

Aprendiendo a partir de la reforma del Servicio Civil en Chile. Algunas lecciones de interés para países latinoamericanos*

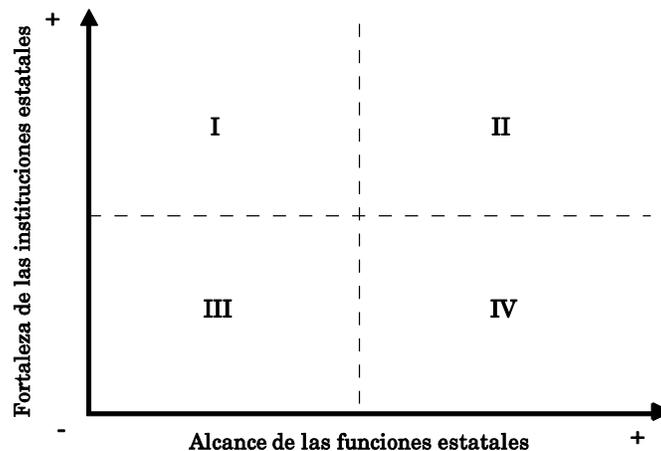
Juan Carlos Cortázar Velarde

1. La reforma del servicio civil: algo importante pero poco frecuente

Existe consenso en la región respecto a la importancia que tiene la calidad de los sistemas de servicio civil al momento de elevar la calidad de la acción estatal. Pese a ello, los esfuerzos de reforma de los servicios civiles son raros en la región, y aunque el tema suele aparecer en las agendas de los gobiernos, son poco frecuentes las ocasiones en las cuales se desencadenan procesos de reforma, con medidas de mejora que llegan a aprobarse y -más escasamente aun- a implementarse. Tras esta situación podemos identificar -siguiendo a Fukuyama (2004)- un problema de ausencia o debilidad de la “demanda” interna por reformas institucionales de cierta complejidad. Se produce así la paradoja de que un conjunto de necesidades reales no logra expresarse como demandas políticas para la renovación de las políticas públicas.

La importancia estratégica de la reforma del servicio civil deriva de la directa vinculación de éste con la capacidad de acción del Estado. Fukuyama (2004) distingue dos dimensiones conceptuales de los procesos de reforma: una vinculada al alcance (*scope*) de la labor estatal y otra a su fortaleza (*strenght*). Así, mientras que la primera se refiere al conjunto de funciones y responsabilidades que una comunidad nacional decide como área de responsabilidad del Estado, la segunda se refiere a la capacidad de los Estados para planificar y ejecutar políticas, así como para velar por el cumplimiento de las leyes de forma limpia y transparente. El Gráfico 1 muestra la combinación de ambas dimensiones.

Gráfico 1
Rol y capacidad del Estado



Fuente: Fukuyama (2004).

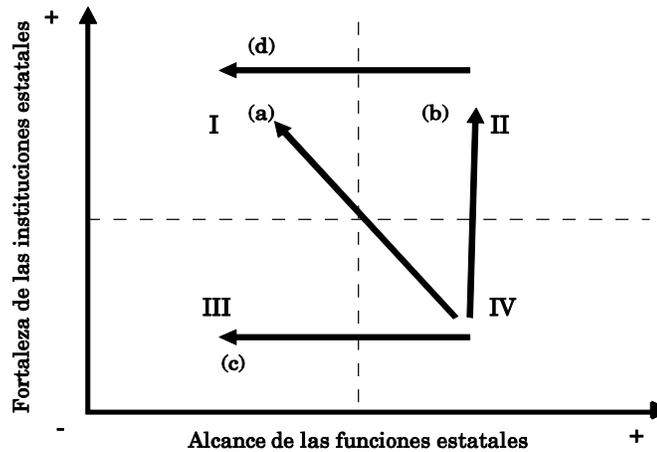
* Recibido: 08-11-2010. Aceptado: 04-01-2011.

Versión revisada del documento presentado en el XV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, República Dominicana, 9 al 12 de noviembre de 2010.

La consideración de las posibles posiciones de un Estado nacional a lo largo del eje horizontal depende de las preferencias políticas e ideológicas de las comunidades nacionales correspondientes. Así, la opción por un Estado que intervenga en una amplia gama de áreas y responsabilidades (representada, por ejemplo, por la noción del Estado de bienestar) o por un Estado con un menor espacio de acción (representada, por ejemplo, y en el extremo, por la idea del “Estado mínimo”) es contingente a las preferencias ideológicas. Aunque es posible proponer criterios para determinar el grado de alcance que sería recomendable para la acción de un Estado nacional¹, ello depende a fin de cuentas de los procesos políticos y las preferencias ideológicas de cada país. En la práctica, sin embargo, las reformas del Estado impulsadas en la región a partir de los años ochenta han coincidido en un movimiento hacia la reducción del ámbito de acción estatal, dejando de lado -con algunas excepciones recientes- modelos de intervención estatal amplia. Volviendo al Gráfico 1, la situación en relación con el eje vertical del gráfico es distinta, pues resulta claro que más allá del modelo de acción estatal elegido, es siempre deseable que un Estado tenga la capacidad necesaria para actuar con efectividad en el ámbito de acción que le asignen los ciudadanos.

Asumiendo que antes de las reformas de los años 80 la gran mayoría de países de la región se hallaba en el cuadrante IV del Gráfico 1, el Gráfico 2 presenta las rutas de reforma de la acción y capacidad estatal teóricamente posibles a partir de dicho punto.

Gráfico 2
Posibles rutas de reforma



Fuente: adaptación de Fukuyama (2004).

Dependiendo del modelo de intervención estatal adoptado, es claro que las estrategias (a) y (b) son las deseables. En la práctica, sin embargo, quizás sea necesario reconocer que buena parte de los esfuerzos reformadores en América Latina se han limitado a la opción (c), reduciendo el ámbito de intervención del Estado pero manteniendo un bajo nivel de capacidad institucional del mismo. El problema de las rutas (a) y (b) consiste en que aunque son claramente superiores a (c) -y por lo tanto, los tomadores de decisiones debieran tender a preferirlas-, son también más complejas, puesto que conllevan las dificultades propias del proceso de desarrollo o crecimiento de las capacidades institucionales. La escasa “demanda interna” que hay respecto a ellas es parte de dicha complejidad.

¿Cómo desencadenar procesos de reforma de este tipo? ¿Cómo lograr que se aprueben y luego implementen medidas de reforma institucional que eleven las capacidades de acción del Estado? Estas

son preguntas clave a las cuales es necesario responder para que los Estados latinoamericanos estén a la altura de los desafíos políticos y técnicos que impone el momento actual. En la región, Chile muestra uno de los procesos de reforma institucional del Estado más largos, estables y creativos de la región que, en líneas generales, puede ser conceptualmente modelado recurriendo a la ruta (a) del Gráfico 2². Así, uno de los aspectos más interesantes del proceso reformador vivido en Chile desde los años ochenta consiste justamente en que no se limitó a la reducción del ámbito de acción estatal, sino que se acometió de diversas maneras el desafío de elevar la capacidad de acción de las entidades públicas. La reforma del servicio civil, a la cual se refiere este trabajo, es parte de este esfuerzo, aunque apareció de manera relativamente tardía en el mismo (hacia el año 2004).

El servicio civil es claramente un factor clave en lo relativo a la capacidad de acción estatal, pues como parte de las *políticas de gestión pública*, genera incentivos y restricciones para la acción de los funcionarios y las organizaciones públicas, atravesando transversalmente el aparato público (Barzelay, 2001). La mejora de la calidad de los servicios civiles de la región debiera así ser claramente un componente importante de aquellos procesos de reforma que busquen elevar la capacidad de acción del Estado y, en consecuencia, la calidad de las políticas públicas. Identificar aprendizajes a partir de las escasas experiencias de reforma del servicio civil resulta pues relevante. Por ello, en las próximas páginas se busca identificar, teniendo en cuenta la experiencia de reforma del servicio civil chileno, posibles aprendizajes de interés para otros contextos nacionales. Se concentrará la atención en dos direcciones: (i) la estrategia de despliegue del proceso de reforma, y (ii) las opciones de política asumidas.

2. El despliegue de la reforma del servicio civil chileno

El proceso de reforma del servicio civil en Chile inició su despliegue cuando entró en vigencia la denominada “Ley de Nuevo Trato Laboral” en junio de 2003³. La elaboración de esta norma se remonta al año 2001, gracias al acuerdo alcanzado entre la Dirección de Presupuestos (DIPRES) del Ministerio de Hacienda y la Asociación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF) para trabajar conjuntamente en una nueva política laboral para el sector público. El proyecto de Ley -que no había logrado progresar en el Congreso- obtuvo un fuerte impulso gracias al pacto político que se logró entre el gobierno y los partidos de oposición, como respuesta a denuncias de casos de corrupción e irregularidades por el pago de sobresueldos a directivos públicos. Este pacto derivó en una “Agenda de modernización del Estado” que incluía, entre sus 49 medidas, la conformación de un nuevo Sistema de Alta Dirección Pública (SADP). La idea de un sistema especialmente dedicado a la incorporación y gestión de personal directivo venía siendo considerada desde la segunda mitad de los años noventa en diversas entidades académicas y *think tanks*, así como en determinados ámbitos de gobierno como el Programa de Modernización del Estado que lideraba la Secretaría General de Gobierno (SEGPRES) y luego la Dirección de Presupuestos (DIPRES) del Ministerio de Hacienda. La reflexión desarrollada en estos medios tuvo una fuerte influencia de los sistemas anglosajones de *Civil Service*. La idea fue retomada dentro de la agenda de modernización, porque se buscaba establecer garantías que redujeran la discrecionalidad de la administración gubernamental en relación con los cargos directivos, reduciendo el estrato de funcionarios de confianza política para crear un estrato de directivos profesionales, reclutados con transparencia y en función a criterios de mérito. En lugar de hacer una nueva propuesta de ley para crear el nuevo sistema, se optó por incluir la propuesta en el proyecto de Ley de Nuevo Trato Laboral que ya estaba en trámite en el Congreso. Gracias al apoyo transversal que la medida tenía, como resultado del pacto político entre el gobierno y la oposición, la Ley fue prontamente aprobada en 2003. Mediante la Ley se creó al interior del Ministerio de Hacienda la Dirección Nacional del Servicio Civil (DNSC), responsable de gestionar tanto el nuevo sistema para los directivos públicos (mediante la Sub Dirección de Alta Dirección Pública) como la carrera funcionaria (mediante la que luego se denominaría Sub Dirección de Desarrollo de las Personas).

El nuevo Sistema de Alta Dirección Pública incluía los siguientes elementos: (i) un Consejo de Alta Dirección Pública independiente, presidido por el Director de la DNSC y compuesto por cuatro miembros propuestos por el Presidente de la República y ratificados por el Senado de la República, responsable de seleccionar nóminas de tres a cinco candidatos para los puestos directivos de primer y segundo nivel jerárquico del Estado; (ii) la potestad por parte de las autoridades políticas correspondientes para seleccionar finalmente al candidato dentro de la nómina propuesta por el Consejo, o rechazar la nómina completa; (iii) un mecanismo especial de reclutamiento y selección abierto a candidatos de dentro y fuera del sector público, conducido por el Consejo y gestionado operativamente por la DNSC; (iv) un nuevo régimen contractual mediante el cual los Altos Directivos Públicos accedían a un puesto directivo por un período de tres años (renovable dos veces), pero pudiendo ser separados del cargo por la autoridad política, caso en el cual el reemplazante debería ser seleccionado por el Consejo de Alta Dirección Pública; y (v) la suscripción entre los directivos de primer nivel y los ministros correspondientes, de un Convenio de Desempeño asociado a una Asignación de Alta Dirección (pequeño componente variable vinculado al cumplimiento del Convenio). Un supuesto importante del sistema era que los cargos directivos a profesionalizar corresponderían a posiciones responsables por la implementación de políticas públicas, bajo el entendido que la formulación de políticas era responsabilidad de funcionarios de confianza política.

La implementación efectiva del nuevo sistema supuso varias tareas. En primer lugar, como paso previo a la elaboración de la norma legal que se incluyó en el proyecto de Ley de Nuevo Trato Laboral, DIPRES realizó un ejercicio de identificación de los Servicios que serían incluidos en el nuevo sistema. El ejercicio atendía al criterio de que los cargos directivos a profesionalizar debían corresponder a labores de implementación de políticas y no a las de diseño o formulación de las mismas, siguiendo así el principio administrativo conocido como “agencialización”. Esto supuso en algunos casos hacer adecuaciones a la normativa vigente. La Ley incluyó así 100 Servicios públicos (de los 141 existentes) en el nuevo sistema, abarcando un total de 750 cargos directivos (99 de primer nivel y 651 de segundo nivel)⁴. La norma estableció, sin embargo, un proceso gradual de implantación del nuevo sistema, de manera que del total de cargos incluidos, 415 se incorporarían de inmediato al nuevo sistema, mientras que el resto lo haría de manera progresiva hasta el 2010. En los años posteriores a la aprobación de la Ley, la DNSC cumplió con seleccionar a los directivos correspondientes, aunque hubo dificultades para cubrir plazas de segundo nivel, especialmente en el sector salud, donde la dedicación exclusiva que se exigía a los directivos desincentivaba fuertemente a profesionales médicos para asumir tales cargos, dada la usual dedicación de los médicos a labores privadas. Hacia el año 2007 terminaron de ingresar de manera anticipada al sistema todos los servicios contemplados en la Ley, lo que fue gatillado por una crisis directiva en la entidad responsable de las políticas deportivas (Chiledeportes) que alcanzó importante cobertura mediática.

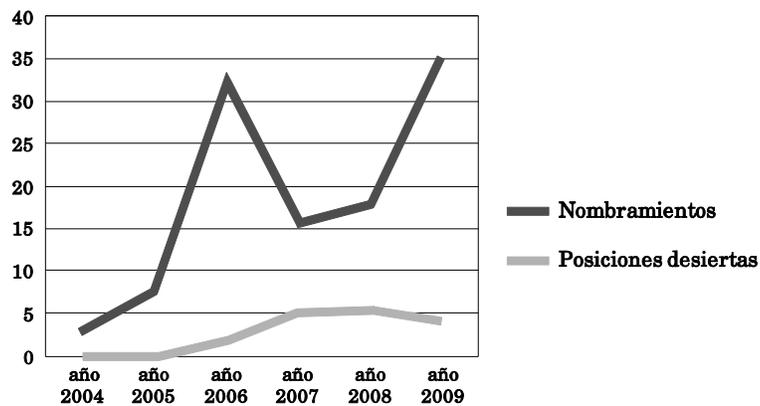
Una segunda tarea dentro del proceso de implementación fue la construcción de los perfiles que se utilizarían para la selección de candidatos. Al respecto, se decidió asumir un enfoque de competencias (en lugar del tradicional enfoque centrado en conocimientos técnicos) y se optó por desarrollar perfiles genéricos, que enfatizaban las capacidades de gestión y gerencia, en lugar de los tradicionales perfiles enfocados en conocimientos técnicos específicos al cargo. La DNSC desplegó así, a lo largo de sus primeros años de existencia, un esfuerzo de refinamiento y simplificación de los perfiles directivos, combinando competencias genéricas relativas a la capacidad directiva o gerencial y competencias específicas para los puestos que estuvieran en concurso.

En tercer lugar, se diseñó y puso en funcionamiento un procedimiento de reclutamiento y selección de los candidatos a puestos directivos. El Consejo y la DNSC diseñaron e implantaron progresivamente un sistema que incluye: i) reclutamiento abierto mediante prensa y también -para garantizar un número de candidatos con perfiles de interés- mediante la labor de empresas de *headhunting*; ii) un sistema de postulación en línea que impide que la DNSC y el Consejo conozcan la identidad de los candidatos en las primeras etapas de selección; iii) la contratación de empresas

privadas para la tarea de selección hasta llegar a una lista de 10 a 20 candidatos, quienes luego son entrevistados directamente por el Consejo de Alta Dirección⁵ a fin de elaborar la nómina final que se envía a la autoridad respectiva; y iv) desarrollo de un modelo de convenios de desempeño entre los directivos y los ministros correspondientes, para lo cual se recurrió a los indicadores del Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG) y otros indicadores de gestión vigentes. Respecto a este último punto, la elaboración de los convenios fue complicada y en muchos casos derivó en una acción de cumplimiento formal, sin lograr que los convenios efectivamente incorporaran indicadores adecuados para visibilizar los resultados de la labor directiva.

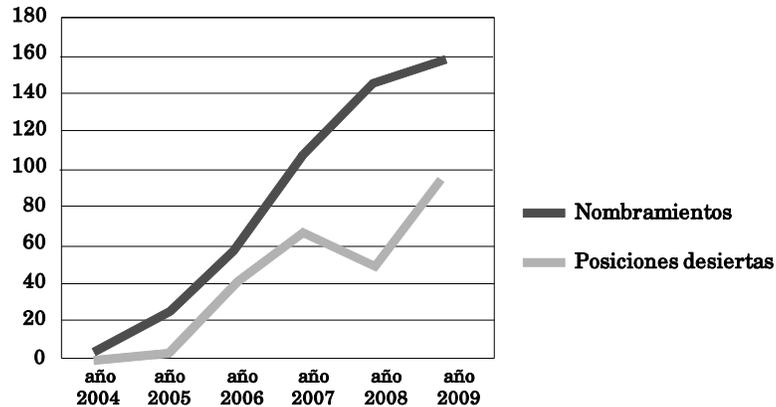
Los Gráficos 3 y 4 muestran el avance progresivo en cuanto a número de directivos nombrados mediante el nuevo sistema hasta el año 2009. Se han seleccionado así 112 directivos de primer nivel y 501 de segundo nivel. Mientras que la tasa de posiciones declaradas desiertas (por el Consejo o la autoridad correspondiente) es de 14% en el caso del primer nivel, en el caso del segundo nivel asciende al 51%, situación que responde principalmente a los problemas de rechazo de las nóminas por la autoridad, o a la ausencia de candidatos idóneos vinculados a la exigencia de dedicación exclusiva de los cargos, o al nivel salarial ofrecido (situaciones las dos últimas que se han presentado con mayor fuerza en el sector salud).

Gráfico 3
Directivos Primer Nivel
Nombramientos y posiciones declaradas desiertas (2004-2009)



Fuente: Dirección Nacional del Servicio Civil (www.serviciocivil.cl).

Gráfico 4
Directivos Segundo Nivel
Nombramientos y posiciones declaradas desiertas (2004-2009)



Fuente: Dirección Nacional del Servicio Civil (www.serviciocivil.cl).

En lo relativo al manejo de la carrera funcionaria, la Ley de Nuevo Trato Laboral introdujo cambios, aunque sin el grado de precisión y urgencia que correspondió al caso de la Alta Dirección. En este aspecto, las medidas aprobadas fueron: i) ampliación de la carrera funcionaria hasta los puestos jerárquicos de tercer nivel (Jefes de Departamento); ii) promoción mediante concursos internos; y iii) introducción de la concursabilidad en la carrera funcionaria. Mediante estas disposiciones, el nivel de dirección intermedia en el Estado quedaba ligado a la carrera, a diferencia de lo que se establecía con la Alta Dirección Pública. Otra diferencia importante con la Alta Dirección Pública era que el papel de la DNSC en relación con los concursos de tercer nivel era solo de asesoría, permaneciendo los procesos bajo la responsabilidad de cada servicio.

El área responsable de gestionar la carrera sería la segunda Sub Dirección de la DNSC, la cual en la Ley no tenía un nombre específico. La necesidad de difundir el Reglamento de concursabilidad de los puestos directivos de tercer nivel en los servicios públicos a lo largo del país, así como la intervención como mediadores en varios conflictos laborales entre los empleados fiscales y el Ministerio de Hacienda, dio oportunidad a esta Sub Dirección -que fue posteriormente denominada de Desarrollo de las Personas- para ir perfilando un negocio y estrategia propios. Así, en los años siguientes a la creación de la DNSC, dicha Sub Dirección desarrolló una amplia difusión de la concursabilidad en los servicios, elaboró un manual para los concursos y mecanismos para asesorar su realización en los servicios, ejecutó un completo diagnóstico de las capacidades y limitaciones de las unidades de gestión de las personas en los servicios públicos, diseñó y puso en funcionamiento un Diploma de especialización en gestión de las personas para funcionarios de dichas unidades y -de manera imprevista- desarrolló capacidades y roles de mediación entre los sindicatos de empleados públicos y el Ministerio de Hacienda. Esto condujo a perfilar progresivamente el rol de la Sub Dirección, la cual ganó legitimidad y se hizo así cargo de la validación técnica de dos sub sistemas del Programa de Mejora de la Gestión (PMG), que anteriormente eran validados por otras áreas del Estado, a saber, los de Capacitación y Evaluación del Desempeño.

3. Analizando la reforma como proceso de desarrollo de política pública

La fase pre decisional del proceso puede ser modelada acudiendo al marco de Kingdon (1995)⁶. En este sentido, es claro que la crisis política generada en el año 2003 por los eventos de corrupción constituyó un evento político que abrió puertas a las ideas de política que diversos *think tanks* y áreas del Estado venían considerando desde los años noventa, de cara a problemas efectivos en la gestión del nivel directivo del sector público. Eventos políticos, problemas de gestión y un conjunto de ideas ancladas en el modelo anglosajón del *Civil Service*, confluyeron así para impulsar la propuesta de Alta Dirección Pública en la agenda del gobierno, obtener respaldo tanto de las fuerzas políticas oficialistas como de las de oposición, y vencer ciertas resistencias sindicales. Es claro que la idea de un nuevo sistema de Alta Dirección obtuvo de gobernantes y políticos mayor atención e impulso que las reformas que ya estaban en discusión para mejorar la carrera funcionaria. Cabe así distinguir, en el proceso de construir la agenda de la reforma, dos ritmos distintos: uno acelerado y urgente, impulsado por la necesidad de resolver el *impasse* político originado por los casos de corrupción, y otro más lento e inercial, impulsado por las negociaciones entre Hacienda y la Asociación Nacional de Empleados Fiscales en torno a la Ley de Nuevo Trato.

La confluencia de ambos procesos de “agendación” y elaboración de alternativas -el correspondiente a la Alta Dirección y el ligado al Nuevo Trato Laboral- no parece responder a consideraciones conceptuales de diseño ni incluso a conveniencias de negociación política (hubiera sido perfectamente posible mantener la discusión y toma de decisiones sobre Alta Dirección al margen de las negociaciones sobre el Nuevo Trato), sino a la necesidad de acelerar el proceso de toma de decisiones para facilitar la solución al *impasse* político. Así, resulta claro que se optó por incluir el articulado relativo a la Alta Dirección Pública en el proyecto de Ley de Nuevo Trato que ya estaba en trámite en el Congreso, puesto que este trámite constituía un “canal de acción” (Allison y Zelikow, 1999) fácilmente a mano, evitando así los posibles costos de abrir un nuevo canal⁷. Cabe destacar que la estructura formal de decisiones en el Congreso y el sistema político bipartidista chileno (dos grandes coaliciones políticas consolidadas) facilitó la toma de decisiones final, sobre la base del acuerdo político ya pactado entre el gobierno y la oposición.

En cuanto a la implementación, los procesos paralelos y distintos de “agendación” y elaboración de ideas correspondientes a la Alta Dirección por un lado y al Nuevo Trato por el otro, marcaron puntos de partida distintos para la implementación de las medidas acordadas en ambos temas. Así, mientras que la Sub Dirección de Alta Dirección contó con un mandato bastante claro, importante apoyo político y elevada visibilidad pública, la Sub Dirección de Desarrollo de las Personas tuvo que enfrentar un mandato más difuso y menos apremiante, fuertemente marcado por la relación (a veces conflictiva) entre el gobierno y los sindicatos de empleados públicos.

Recurriendo al marco conceptual desarrollado por Mazmanian y Sabatier (1989), puede afirmarse que el proceso de implementación de la Alta Dirección estuvo fuertemente estructurado por la fase decisional, lo que facilitó significativamente su evolución. Considerando las variables que los autores mencionados consideran involucradas en el proceso de implementación, se observa que: i) el problema a enfrentar (debilidad y captura política del estamento directivo), aunque muestra gran complejidad técnica, se hallaba relativamente definido y acotado como resultado del proceso de elaboración de ideas que se remonta a los años noventa y del aprendizaje realizado a partir de las experiencias anglosajonas; ii) se establecieron objetivos claros para el nuevo sistema; iii) el grupo objetivo es bastante pequeño y acotado; iv) la Ley de Nuevo Trato definía con cierta precisión las características institucionales del nuevo sistema; v) se estructuró una entidad con jerarquía y vinculación adecuada al resto del aparato público (la ubicación de la DNSC en el poderoso Ministerio de Hacienda facilitaba esto); y vi) existía soporte público (expectativa) hacia el nuevo sistema en cuanto que se presentaba como una superación de la captura política. Ciertamente, las mayores dificultades provenían de la complejidad relativa de la gestión de un bien intangible como es el caso de la capacidad directiva. Esta complejidad se manifestó claramente en las dificultades para establecer perfiles de competencias adecuados y seleccionar según

ellos (en un proceso fuertemente vulnerable a asimetrías de información), así como para establecer un vínculo claro entre la mejora de las competencias gerenciales de los directivos y los resultados de su gestión efectiva (en lo referido, por ejemplo, al convenio de desempeño y la asignación por dirección)⁸.

Un esfuerzo importante que marcó el proceso de implementación fue el desarrollo de los procesos operativos y de control de gestión relativos al ciclo de reclutamiento, selección, ubicación y seguimiento de los directivos públicos. El trabajo de la Sub Dirección de Alta Dirección y del propio Consejo de Alta Dirección se concentró así fuertemente en el desarrollo y corrección sucesiva de las rutinas operativas y de control, que eran necesarias para lograr un funcionamiento “fluido” del nuevo sistema⁹. Sin duda, esta labor fue compleja, pero enormemente facilitada por los factores señalados en el párrafo anterior. Desde un punto de vista estratégico, puede decirse que el nuevo sistema nació de la fase decisional con una visión estratégica clara.

El proceso de implementación de los aspectos de la reforma relativos a la carrera funcionaria, en cambio, no tuvo esta claridad estratégica. El problema a enfrentar era más vasto que en el caso de los altos directivos y no mostraba un esfuerzo similar de elaboración conceptual. Los objetivos eran amplios y genéricos, salvo en lo relativo a la concursabilidad del tercer nivel, pero en este caso los recursos de autoridad otorgados a la nueva agencia eran débiles comparados a los otorgados para el nuevo sistema directivo. No había una idea de política novedosa que resolviera los problemas de la carrera funcionaria y existían importantes variables políticas (la resistencia sindical a una posible reforma radical) que dificultaban el esfuerzo de avizorar nuevas alternativas de política y agendarlas. Ante la ausencia de un mandato importante y movilizador, la Sub Dirección de Gestión de las Personas tuvo que “moldear” en grado importante su propio mandato (Moore, 1995), para lo cual supo sacar provecho de acontecimientos contingentes (la difusión del reglamento de concursabilidad y los conflictos laborales del sector público principalmente) para perfilar un papel propio como instancia técnica para el desarrollo del personal del Estado e instancia mediadora entre Hacienda y los sindicatos de funcionarios (Garrido, 2010). Como sostiene Garrido, en este caso la DNSC halló una estrategia emergente (Mintzberg ...[et al], 1999) a partir del aprovechamiento de acontecimientos como ventanas de oportunidad estratégica. Cabe señalar que aunque este proceso permitió a la sub Dirección en cuestión dotarse de un papel relativamente visible y legítimo, la lógica emergente no conduce a una visión estratégica consistente, sino que tiende al “apilamiento” (Bardach, 1979) de objetivos y tareas.

4. Las opciones de política asumidas en la reforma

Del conjunto de opciones de política que la reforma chilena asumió, hay cuatro opciones que son de particular interés para el objetivo de este trabajo, cual es buscar aprendizajes que puedan guiar procesos de reforma en otros países de la región: i) la opción por “cortar” el sistema de servicio civil en “dos pisos” independientes entre sí (Alta Dirección Pública y Carrera Funcionaria); ii) el establecimiento de mecanismos que facilitan el equilibrio entre los criterios técnicos y políticos, que son sustantivos al papel de la gerencia pública; iii) la introducción de convenios de gestión para los directivos; y iv) la creación de una agencia especializada para la gestión de las personas en el Estado.

En relación con el primer punto, la creación de la Alta Dirección creó un sistema independiente al de carrera funcionaria hasta entonces existente. Se optó por un *sistema de empleo* (Longo, 2003) para los directivos públicos: reclutamiento abierto (no exclusivo para miembros de la carrera pública) para un puesto específico y no para una categoría ocupacional que permita rotación o carrera interna, con un plazo fijo de vinculación (tres años) prorrogable por la autoridad hasta por dos veces. Este sistema es claramente distinto al que rige al resto de funcionarios públicos, guiado por la noción de carrera y estatuto administrativo público. Esta opción significó una adaptación de los sistemas anglosajones de *Civil Service* (pues en la práctica aplica los criterios de este modelo pero solo para el nivel directivo). Ciertamente esta división también respondió a los distintos impulsos políticos y técnicos que estaban tras las propuestas de reforma contenidas en la Ley de Nuevo Trato antes de 2003, y aquellas urgencias que impulsaron la introducción del Sistema de Alta Dirección luego de los problemas de sobresueldos

que remecieron a la administración gubernamental en el año 2003. El costo de esta opción consistió en que durante la implementación de la reforma, el ritmo, el esfuerzo y los recursos invertidos en la implantación del sistema directivo fueran mayores que los vinculados a la mejora de la carrera funcionaria.

Cabe destacar que este corte en “dos pisos” tuvo importancia estratégica en el despliegue de la reforma, pues permitió focalizar el esfuerzo reformador en un segmento aislado y pequeño del conjunto de funcionarios, evitando así las restricciones políticas (provenientes tanto de las asociaciones de funcionarios como de las autoridades fiscales) que sería necesario enfrentar para una reforma profunda del conjunto del empleo público. Por otra parte, al tratarse de un segmento pequeño del conjunto del empleo, fue posible calcular los costos fiscales asociados a la introducción del nuevo sistema, evitando así un posible veto fiscal al esfuerzo de reforma (como usualmente ocurre ante intentos generales de reforma que tienen costos muy elevados o simplemente inciertos).

Una segunda opción de interés consistió en la introducción de mecanismos que permiten un equilibrio entre las consideraciones técnicas y políticas inherentes a la selección de directivos públicos. Las consideraciones técnicas están ligadas a las indispensables características y competencias tanto gerenciales como propias del área de política que un directivo público debe tener. Las consideraciones políticas corresponden al vínculo de responsabilidad que un alto directivo (a diferencia de uno medio o un funcionario no directivo) debe tener respecto al mandato político que los ciudadanos han otorgado a la administración, expresado en el programa y prioridades de gobierno. Pensar en un estrato directivo que responda exclusiva o principalmente a criterios políticos, conduce a los problemas de captura que son ampliamente conocidos en la región. Plantearse un estrato de alta dirección que responda exclusiva o principalmente a criterios técnicos es no solo ingenuo, sino que resulta ineficaz, puesto que la dimensión política es inherente al papel del gerente público dadas las características específicas de la producción del valor público (Moore, 1995). El equilibrio entre ambas dimensiones, aunque difícil, es claramente lo adecuado en función a la naturaleza del rol del gerente público.

El sistema de Alta Dirección incluyó mecanismos que facilitan este equilibrio. Así, el reclutamiento y la nominación de candidatos están en manos de un Consejo políticamente independiente¹⁰, lo que conduce a dar prioridad a los criterios técnicos en la selección de candidatos. La reserva para la autoridad ministerial del derecho a elegir al candidato seleccionado dentro de la nómina propuesta, o de decidir su separación del cargo, resguarda en cambio la observancia de criterios de responsabilización respecto al mandato político del gobierno. El hecho, sin embargo, de que un sucesor en el puesto deba ser nuevamente seleccionado por el Consejo, mantiene la vigencia de los criterios técnicos. Ciertamente este equilibrio puede verse desvirtuado si la administración rechaza sucesivamente varias nóminas propuestas por el Consejo, por lo que distintos expertos (incluidos miembros del Consejo) han propuesto que se aprueben limitaciones al número de veces que la autoridad puede rechazar por entero las nóminas de candidatos.

La introducción de convenios de desempeño entre el directivo y la autoridad política correspondiente (usualmente un ministro) es también una opción interesante, pues debiera promover que el directivo enfoque su atención en el logro de resultados durante su gestión. La experiencia de implementación de estos convenios ha enfrentado, sin embargo, importantes problemas derivados fundamentalmente de la dificultad para desarrollar indicadores que reflejen efectivamente el valor agregado por la función directiva. El recurso a los indicadores del Programa de Mejora de la Gestión (PMG) ha llevado a orientar los convenios hacia el mantenimiento de los sistemas transversales de administración (que es el cometido del PMG), pero no permite un enfoque ni en resultados ni en el valor agregado por la función directiva. Esto, aparentemente, ha conducido a cierto desinterés por la herramienta, siendo que a veces los convenios se convierten en un instrumento que se acuerda por obligación legal, sin llegar a constituir un verdadero instrumento de gestión.

Finalmente, la creación de una agencia especializada para la gestión del servicio civil -cual fue la DNSC- permitió que la reforma tuviera un “propietario” que se responsabilizara por su implantación e

hiciera visible el esfuerzo del gobierno en la materia. Reformas complejas como las del servicio civil, difícilmente pueden progresar sin un grado importante de *ownership*.

5. ¿Qué se puede aprender de esta experiencia?

La experiencia de reforma del servicio civil en Chile ofrece una serie de aprendizajes que pueden ser de utilidad al momento de impulsar reformas similares en otros países de la región. En este sentido -y particularmente en relación con los avances que en el área de la gestión pública han ocurrido en países anglosajones-, Chile aparece como una suerte de “laboratorio” que permite adaptar y probar innovaciones institucionales que luego son vistas con interés por otros países de la región. Esta situación puede gatillar procesos de “aprendizaje organizacional” (Levitt y March, 1988), tal y como ha ocurrido, por ejemplo, con el reciente esfuerzo de reforma del servicio civil que tiene lugar en el Perú.

En primer lugar, un aprendizaje posible se refiere a la focalización del esfuerzo de reforma, al menos en un primer momento, en el estamento directivo. Esto se justifica no solo por la gran debilidad que los servicios civiles de la región muestran en cuanto a capacidad directiva, sino también por consideraciones de despliegue de la reforma, puesto que esta opción: i) disminuye los riesgos de una confrontación con los gremios de empleados públicos; ii) facilita una estimación razonable de los costos de la reforma (que al concentrarse solo en el estamento directivo debieran ser relativamente pequeños en comparación al costo de la planilla pública), evitando que se activen vetos fiscales; y iii) permite focalizar las escasas capacidades de gestión que los gobiernos de la región suelen tener en el área de gestión de los recursos humanos en un estamento que puede impactar transversalmente en la calidad de la gestión pública. Así, si bien focalizar las reformas en un inicio en el estamento directivo limita el impacto global de la reforma, tal impacto no deja de ser transversal y puede potencialmente alcanzar a todo el sector público. Cabe señalar que esta focalización se puede realizar tanto bajo un modelo de sistema de empleo, como el aplicado en Chile (que separa la alta dirección del resto de los funcionarios), como en un sistema de carrera (alta dirección como cúspide de la carrera funcionaria), opción esta última que es la que se ha adoptado en Uruguay, por ejemplo.

Un segundo aprendizaje corresponde a la opción referida a la organización laboral del nivel directivo, sea bajo el modelo de *sistema de empleo* o *sistema de carrera* (Longo, 2003). La experiencia chilena parece mostrar las importantes ventajas que un sistema abierto de empleo tiene para captar personas con alto potencial u experiencia gerencial pero que no forman parte de la carrera pública, así como para diseñar sistemas de incentivos a la capacidad gerencial (convenios de desempeño, por ejemplo). Esta opción parece, además, facilitar la focalización del esfuerzo reformador a la que se ha hecho referencia.

La opción por profesionalizar un nivel directivo independiente del conjunto de la carrera funcionaria, por un lado, y distinto del nivel de confianza política, por el otro, supone una progresiva diferenciación entre los cargos directivos que corresponden a funciones de formulación y de ejecución de políticas. Un tercer aprendizaje consiste, en consecuencia, en que desarrollar un cierto grado de “agencialización” del aparato público facilita la profesionalización de la función directiva, dado que permite trazar el límite con aquellos cargos donde predominan los criterios políticos (funcionarios de confianza política) y con los cargos donde predominan los criterios técnicos (directivos medios y funcionarios en general). Al respecto, sin embargo, cabe considerar tanto los problemas que la agencialización ha mostrado en los países que han avanzado en ella (Echebarría, 2008) como el hecho de que dicho proceso aún está escasamente extendido en los países de la región.

En cuarto lugar, el mantenimiento de un adecuado equilibrio entre los criterios técnicos y políticos que intervienen en la selección de los directivos profesionales es, sin duda, uno de los aprendizajes fundamentales que emergen de la experiencia de reforma en Chile. Tanto la politización de la función directiva profesional como la persecución de un ideal tecnocrático para ella, son caminos que no responden a la naturaleza propia de la creación de valor en el sector público. Los procesos de

reforma que enfatizan el nivel directivo deberían así reconocer la necesidad de este delicado equilibrio, procurando mecanismos institucionales que lo favorezcan.

En quinto lugar, en contextos donde aún no se ha logrado salir plenamente de situaciones de politización de la función directiva, las reformas en este nivel debieran poner particular cuidado en diseñar mecanismos de reclutamiento y selección que garanticen la transparencia y objetividad del proceso. En el caso chileno, la contratación de servicios privados para la realización de parte de estos procesos, así como el hecho de que la lista general de postulantes sea desconocida para la administración hasta determinado momento, constituyen garantías de transparencia que favorecen la legitimidad del proceso. Al respecto, sin embargo, debe tenerse en cuenta que en muchos países de la región las firmas privadas de selección de personal rara vez tienen experiencia suficiente en la selección de directivos públicos, y por lo tanto existe el riesgo de que apliquen de manera inadecuada los criterios propios de la selección del mundo privado. Invertir esfuerzos para que estas firmas aprendan en este nuevo negocio es una tarea importante.

La trayectoria seguida por el proceso de reforma (como proceso de política pública) es también fuente de interesantes aprendizajes, útiles sobre todo al momento de diseñar el proceso de despliegue e implantación de una posible reforma del servicio civil. Al respecto, un sexto aprendizaje a señalar consiste en la importancia que tiene el contar con una entidad de carácter ejecutivo como responsable (“propietaria”) de impulsar el proceso de reforma. Aunque en el caso chileno dicha entidad (la DNSC) estaba articulada a un Consejo (el de Alta Dirección), es importante destacar que dicho Consejo no tuvo el carácter de autoridad máxima de la agencia de servicio civil, sino que intervino básicamente en el proceso de selección de los directivos públicos. Al parecer, es relevante mantener claro el carácter ejecutivo de la entidad para que ésta pueda movilizar apoyos y recursos para la reforma, y si existe algún cuerpo colegiado vinculado a la entidad, es preciso garantizar que no le reste capacidad ejecutiva.

El importante vínculo que la reforma del servicio civil mantuvo en Chile con la política económica se expresó tanto en la forma cómo se desarrolló la fase pre decisional (donde la Dirección de Presupuestos tuvo un papel central) como en la ubicación institucional de la DNSC dentro del Ministerio de Hacienda. Más allá de la ubicación institucional que se decida para una entidad responsable del servicio civil -que es un tema contingente a la organización del poder ejecutivo en cada país-, un aprendizaje que emerge de esta experiencia se refiere a la necesaria articulación que las reformas de gestión pública (como es el caso de la del servicio civil) deben mantener con otras áreas de política dentro de la agenda de gobierno. Usualmente, los problemas de gestión pública no tienen por sí solos el impulso suficiente para ingresar y mantener una posición adecuada en la agenda gubernamental, por lo que es frecuente que para progresar en ella se articulen a otros temas de la agenda, avanzando gracias a un efecto de arrastre. Al respecto, es importante lograr que dicha articulación genere un impulso suficiente para la reforma pero sin llegar a desvirtuar sus objetivos e identidad propia, pues ello puede conducir a la disolución del esfuerzo reformador¹¹.

Finalmente, en octavo lugar, cabe mencionar que la selección adecuada del canal institucional para la toma de decisiones (“canal de acción”, en términos de Allison y Zelikow, 1999) es también un aprendizaje relevante a considerar. En el caso de Chile, la utilización del Poder Legislativo como canal fue facilitada por el pacto entre las dos coaliciones de gobierno. El respaldo del legislativo a las medidas adoptadas sirvió para que la reforma haya gozado de importante respaldo político transversal, pese a las críticas que naturalmente ha recibido, al menos hasta 2009. A esto se suma que ha facilitado -mediante el proceso de elección de los miembros del Consejo de Alta Dirección Pública- el mantenimiento de un equilibrio entre los aspectos técnicos y políticos para la selección de directivos públicos. En otros contextos nacionales, el uso de canales de decisión exclusivos del Poder Ejecutivo puede acelerar la toma de decisiones, pero puede conllevar como posible costo un menor respaldo político transversal a un proceso de reforma que necesariamente es prolongado. Esta situación debe ser adecuadamente considerada, pues abre la puerta a posibles reversiones de política.

Los aspectos señalados indican que la experiencia de reforma del servicio civil en Chile puede ser una interesante y estimulante fuente de aprendizajes para esfuerzos de reforma en otros países de la región. Ello tomando en cuenta tanto las opciones de política asumidas como la trayectoria del proceso de desarrollo de la reforma. Considerar esta experiencia al momento de impulsar o iniciar una reforma del servicio civil resulta sin duda útil, pues puede contribuir a disminuir incertidumbres y a considerar opciones, mecanismos y procesos de trabajo que minimizan los enormes riesgos y problemas que aquejan a este tipo de reformas.

Notas

¹ Como un ejemplo de este ejercicio prescriptivo, ver Banco Mundial (1997).

² Una buena presentación del proceso de reforma del Estado chileno puede encontrarse en Marcel (2002), Waissbluth (2006) y Egaña (2009).

³ El relato del proceso de reforma se basa en Garrido (2010), Costa y Waissbluth (2007) y en entrevistas con actores involucrados en el proceso de reforma, realizadas por el autor con apoyo de Elizabeth Guerrero y Luis Garrido.

⁴ En la normativa chilena se denomina “servicios públicos” a aquellas entidades del Estado que ofrecen directamente servicios a los ciudadanos. Los ministerios y sub secretarías son responsables del desarrollo de políticas, y los servicios dependen de ellos.

⁵ En el caso de los puestos directivos de segundo nivel, la entrevista es realizada por un Comité de Selección donde participa un representante del Consejo de Alta Dirección Pública.

⁶ Según el autor, una idea o propuesta de política tiene mayores probabilidades de ingresar en la agenda gubernamental y progresar hacia la toma de decisiones, si es que confluyen tres tipos de procesos (flujos de acontecimientos) que impulsan dicha propuesta coincidentemente: acontecimientos políticos, de política pública y de problemas. La confluencia de estos flujos abre lo que el autor denomina una ventana de política.

⁷ Para los autores, el canal de decisión consiste en un mecanismo decisional explícitamente diseñado, que articula actores, roles formales, mecanismos de autoridad y plazos para la toma de decisiones. Al interior de un canal, la toma efectiva de decisiones responde a los intereses y posiciones de los actores involucrados, a la naturaleza del proceso de negociación y a los parámetros del canal (en términos de plazos, autoridad necesaria y participantes).

⁸ Esto último corresponde a las dificultades mencionadas por Mazmanian y Sabatier (1989) respecto a disponer de una teoría causal adecuada que vincule problemas, objetivos y acciones de la política.

⁹ Respecto a los procesos de gestión de operaciones y control de gestión como constitutivos de la implementación de políticas públicas, ver Cortázar (2007a).

¹⁰ El sistema político prácticamente bipartidista que ha regido en Chile desde el regreso a la democracia, facilitó la selección de los consejeros y la legitimidad del Consejo, pues en la práctica, de los cuatro miembros, dos corresponden a las fuerzas políticas de gobierno y dos a las de oposición, mientras que el presidente del Consejo -que viene a ser el director de la DNSC- obviamente representa la posición del gobierno.

¹¹ Además de Chile, un caso en el cual la articulación con otras áreas de política -en este caso, la previsional- ofreció arrastre suficiente para reformas en el área del servicio civil fue la reforma brasileña entre 1995 y 1998 (Gaetani, 2003). Un caso distinto, en el cual el efecto de arrastre -ejercido en este caso por la política fiscal- terminó desdibujando el esfuerzo reformador en el área de gestión pública (incluida el servicio civil), es el que experimentó el Perú entre los años 95 y 97 (Cortázar, 2007b).

Bibliografía

Allison, Graham y Zelikow, Philip (1999), *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, New York, Longman.

- Banco Mundial (1997), *El Estado en un mundo en transformación: informe sobre el desarrollo mundial 1997*, Washington, Banco Mundial.
- Bardach, Eugene (1979), *The Implementation Game: What Happens After a Bill Becomes a Law*, Cambridge, The MIT Press.
- Barzelay, Michael (2001), *The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue*, Berkeley, The University of California Press.
- Cortázar, J. C. (2007a), “Una mirada estratégica y gerencial de la implementación de los programas sociales”, en *Entre el diseño y la evaluación: el papel crucial de la implementación de los programas sociales*, J. C. Cortázar (ed.), Washington, BID.
- _____ (2007b), “La reforma de la administración pública peruana (1990-97): conflicto y estrategias divergentes en la elaboración de políticas de gestión pública”, Lima, Instituto de Políticas Sociales.
- Costa, Rossana y Waissbluth, Mario (2007), “Tres años del sistema de alta dirección pública en Chile: balance y perspectivas”, Santiago, Universidad de Chile. Departamento de Ingeniería Industrial (Documentos de Trabajo. Serie Gestión; N° 94).
- Echebarría, Koldo (2006), “Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina”, Washington, BID.
- _____ (2008), “Los dilemas del diseño organizativo en la gestión pública”, en *Los escenarios de la función pública del siglo XXI*, F. Longo e Y. Tamyko (eds.), Barcelona, Generalitat de Catalunya. Escola d’Administració Pública de Catalunya.
- Echebarría, Koldo y Cortázar, Juan Carlos (2007), “Public Administration and Public Employment Reform in Latin America”, en *The State of State Reform in Latin America*, Eduardo Lora (ed.), Washington, BID, Stanford University Press.
- Egaña, Rodrigo (2009), “Reforma del Estado: avances y tareas pendientes”, en *Más acá de los sueños, más allá de lo posible: la concertación en Chile*, C. Bascuñán ...[et al] (eds.), Santiago, LOM. v. 2.
- Fukuyama, Francis (2004), *State-Building: Governance and World Order in the 21st Century*, New York, Cornell University Press.
- Gaetani, Francisco (2003), “Public Management Policy Change in Brazil: 1995-1998”, en *International Public Management Journal*, Vol. 6 N° 3, Greenwich, pp. 327-341.
- Garrido Vergara, Luis A. (2010), “Interacción estratégica en la implementación de políticas públicas: el caso de la nueva política de recursos humanos en el sector público chileno (2003-2006)”, Santiago, Universidad de Chile. Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas. Departamento de Ingeniería Industrial. Tesis para optar al grado de Magíster en Gestión y Políticas Públicas.
- Kingdon, John W. (1995), *Agendas, Alternatives and Public Policies*, New York, Longman. 2. ed.
- Levitt, Barbara y March, James G. (1988), “Chester L. Barnard and the Intelligence of Learning”, en *Organization Theory: from Chester Barnard to the Present and Beyond*, O. E. Williamson (ed.), New York, Oxford University Press.
- Longo, Francisco (2003), “La reforma del empleo público en las democracias avanzadas: mérito con flexibilidad”, en *Servicio civil: temas para un diálogo*, Koldo Echebarría (ed.), Washington, BID (Serie de Estudios Diálogo Regional de Política).
- Marcel, Mario (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.
- Mazmanian, Daniel A. y Sabatier, Paul A. (1989), *Implementation and Public Policy*, Lanham, University Press of America.
- Mintzberg, Henry; Ahlstrand, Bruce; y Lampel, Joseph (1999), *Safari a la estrategia: una visita guiada por la jungla del management estratégico*, Buenos Aires, Granica.

Moore, Mark H. (1995), *Creating Public Value: Strategic Management in Government*, Cambridge, Harvard University Press.

Waissbluth, Mario (2006), “La reforma del Estado en Chile 1990-2005: de la confrontación al consenso”, en *Public*, N° 8, Barcelona, marzo, <http://www.esade.edu/public>.