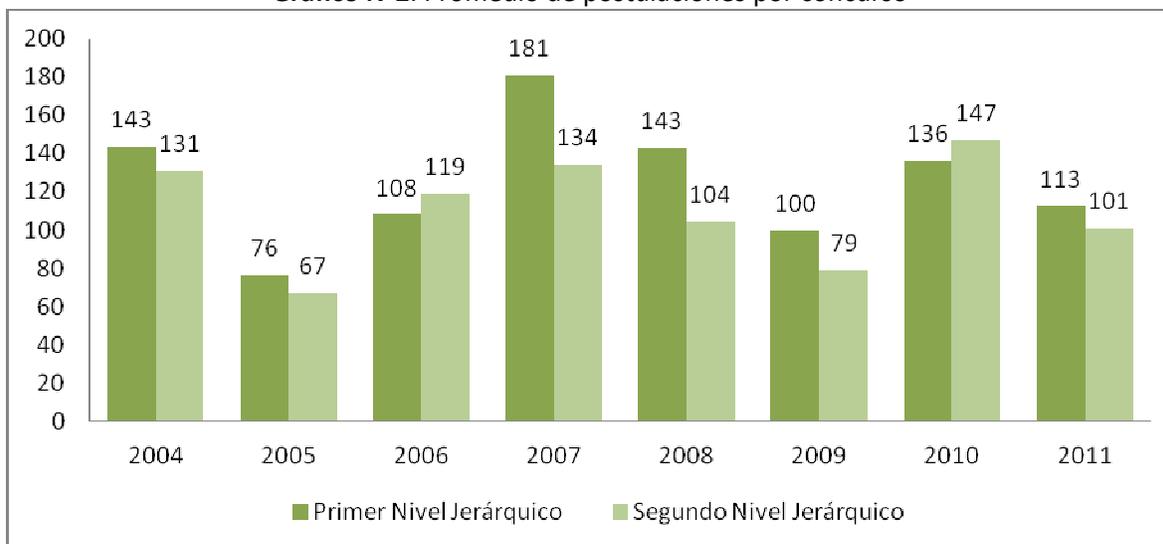
Fuente: Elaboración propia (CADP, 2011).

Desde que partió el sistema, el 5 de julio de 2004 y hasta el 30 de septiembre de 2011 se han recibido 34.451 postulaciones para cargos de primer nivel⁴ y 134.959 para el segundo nivel (CADP, 2011). El gráfico muestra el promedio de postulaciones por concurso según nivel jerárquico entre los años 2004 y hasta septiembre de 2011. Durante el 2011, el promedio de postulaciones en cargos del primer nivel es 113, y 101 en el segundo, habiendo disminuido notoriamente en relación al año 2010 y siendo inferiores al

⁴ Un 22% de éstas son realizadas por mujeres.

promedio de todos los años. Esto podría indicar que el sistema en lugar de estar aumentando su atractivo, ha disminuido en el último tiempo.

Gráfico N°2. Promedio de postulaciones por concurso



Fuente: Elaboración propia (CADP, 2011).

A pesar de la alta participación en los concursos de personas provenientes del sector privado (59% de las postulaciones), se reconoce que uno de los problemas a los que se enfrenta la incorporación de gerentes altamente capacitados al gobierno es que los salarios a los que pueden acceder los profesionales son en general mucho más bajos de lo que podrían ganar en el sector privado⁵ (Waissbluth, 2006). Lamentablemente, no es tan simple aumentar los salarios de los directivos, ya que esto puede generar brechas al interior del servicio público si es que antes no se mejoran las remuneraciones de los cargos inferiores. Actualmente y como una forma de mejorar los salarios, los altos directivos tienen una asignación correspondiente a las responsabilidades de su cargo que puede alcanzar hasta el total del monto bruto de la remuneración y, además, acceden a un incentivo por desempeño que no puede exceder el 10% de la remuneración total (Lambertini y Silva, 2009). En países como Noruega el porcentaje de remuneración asociado a desempeño es de hasta el 30%.

Por último, debemos analizar quiénes son los directivos nombrados a través del SADP, es importante resaltar dos aspectos: género y sector laboral de procedencia. En relación a las actuales tendencias de equidad de género en el sector público, cabe señalar que, en el año 2005 la participación femenina en cargos directivos en Reino Unido era de casi un 30%, en Estados Unidos un 28%, en Noruega alrededor del 23% y en Chile el 41% considerando los estamentos: autoridades, directivos profesionales y directivos no profesionales (DIPRES, 2005). Hasta septiembre de 2011, de los cargos nombrados por el

⁵ A nivel de directivos la diferencia salarial entre sector público y privado son de entre 200% y 500% (Waissbluth, 2006). Recordemos que esto fue lo que provocó la crisis de sobresueldos del MOP.

SADP un 27% ha sido ocupado por mujeres en el primer nivel jerárquico y, un 31% en el segundo nivel, manteniéndose una tasa de selección de mujeres en estos cargos, similar a la existente en países desarrollados. En este punto también es importante notar que en Chile, en el sector privado la participación femenina en la alta gerencia es alrededor del 15%.

Por otro lado, el 18% de los cargos provistos han sido asignados a personas provenientes del sector privado dando cuenta de la renovación en la alta gerencia pública (CADP, 2011). Lo anterior, puede tener consecuencias positivas y otras no tanto. Por un lado, es posible que estos profesionales que provienen del sector privado tengan un estilo de gestión más moderno, innovador y flexible, que contribuya a la resolución de problemas complejos; sin embargo, si estos profesionales no poseen un conocimiento o una formación adecuada en temas de políticas públicas, decisiones de gobierno, problemas sociales, política, entre otros, les será difícil adaptarse al sistema de la administración pública y operar bajo las restricciones con que funcionan este tipo de organizaciones (presupuestos, recursos humanos, plazos, etc.).

De manera similar, debemos apuntar que, de los directivos nombrados hasta septiembre de 2011, un 55% no desempeñaban el cargo al ser nombrados, lo que denota que el sistema ha permitido la renovación de los cuadros directivos del gobierno chileno.

Recordemos que la duración de estos cargos es fija (3 años) pudiendo ser renovado el cargo de acuerdo al desempeño del directivo. Hasta diciembre de 2010, el porcentaje de renovación para un segundo periodo fue de 31%, es decir sólo 1 de cada 3 directivos permanecía en su cargo por tres años más (CADP, 2010). De los 31 cargos que han finalizado su periodo de nombramiento hasta agosto de 2011, 16 fueron renovados, en tanto que en los otros 15 se iniciará un nuevo proceso de selección. Esto último puede traer graves consecuencias, ya que un periodo de tres años puede ser insuficiente para implementar cambios reales en la gestión de una institución, además al ingresar una persona siempre hay un proceso de adaptación y conocimiento de la organización lo cual provoca una pérdida en la continuidad de la gestión y puede generar retrasos en el cumplimiento de los objetivos comprometidos.

Adicionalmente, es importante señalar que como resultado del cambio de coalición gobernante, hasta diciembre de 2010 se desvinculó (por solicitud o renuncia) el 75% de los directivos de primer nivel jerárquico seleccionados por el SADP y el 43% de los de segundo nivel (Egaña, 2011), esto ha provocado un aprovechamiento por parte de la autoridad para nombrar de manera provisional o transitoria a personas de su confianza política poniendo en tela de juicio la validez del sistema. Como una forma de evitar el mal uso del sistema en cuanto al nombramiento de estos directivos transitorios -lo cual está previsto en la ley de 2004- el CADP preparó un instructivo que restringe las libertades en esta materia, a partir del cual se redactó un proyecto de ley que fue enviado desde el Ejecutivo al Congreso, ingresando el día 1 de marzo de 2011.

Luego de este breve diagnóstico es importante señalar cuáles son las fortalezas y debilidades del sistema. Partamos por lo bueno.

Como señalaba el propio Carlos Williamson (2011), entre las fortalezas del SADP chileno podemos destacar:

- Es uno de los avances más relevantes en el proceso chileno de modernización y reforma del Estado.
- La legislación del SADP está bien concebida principalmente por contar con un Consejo políticamente equilibrado y que trasciende los periodos presidenciales. Además, a juicio de Waissbluth (2006), el sistema chileno posee consejeros autónomos que están “comprometidos con la selección de los mejores candidatos” (pág. 68).
- Se trabaja en una alianza público-privada, ya que parte importante del proceso de búsqueda y selección lo llevan adelante empresas especializadas en la materia.
- El sistema ha permitido una renovación en los cuadros directivos de la administración pública y ha contribuido a la equidad de género.

Respecto de las debilidades podemos señalar:

- El sistema se mostró frágil ante el cambio en la coalición de gobierno.
- Los costos de los concursos han ido en ascenso, lo cual podría traer consecuencias negativas si tal aumento no está asociado con una mejora en la efectividad del sistema.
- Si bien se recibe una cantidad alta de postulaciones del sector privado, la baja cantidad de nombramientos de personas procedentes de este sector, es signo de que los postulantes del sector privado que el sistema está captando no tiene las competencias o no se ajustan adecuadamente a los perfiles que la alta dirección pública requiere.
- Los salarios de los directivos siguen siendo uno de los obstáculos para atraer a los mejores profesionales.

A continuación reflexionaremos en torno a las posibles causas de las fallas o debilidades detectadas en el sistema.

2.2 Análisis exploratorio de mecanismos causales

Siendo éste un estudio de caso y teniendo por tanto un carácter exploratorio, en este apartado buscamos aproximar algunos de los mecanismos que puedan estar causando los actuales resultados en el sistema de selección de directivos públicos. Entendemos los mecanismos causales como “factores estables e independientes que, bajo ciertas condiciones, vinculan causas con efectos” (Yacuzzi, 2005:4). Tomando un enfoque realista

queremos identificar cómo una causa y unas circunstancias dan lugar a un efecto. De esta forma, buscamos proveer un mecanismo causal y reducir el riesgo de que la relación encontrada sea espuria.

La fragilidad política. Algo un tanto inevitable puesto que pese a tener un componente técnico, el nombramiento finalmente sigue estando determinado por la confianza que tenga el Ejecutivo en la persona que sea designada para el cargo. El mecanismo causal en este caso, viene dado por esa característica propia del sistema, si el directivo seleccionado es de la confianza del gobierno A, muy probablemente cuando estemos en un gobierno dirigido por B, ese directivo no pueda seguir ejerciendo el cargo. Por tanto, siempre que exista un cambio de gobierno y más aún un cambio en la coalición gobernante, el sistema estará expuesto a desvinculaciones masivas. Para evitar que esto ocurra -o disminuir su ocurrencia- se deben aumentar los costos asociados a esa solicitud de renuncia, esto es en parte lo que busca hacer la “ley corta”, es decir, para el Presidente o Ministro de turno, será costoso remover a un alto directivo por razones de confianza política ya que la realización de un nuevo concurso toma tiempo y tiene un costo monetario que no es menor, y además se debe pagar indemnización al directivo que es removido antes de concluir su periodo.

Altos costos. El mecanismo que causa estos elevados costos es el propio diseño del sistema, y aquello que a la vez se considera una de sus fortalezas: la colaboración público-privada. Así, por ejemplo, en la elaboración de perfiles y selección de nóminas de candidatos, participan empresas privadas, *head hunter*, empresas especializadas en la búsqueda y selección de altos ejecutivos. Esta parte del proceso es la más cara, correspondiendo al 70% del costo total del proceso. Claramente una oportunidad de mejora que debe ser analizada y que puede ayudar a aumentar el costo/efectividad del SADP es determinar si las empresas están cobrando un precio adecuado y si los márgenes de ganancia que están obteniendo son demasiado altos.

Poca competencia, poco atractivo y bajos salarios. Lamentablemente al realizar este análisis no contamos con información detallada acerca de quiénes son los postulantes a altos directivos públicos, por ejemplo, sería importante saber: cuál es su formación profesional, qué grado académico poseen, en qué universidad estudiaron, cuál es su ciudad/región de procedencia, qué edad tienen, entre otros. Por ahora sólo conocemos el género y sector laboral de procedencia, tanto de los postulantes como de los nombrados. A partir de esa información podemos ver que quienes postulan y provienen del sector privado no tienen el perfil adecuado, este es un indicador de la baja competencia que existe para acceder a los cargos. ¿Por qué se produce esto? ¿Cuál es el mecanismo causal que genera una baja competencia en el sistema? Básicamente, esto se debe a que el SADP no ha logrado posicionarse como una opción atractiva dentro del mercado laboral: tiene altas exigencias de calificación y competencia, y ofrece oportunidades laborales y económicas limitadas. Ahondemos en estos aspectos.

¿Qué se necesita para postular al SADP? Los requisitos básicos para postular a un cargo de este tipo son: ser ciudadano; poseer título profesional de una carrera de a lo menos 8 semestres de duración, otorgado por una Universidad o Instituto Profesional del Estado o reconocido por éste o aquellos validados en Chile de acuerdo con la legislación vigente y; acreditar una experiencia profesional no inferior a cinco años, en el sector público o privado.

¿Qué ofrece el SADP? En cuanto al desarrollo profesional, ofrece trabajar en un sector de gran relevancia para el desarrollo social y económico del país, aportar con conocimiento y experiencia al logro de los objetivos de la administración pública. En términos de estabilidad laboral, ofrece un contrato de tres años, que podría ser renovado dependiendo del desempeño; pero también le advierte al postulante que éste es un cargo de confianza y que es probable que ante un cambio en las autoridades políticas, sea puesto a disposición de éstas. En suma, no permite al postulante tener certeza de su seguridad laboral ni siquiera por los tres años que debe durar el nombramiento. Si unimos las dos partes analizadas (desarrollo profesional y tiempo de permanencia), los tres años tampoco permiten a un gerente planificar cambios de largo plazo en la organización que dirige puesto que está sujeto a evaluación y debe entregar resultados concretos antes de finalizar su periodo. Lo anterior, afecta el desarrollo de los planes estratégicos de los servicios públicos y dificulta la realización de mejoras importantes en los sistemas de gestión existentes.

Por último, en términos económicos los salarios ofrecidos por el SADP si bien han ido mejorando, todavía son inferiores a los que ofrece el mercado. En síntesis, y al valorar estos pros y contras, lamentablemente el ingresar como alto directivo no ofrece un panorama muy atractivo para profesionales que buscan consolidar una carrera profesional que ya vienen desarrollando desde hace algunos años, principalmente porque ofrece un horizonte de tiempo muy corto para el ejercicio del cargo.

Considerando que en las ciencias sociales, “la identificación de las causas es el fundamento para entender los fenómenos y construir una ciencia explicativa” (Lago, 2009:2), en esta sección hemos explorado algunos mecanismos causales que pueden estar provocando los resultados encontrados en el diagnóstico realizado.

3. Propuestas de mejora

Considerando los análisis anteriores y especialmente la necesidad de fortalecer al sistema en el largo plazo, parece razonable que el sistema adopte los siguientes enfoques y recomendaciones puntuales.

Objetivos estratégicos que debiera asumir el sistema:

- (1) **Mejorar la pertinencia/calidad** de las nóminas de candidatos. En este caso pertinencia, se entiende, en un sentido muy amplio, como la selección de candidatos que se puedan desempeñar como directivos de un modo eficiente y duren el tiempo adecuado para la implementación de las políticas públicas, contribuyendo significativamente al impacto de las políticas públicas y a la modernización de las organizaciones. Nótese que explícitamente se recomienda maximizar y no solo “filtrar” calidad con criterios mínimos. Diversos autores han señalado que el sistema más que maximizar la pertinencia está diseñado y gestionado en la práctica para una pretensión más modesta: asegurar que los malos candidatos no pasen el proceso de selección. A lo mejor, llegó el momento de ponerse objetivos más altos.
- (2) Para lograr el objetivo anterior, un factor clave es **maximizar confianza** en los buenos postulantes en cuanto a que el proceso completo es profesional y transparente. En este caso no se trata de una confianza general de los todos los actores relevantes, sino de un grupo que representa el *target* deseable de buenos candidatos. Si esa confianza no está dada, necesariamente la calidad (entendida como presencia relevante de atributos deseables en los postulantes) debieran ser insuficiente incluso podría empeorar, en promedio, si es que la confianza baja.
- (3) Por último, el sistema debiera maximizar **la legitimidad en los actores clave** (*stakeholders*) para efectos de contribuir a su sustentabilidad política y financiera y profundización en sus atributos deseables. Estos actores clave son: partidos políticos, congreso, poder ejecutivo, prensa, asociación de funcionarios públicos, autoridades financieras (DIPRES). Al aumentar esta legitimidad, habrá mayor protección ante críticas políticas y el sistema contará crecientemente con los recursos necesarios para su mejoría, y especialmente mejores remuneraciones.

Desde un punto de vista más organizacional y operacional, se recomiendan las siguientes líneas de acción.

- (1) Generar mediciones en torno a los tres objetivos descritos. Lo que no se mide no se mejora. Por ejemplo, en cuanto a Pertinencia se debería medir cuestiones como la duración, los concursos declarados desiertos por la autoridad, la relación entre indicadores de desempeño de la organizaciones dirigidas por los directivos del SADP, y otros tantos que debieran diseñarse y que directamente o de un modo

aproximado den cuenta de la calidad en la selección de los candidatos. En relación a la Confianza de los postulantes deseables: debieran construirse indicadores en base a la percepción de muestras potenciales de postulantes, tratando de captar la su percepción en relación al posicionamiento, transparencia de la selección, calidad del proceso; asimismo, debiera medirse el número promedio de postulante y participación de profesionales del sector. En esta misma línea. Con respecto a la Legitimidad de los actores clave debieran ser monitoreados permanentemente con encuestas especialmente dirigidas a ellos.

- (2) En otra línea de mejoría, y en referencia al actual proyecto de “ley corta” que se está discutiendo en el Congreso y con la finalidad de maximizar la confianza de postulante se recomienda: (a) prohibir absolutamente la figura del provisional-transitorio, con las subrogancias normales del Estado basta como regla general, salvo situaciones muy excepcionales que debieran justificarse ante el Consejo de Alta Dirección Pública que debiera autorizar dicha posibilidad; (b) blindar al sistema de solicitudes de renuncias trivializantes exigiendo a la autoridad la expresión confidencial de motivos y registro en el Consejo de Alta Dirección Pública (sin que éste pueda pronunciarse) con esto debiera suavizarse en algo los riesgos de descabezamiento masivo al existir cambios de gobierno; (c) aumentar indemnización por renuncia anticipada a 6 meses de remuneración, con lo cual se estaría dando una señal fuerte de la anomalía en la solicitud de renuncias anticipadas, sin por ello impedir de modo absoluto el cambio en el cargo si el gobierno lo estima necesario.
- (3) Desde una perspectiva de más largo plazo, se sugiere: (a) aumentar autonomía del Consejo de Alta Dirección Pública, permitiendo que sea éste quien elija a su presidente avanzado a una figura de gobernabilidad similar a la del Consejo para La Transparencia; tal vez, esto mismo no debiera afectar o ser aplicable para el caso subdirección de las personas por ser una función de una naturaleza mucho más extendida en cuanto al ámbito de aplicación; (b) perfeccionar el sistema de remuneraciones en dos sentidos: subiendo aquellas que evidentemente implican un impedimento para la atracción de una masas de postulantes interesantes y en el sentido de corregir las inconsistencias en la escala global del Estado, especialmente en aquellos casos de directivos que tienen funciones y responsabilidades que exigen competencias relativamente escasas.
- (4) En cuanto al ámbito de aplicabilidad, se recomienda la expansión del sistema hacia los Municipios y Gobiernos regionales. Ciertamente, en el caso de los Municipios el sistema deberá considerar fuertemente el hecho que éstos son constitucionalmente autónomos y, por tanto, las formulas institucionales debieran

adhoquizarse para preservar dicha autonomía; en primer lugar, evidentemente, quien seleccione al candidato elegido debiera ser el alcalde, pero tal vez en la instancia implicada en la selección debieran participar representante de los alcaldes. De no pensarse medidas de este tipo, existe el riesgo que el sistema sea mucho más resistido en la práctica y constitucionalmente.

- (5) Por último, el Consejo debiera adquirir funciones más estratégicas y no solo con las vinculadas con la selección de ternas, tales como: diseño y gestión en materia de medición del desempeño de los directivos, desarrollo de carrera, retención, y apoyo para el perfeccionamiento de las competencias gerenciales.

4. Bibliografía

----. (2006). *Reporte Estadístico Mensual Alta Dirección Pública. Diciembre 2006*. Recuperado 26 de septiembre de 2011 de <http://www.serviciocivil.gob.cl>

----. (2007). *Reporte Estadístico Mensual Alta Dirección Pública. Diciembre 2007*. Recuperado 26 de septiembre de 2011 de <http://www.serviciocivil.gob.cl>

----. (2008). *Reporte Estadístico Mensual Alta Dirección Pública. Diciembre 2008*. Recuperado 26 de septiembre de 2011 de <http://www.serviciocivil.gob.cl>

----. (2009). *Reporte Estadístico Mensual Alta Dirección Pública. Diciembre 2009*. Recuperado 26 de septiembre de 2011 de <http://www.serviciocivil.gob.cl>

----. (2010). *Reporte Estadístico Mensual Alta Dirección Pública. Diciembre 2010*. Recuperado 3 de mayo de 2011 de <http://www.serviciocivil.gob.cl>

CADP - Consejo de Alta Dirección Pública. (2011). *Reporte Estadístico Mensual Alta Dirección Pública. Septiembre 2011*. Recuperado 21 de noviembre de 2011 de <http://www.serviciocivil.gob.cl>

DIPRES. (2005). *Estadísticas de Recursos Humanos del Sector Público 1995-2004*. Recuperado 2 de diciembre de 2009 de http://www.dipres.gob.cl/572/articulos-21745_doc_pdf.pdf

Egaña, R. (2011). *Tapados en la alta dirección pública*. Recuperado 10 de abril de 2011 de <http://www.inap.uchile.cl>.

Huerta, O. (2011, noviembre). *Alta Dirección Pública en los Países de la OCDE: Retos y lecciones*. Ponencia Presentada en el Seminario Internacional de Alta Dirección Pública, Santiago, Chile.

Lafuente, M. (2011, noviembre). *Experiencias Comparadas en ADP: Modelos, Gestión del Desempeño e Incentivos*. Ponencia Presentada en el Seminario Internacional de Alta Dirección Pública, Santiago, Chile

Lago, I. (2009). *Causalidad, estadística y mecanismos causales*. Recuperado 17 de noviembre de 2011 de http://www.upf.edu/grcp/_pdf/documents/2009/metodologia-espaxol.pdf

Lambertini, G. y Silva, E. (2009). Hacia un perfeccionamiento del Sistema de Alta Dirección Pública. En Consorcio para la Reforma del Estado, *Un mejor Estado para Chile. Propuestas de Modernización y Reforma*. Santiago: Andros Impresores.

Reeves, M. (2010). *Liderazgo directivo en escuelas con altos niveles de vulnerabilidad social*. Memoria para optar al título de Ingeniero Civil Industrial y Magíster en Gestión y Políticas Públicas, Escuela de Ingeniería, Universidad de Chile, Santiago, Chile.

Waissbluth, M. (2006). *Gerencia Pública en Chile*. Revista Trend Management. Recuperado 12 de noviembre de 2010 de http://www.mariowaisbluth.com/descargas/gerencia_publica_en_chile.pdf

Waissbluth, M. (2006). *La Reforma del Estado en Chile 1990-2005. De la Confrontación al Consenso*. Recuperado 29 de enero de 2010 de <http://www.mariowaisbluth.com>

Williamson, C. (2011). *Expertos extranjeros y nacionales analizan y debaten mejoras a la Alta Dirección Pública*. Recuperado 21 de noviembre de 2011 de <http://www.serviciocivil.gob.cl/content/expertos-extranjeros-y-nacionales-analizan-y-debaten-mejoras-la-alta-direcci-n-p-blica>

Yacuzzi, E. (2005). *El estudio de caso como metodología de investigación: teoría, mecanismos causales, validación*, Recuperado 17 de noviembre de 2011 de http://www.automark.com.mx/MYRNA_estudiosdecaso.pdf