

# Hacia un perfeccionamiento del Sistema de Alta Dirección Pública\*

**GIANNI LAMBERTINI**

*Ingeniero Civil Industrial de la Universidad de Chile. Fue Tesorero General de la República. Se desempeñó en distintos cargos dentro del Servicio de Impuestos Internos. Actualmente es asesor del ministerio de Hacienda en materias de personal, gestión de servicios dependientes y en temas de alta dirección pública.*

**ERNESTO SILVA**

*Abogado, Master of Public Policy de la Universidad de Chicago. Actualmente es vicerrector de Pregrado de la Universidad del Desarrollo, y director ejecutivo del Centro de Políticas Públicas de la Facultad de Gobierno de la misma universidad.*

---

## Introducción

La interacción entre política y administración pública ha estado en el debate por mucho tiempo. La definición de las líneas que separan el ámbito de acción de políticos y funcionarios ha sido parte de las tareas difíciles de enfrentar en materia de definiciones públicas y de estrategia de administración del Estado.

El tradicional paradigma sobre separación entre política y administración ha encontrado dificultades para su aplicación en la realidad. ¿Qué roles de la administración pública son políticos y qué roles son de administración? La respuesta a estas interrogantes no es fácil y no existe una respuesta conclusiva en la materia.

Esta compleja discusión se ha sumado además a dos debates fundamentales en las sociedades modernas. El primero guarda relación con el control que la sociedad quiere ejercer sobre la capacidad de nombramiento de funcionarios por parte de la autoridad política de turno. El segundo tiene que ver con la capacidad actual de los Estados de reclutar directivos de excelencia para proveer los bienes y servicios que la sociedad demanda a sus autoridades.

Respecto de la limitación de los nombramientos políticos, se ha considerado crecientemente que la reducción de la discrecionalidad política para nombrar directivos públicos, en especial en roles ejecutivos, es una estrategia que apunta en la dirección correcta. Esta estrategia busca reemplazar la selección a partir de criterios políticos por un proceso de selección orientado principalmente por el mérito y por criterios objetivos. De esta forma se aseguraría contar con los “mejores” candidatos posibles para la dirección de áreas de importancia para el buen funcionamiento

---

\* Los autores agradecen la colaboración de los altos directivos públicos que fueron entrevistados para este trabajo, los comentarios realizados por las integrantes del CADD Rosanna Costa y María Luisa Brahm y, en especial, los aportes que hicieron llegar los profesionales Isabel Undurraga y Luis Zaviezo. Cualquier error es responsabilidad de los autores.

del Estado; a la vez, esta lógica permitiría reducir los riesgos de corrupción y de uso del poder de turno para “premiar” a correligionarios leales por parte de quien tiene la tarea de asignar los cargos.

Respecto de la adecuación de la organización de los Estados a las nuevas demandas ciudadanas en la provisión de bienes y servicios, existen diversos elementos que justifican la organización de nuevas estructuras de selección de directivos. La falta de información y rendición de cuentas respecto de los resultados de las actividades de los servicios, la falta de transparencia en el uso de los recursos y en la asignación de personas y responsabilidades en los procesos, la falta de coincidencia entre los perfiles esperados de los directivos y los perfiles reales, entre otras materias, han llevado a proponer esquemas nuevos para organizar la estructura de personas en los Estados.

Dentro de estos desafíos, el grupo de los directivos públicos superiores se ha constituido en una especie de elite sometida a un tratamiento y esquema especial.

Así, diversos países han creado esquemas especiales de selección, gestión y remuneración de los altos directivos públicos.

Si bien en Chile se había discutido por años la posibilidad de instalar una nueva institucionalidad para los altos directivos públicos,<sup>1</sup> fue la Ley 19.882 la que creó un nuevo sistema de selección y gestión de los altos directivos, conocido como el Sistema de Alta Dirección Pública, cuyo análisis es objeto de este trabajo.

El trabajo busca describir y entender los primeros años de implementación del SADP, identificando algunas áreas problemáticas y señalando propuestas de perfeccionamiento del sistema. Para ello, el trabajo se organiza de la siguiente forma. En primer lugar se presenta una descripción de la creación e instalación del SADP. Luego, se plantean los principales desafíos que evidencia el sistema. En tercer lugar, se exponen nuestras reflexiones y propuestas de perfeccionamiento del sistema. Por último, se plantean las conclusiones del trabajo.

## **Descripción del Sistema de Alta Dirección Pública**

### **El proceso de creación de la nueva institucionalidad**

La Ley 19.882 de 2003 creó un Sistema de Alta Dirección Pública (SADP) que incluye un nuevo estatuto para los directivos superiores de la administración pública, en particular, los directivos de primer y segundo nivel jerárquico de un grupo importante de servicios públicos. Este nuevo sistema constituye un cambio importante en la manera de organizar la gestión y la implementación de las políticas públicas en Chile.

---

1. Antes de la aprobación de la Ley 19.882 ya existían propuestas de un estatuto de Dirección Pública, Gerencia Pública o Alta Dirección, tanto al interior de los organismos de gobierno como en centros de investigación, como el Centro de Estudios Públicos, CEP.

Durante los años noventa se habían venido desarrollando, tanto en instancias de gobierno como en centros de investigación y pensamiento, propuestas para mejorar la institucionalidad de selección de los altos directivos públicos. El diagnóstico compartido señalaba que existía un exceso de directivos designados a través de mecanismos de exclusiva confianza, en desmedro de mecanismos competitivos y selectivos por mérito.

Para acometer la tarea, se definió como objetivo prioritario la profesionalización de la función pública, y se utilizó el criterio básico de distinguir entre los funcionarios que definen políticas y aquellos que ejecutan los planes y acciones. Se estimó que aquellos que definen políticas debían mantenerse dentro del ámbito de designación directa del Ejecutivo, mientras que aquellos directivos que tienen un rol fundamentalmente ejecutivo debían ser designados a través de un mecanismo diferente, basado en el mérito y la independencia.

A nivel mundial, ya existían innumerables experiencias en la instalación de sistemas de servicio civil y de gestión de los altos directivos, todo lo cual fue utilizado como insumo de información relevante para el proceso de construcción de la nueva institucionalidad en Chile.

En los años previos a la aprobación del nuevo sistema, se desarrollaron dos grandes focos de trabajo y propuesta. Por una parte, el gobierno, a través del Comité Interministerial para la Modernización de la Gestión Pública —en una primera etapa—, y luego a través del Proyecto de Reforma y Modernización del Estado —en una segunda etapa—, generó una serie de propuestas acerca de un estatuto para los “Directivos Públicos” que se traducía en el reconocimiento de un grupo especial de funcionarios. Por otra parte, el Centro de Estudios Públicos, CEP, coordinó una Comisión de Reforma del Estado integrada transversalmente y cuyos miembros propusieron —entre otras materias— la creación de un sistema para los altos directivos públicos.

Si bien el desarrollo de estas propuestas había alcanzado un adecuado nivel de madurez, no se llegaba aún —al menos a inicios del año 2002— a un acuerdo básico a nivel político para avanzar en la instalación de un nuevo sistema de gestión de altos directivos.

Los problemas de probidad detectados durante el año 2002, sumados a la difusión a la opinión pública de la existencia de complementos a las remuneraciones de las altas autoridades del país, generaron un clima político de incertidumbre y riesgo. Fue en ese entorno que el presidente Ricardo Lagos, en un trabajo conjunto con los presidentes de los partidos políticos de gobierno y oposición, impulsó la Agenda de Modernización del Estado, cuyo marco base fue acordado y suscrito en La Moneda el 30 de enero del año 2003.

El paquete modernizador incorporaba reformas en una gran variedad de temas, incluyendo el financiamiento de los partidos políticos, la regulación de las com-

pras públicas, la modernización de diversas instituciones, y la instalación de un sistema especial para los altos directivos.

Entre enero de 2003 y julio de ese año se avanza rápidamente en el desarrollo de esta agenda en el Congreso. Es así como en un esfuerzo liderado por la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, en junio del año 2003 el Congreso Nacional aprueba la Ley 19.882 sobre Nuevo Trato Laboral y Alta Dirección Pública (la Ley).

### **Descripción de la nueva institucionalidad**

La Ley contempla la creación de un nuevo servicio público, la Dirección Nacional del Servicio Civil, y de un nuevo mecanismo de selección y gestión de los directivos públicos superiores, el Sistema de Alta Dirección Pública (SADP).

La Dirección Nacional del Servicio Civil es un servicio público que depende del Ministerio de Hacienda y que tiene por función la “coordinación, supervisión, y perfeccionamiento de las funciones de personal en los servicios de la administración civil del Estado”.

De esta dirección depende la Subdirección de Alta Dirección Pública, institucionalidad a partir de la cual surge el SADP. El SADP contempla la existencia de un Consejo de Alta Dirección Pública, integrado por cinco miembros. El Consejo es integrado, en primer término, por el Director de la Dirección Nacional del Servicio Civil, quien es además su presidente. En segundo término, existen cuatro consejeros designados por el Presidente de la República y ratificados por el Senado con un quórum de cuatro séptimos. Los consejeros son elegidos en duplas y se renuevan en periodos alternados.

De acuerdo a la legislación, el Consejo tiene por funciones:

- a. Conducir y regular los procesos de selección de candidatos a cargos de jefes superiores de servicios del sistema;
- b. Resolver la contratación de empresas especializadas en la selección de personas;
- c. Revisar y aprobar los perfiles profesionales propuestos por el ministro respectivo para los cargos que deban llenarse;
- d. Proponer al Presidente de la República una nómina de tres a cinco candidatos para un cargo de jefe de servicio;
- e. Participar en el proceso de selección de directivos de segundo nivel;
- f. Conocer los reclamos interpuestos por los participantes de los procesos de selección para cargos de alta dirección;
- g. Proponer al Ministro de Hacienda los porcentajes de asignación de alta dirección que correspondan a directivos del primer nivel;

- h. Proponer a la Dirección Nacional del Servicio Civil las medidas y normas generales que juzgue necesarias para un mejor funcionamiento del Sistema de Alta Dirección Pública;
- i. Proponer el nombramiento y remoción del secretario del Consejo.

Transcurridos varios años de la instalación de esta nueva institucionalidad, existen ya visiones críticas y propuestas a la definición de funciones y al rol que debe cumplir el Consejo en la operación de la ADP. Este punto lo analizamos con mayor profundidad.

### **Servicios incluidos y servicios excluidos del sistema**

De acuerdo al artículo 36 de la Ley, el SADP se aplica a los servicios públicos regidos por el Título II de la Ley 18.885, de Bases Generales de la Administración del Estado. Se trata de una norma general que, sin embargo, contempla un número importante de excepciones. En efecto, la misma norma determina los servicios excluidos del sistema y que a continuación se indican:

Las subsecretarías, la Presidencia de la República, el Servicio Electoral, el Consejo de Defensa del Estado, Casa de Moneda, la Dirección de Seguridad Pública e Informaciones, Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales, Comité de Inversiones Extranjeras, Corporación de Fomento de la Producción, Superintendencia de Valores y Seguros, Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, Servicio de Impuestos Internos, Dirección de Presupuesto, Gendarmería de Chile, Servicio Nacional de Menores, Dirección General de Obras Públicas, Dirección de Planeamiento del Ministerio de Obras Públicas, Oficina de Estudios y Políticas Agrarias, Superintendencia de Seguridad Social, Dirección del Trabajo, Fondo Nacional de Salud, Comisión Nacional de Energía, Instituto Nacional de Deportes de Chile, Servicio Nacional de la Mujer, Instituto Nacional de la Juventud, Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, Servicio Nacional del Adulto Mayor, Comisión Nacional del Medio Ambiente, Dirección Nacional del Servicio Civil y las Instituciones de Educación Superior de carácter estatal.

Si bien no existe una declaración explícita para fundamentar los servicios incluidos y los servicios excluidos del SADP, se da una lógica implícita consistente en incluir a aquellos que tienen un rol prioritariamente ejecutivo, y excluir a aquellos que cumplen un rol de definición de políticas.

La revisión detallada de los servicios excluidos, sin embargo, no reafirma con claridad el criterio señalado, y existen dudas sobre el criterio aplicado al determinar los servicios incluidos y excluidos.<sup>2</sup> Tal vez el ejemplo más relevante es la exclusión de la propia Dirección Nacional del Servicio Civil del sistema de selec-

2. Cabe destacar que existe un proyecto de ley para incluir algunos de los servicios excluidos en el sistema, ya sea en forma integral o en un sistema mixto, lo que será abordado posteriormente y con mayor detalle en este trabajo.

ción por concurso, manteniéndose su director como un funcionario nombrado y removido libremente por el Presidente de la República.

Es de interés destacar, por otra parte, que existen instituciones que, no estando llamadas por ley a seleccionar a sus directivos mediante el SADP, han solicitado al Consejo la selección de sus directivos mediante concurso, como por ejemplo el jefe de la unidad Análisis Financiero (UAF) y el superintendente de Casinos y Juegos, ambos dependientes del Ministerio de Hacienda. Estas señales constituyen un interesante reconocimiento del SADP como un mecanismo válido y transparente de selección de directivos superiores dentro de la administración pública.

### **Descripción del proceso de selección de directivos**

El proceso de selección de los jefes superiores de servicios es el siguiente:<sup>3</sup>

- al producirse una vacante, el ministro del ramo define el perfil profesional adecuado para tal vacante;
- el Consejo desarrolla un proceso de búsqueda de candidatos que cumplan con el perfil previamente definido;
- el Consejo elabora una lista confidencial de tres a cinco nombres, la cual es presentada al Presidente de la República para que efectúe el nombramiento;
- el Presidente selecciona a uno de los candidatos de la lista, caso en el cual el proceso termina, o bien declara desierto el proceso de selección, siendo necesario el inicio de un nuevo proceso de selección;
- el proceso se repite hasta que el Presidente seleccione a uno de los candidatos propuestos por el Consejo en las respectivas listas;
- el directivo seleccionado celebra un contrato de tres años, el cual puede ser renovado por dos periodos adicionales, dependiendo del desempeño y las evaluaciones;
- para directivos de segundo y tercer nivel que pertenecen al sistema, el proceso es similar pero en un nivel diferente. En vez del Consejo, el proceso de selección lo desarrolla un comité —dependiendo del servicio público respectivo— y el nombramiento es efectuado por el superior del respectivo servicio, no por el Presidente;
- el proceso es confidencial, con el propósito de asegurar que los candidatos vean protegida su privacidad. Esto permite que personas que se encuentran en el sector privado o bien en otras reparticiones públicas se animen a participar sin arriesgar problemas en sus trabajos previos derivados de la participación en el concurso. Además, aquellos que no resultan seleccionados no ven hecho público su fracaso en el proceso.

En términos de remoción, aquellos directivos que han sido nombrados por el Presidente de acuerdo a las normas del SADP, pueden ser removidos libremente

---

3. Nótese que el proceso es muy similar para los directivos de segundo nivel dentro de los servicios públicos.

por éste, incluso antes del vencimiento del contrato estipulado. Esto mantiene la libertad que existía antiguamente y que permitía al Presidente despedir a los funcionarios superiores. La diferencia está en que el nuevo orden exige que se proceda al pago de una indemnización en caso de que el Presidente ejerza el derecho a despido antes del vencimiento del contrato del directivo. El monto de la indemnización es de un mes por año de servicio, pudiendo alcanzar un máximo de seis meses.

### **Remuneraciones de los directivos**

La definición de las remuneraciones de los directivos superiores ha sido un desafío importante en el sector público chileno. En efecto, las reformas modernizadoras aprobadas el año 2003 surgen en parte como respuesta a los problemas de remuneraciones que afectaban a las altas autoridades ejecutivas.

El SADP contempla que adicionalmente a la remuneración definida en la Escala Única o en aquella que le corresponda al directivo, existe una Asignación de Alta Dirección Pública destinada a reconocer la relevancia del cargo en cuestión. Esta asignación puede alcanzar hasta el total del monto bruto de la remuneración definida en la Escala Única, no pudiendo la suma de ambas superar el monto que percibe un subsecretario.

Esta asignación es determinada por la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda en base a la sugerencia que le plantea para cada cargo el Consejo de Alta Dirección.

En términos variables, los directivos pueden acceder también a un incentivo dependiente de su buen desempeño, cuyo monto varía dependiendo del servicio, pero que, en la práctica, no puede exceder el 10 por ciento de la remuneración total del directivo.

### **Convenios de desempeño**

Uno de los elementos interesantes de la nueva institucionalidad de los directivos públicos es la definición de un nuevo instrumento de gestión pública: los convenios de desempeño de los directivos.

Durante el primer cuatrimestre en el cargo, los directivos deben suscribir un convenio de desempeño con sus superiores, el cual define las metas y los objetivos a lograr en su gestión, y que debe ser evaluado anualmente para determinar el nivel de logro de las metas.

### **Vinculación del SADP con otros instrumentos de gestión del Estado**

Los convenios de desempeño que suscriben los directivos del SADP deben entenderse en un contexto de diversos instrumentos de gestión que han sido desarrollados en los últimos años. Así, en un mismo servicio existen instrumentos destinados a planificar y evaluar el trabajo de los directivos (convenios de desempeño),

e instrumentos destinados a planificar y evaluar el trabajo de la organización como un todo. En este último grupo de instrumentos se encuentran los indicadores de desempeño, los programas de mejoramiento de la gestión, los balances de gestión integral, entre otros.

Todos ellos han generado una cantidad relevante de información, la que no se ha traducido necesariamente en una información de calidad para la toma de decisiones en los servicios. Por ello, y tal como se analiza más adelante en este trabajo, existe el desafío de integrar de manera sistemática y coherente los convenios de desempeño a los diversos instrumentos de gestión de que dispone el aparato público.

## **Sobre la economía política del proceso de implementación efectivo del SADP**

### **Rol del Ministerio de Hacienda**

La Ley asigna al Ministerio de Hacienda una serie de responsabilidades y funciones que tienen por propósito fundamental encuadrar al SADP en el marco presupuestario aprobado anualmente por el Congreso y en la política de gasto fiscal establecida por el propio ministerio para todo el sector público.

Como primera mención, la Ley establece que el Servicio Civil, ente descentralizado y con patrimonio propio encargado de administrar el SADP, se relacionará con el Presidente de la República a través del Ministerio de Hacienda. Este aspecto presentó en el pasado una discusión no menor respecto de su dependencia. En efecto, en el debate sobre la creación de un servicio que administrara los temas de gestión de Personal en el Estado a principios de esta década, se argumentó tanto a favor del Ministerio Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES) como del propio Ministerio de Hacienda. Se alegaba, a favor del primero, la notoria concentración de poder y decisiones en el contexto de las políticas públicas que adquiriría Hacienda, su sesgo más bien económico en desmedro de una propuesta con mayor acento en el desarrollo del recurso humano, la menor “sensibilidad política” que se le atribuía a Hacienda respecto de SEGPRES, etc.

Con todo, la discusión fue zanjada a favor del Ministerio de Hacienda básicamente por las siguientes razones:

- Un reconocido prestigio técnico dentro del aparato público y un historial de gran coherencia en la implementación de la política fiscal. Estos factores fueron seguramente valorados por la autoridad política a la hora de tomar la decisión, considerando los riesgos de politización del sistema y las expectativas de resistencia al nuevo modelo de administración pública, que podrían provenir del mundo político más identificado con el antiguo.
- Una vinculación más estrecha con la Subdirección de Racionalización y Función Pública dependiente de la Dirección de Presupuesto, entidad encargada hasta entonces de los temas de personal en el sector público.

- Ventajas de “economía procesal” en la tramitación de asignaciones y recursos financieros para el funcionamiento del SADP.

Más allá de este rol central, la Ley contempla una serie de otras responsabilidades que le asigna al Ministerio de Hacienda.

1. En su artículo 5°, donde se establece un Consejo Triministerial integrado por el ministro de Hacienda, en conjunto con el del Trabajo y Previsión Social y Secretario General de la Presidencia. A este Consejo se le encarga velar por la calidad técnica y la coherencia intersectorial en el desarrollo de las diversas funciones que le corresponden a la Dirección Nacional del Servicio Civil.
2. La dictación del reglamento que regula las funciones e integración del Comité Consultivo y la forma de designación de sus miembros. Este Comité Consultivo tiene por función asesorar al Consejo del numeral anterior y está integrado, entre otros, por expertos en gestión de recursos humanos en el sector público, representantes de la Administración y de las asociaciones de funcionarios de la Administración del Estado.
3. Suscribir conjuntamente con el ministro Secretario General de la Presidencia de la República los convenios de desempeño entre los jefes superiores de servicio y el respectivo ministro del ramo. Asimismo, debe aprobar por decreto supremo el reglamento que establece los mecanismos de control y evaluación de los convenios, la forma de medir y ponderar los elementos e indicadores a evaluar, los procedimientos y calendarios de elaboración de los convenios, los procedimientos para modificarlos y toda otra norma necesaria para la adecuada operación de los mismos.
4. Fijar por decreto supremo el porcentaje a que tiene derecho el jefe superior del servicio por concepto de la Asignación de Alta Dirección Pública, con anterioridad a la resolución del proceso de selección correspondiente, considerando la proposición efectuada por el Consejo de Alta Dirección Pública. Asimismo, fijar también el porcentaje a que tendrán derecho los directivos del segundo nivel jerárquico, con anterioridad a la resolución del proceso de selección correspondiente, considerando la proposición efectuada por el ministro del ramo respecto de todos los directivos del segundo nivel jerárquico de las instituciones dependientes o relacionadas con su cartera.

### **Rol de la Dirección Nacional del Servicio Civil**

La Ley, en su Título III, se refiere al rol de la DNCS, expresando que ésta tendrá por objeto la coordinación, supervisión y perfeccionamiento de las funciones de personal en los servicios de la administración civil del Estado.

A su vez la Ley en su artículo 2° del mismo Título, enumera una serie de funciones que le dan mayor especificidad a su cometido:

- a. Participar en el diseño de las políticas de administración de personal del sector público y colaborar con los servicios públicos en la aplicación descentralizada de las mismas, en el marco del proceso de modernización del Estado;

- b. Promover reformas y medidas tendientes al mejoramiento de la gestión del personal del sector público;
- c. Prestar asesoría en materias de personal a las autoridades de gobierno, así como también a los subsecretarios y jefes de los servicios no incluidos en el sistema de Alta Dirección Pública en materias de personal de alto nivel;
- d. Realizar las acciones necesarias para asegurar el eficiente y eficaz funcionamiento del Sistema de Alta Dirección Pública;
- e. Constituir y administrar un registro de los cargos de altos directivos públicos que comprenda toda la información relevante de los mismos;
- f. Constituir y administrar un registro de la información individual y funcionaria, incluidos los perfiles profesionales de las personas que desempeñen los cargos de directivos públicos, como asimismo de los convenios de desempeño suscritos por ellos;
- g. Realizar estudios sobre remuneraciones en los sectores público y privado a efecto que sirvan de base para proponer las asignaciones de alta dirección pública y funciones críticas, como asimismo para la determinación de las demás retribuciones económicas en el ámbito del sector público;
- h. Facilitar y prestar oportunamente el debido e integral apoyo administrativo y técnico al Consejo de Alta Dirección Pública para el cabal cumplimiento de sus funciones;
- i. Fomentar y apoyar la profesionalización y desarrollo de las unidades de personal o recursos humanos de los ministerios y servicios;
- j. Constituir una instancia de apoyo a la interlocución con las organizaciones de funcionarios de los ministerios y servicios, en cuanto al cumplimiento de normas legales y seguimiento de los acuerdos que se suscriban con los mismos;
- k. Fomentar el desarrollo de la cultura participativa con el fin de mejorar las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos;
- l. Incorporar, en la proposición de políticas de personal, variables que eviten todo tipo de discriminación, tales como género, tendencias sexuales, religión, étnicas, discapacidades físicas y otras de similar naturaleza;
- m. Constituir y administrar un registro de consultores externos especializados en servicios de asesoría para procesos de selección de personal;
- n. Realizar diagnósticos y estudios acerca de temas propios de sus funciones;
- ñ. Promover la implementación de programas de inducción para los funcionarios que ingresen a la administración;
- o. Administrar fondos creados para ejecutar programas en el área laboral, tales como los relativos a becas, mejoramiento de los ambientes laborales y de seguridad en el trabajo;
- p. Realizar las tareas que el ministro de Hacienda le encomiende en el ámbito del personal del sector público, y
- q. Ejecutar las demás funciones que le encomienden las leyes y los reglamentos.

Es así como la DNSC tiene un doble rol, a saber, el de administrador y brazo ejecutor del Sistema de Alta Dirección Pública y el de promotor, coordinador y supervisor de las políticas de desarrollo del recurso humano en el sector público. Para tales efectos, cuenta con dos subdirecciones: la Subdirección de Alta Dirección Pública y la Subdirección de Desarrollo de las Personas.

En relación a las tareas específicas que la Ley le encomienda como administrador del SADP se pueden mencionar las siguientes:

- Llevar el registro de empresas especializadas en selección de personal para asesorar o realizar todo o parte de las labores involucradas en los procesos de selección, para que el Consejo de ADP pueda resolver sobre su contratación.
- Disponer el inicio de los procesos de selección cuando la decisión de la autoridad competente respecto de la renovación o término del periodo de nombramiento se haga dentro de los noventa días de anticipación a su vencimiento que estipula la Ley.
- Convocar, para los efectos de proveer las vacantes de cargos de alta dirección, por instrucciones del Consejo de ADP, a procesos de selección públicos abiertos, de amplia difusión, que se comunicarán, a lo menos, mediante avisos publicados en diarios de circulación nacional, en medios electrónicos a través de las páginas web institucionales u otras que se creen, y en el Diario Oficial.
- Emitir los informes previos en el caso de haber cargos de alta dirección vacantes y los nombramientos no han podido ser resueltos, manteniéndose estos en calidad provisional, en tanto se efectúa el proceso de selección pertinente, con personas que cumplan con los requisitos legales y los perfiles exigidos para desempeñarlos.
- Confeccionar los modelos e impartir las instrucciones sobre los convenios de desempeño que deberán suscribir los jefes superiores de servicio con los ministros respectivos. A su vez, tomar conocimiento y registrar todos los convenios una vez que hayan sido suscritos por las partes.

### **Rol del Consejo de Alta Dirección Pública (Consejo)**

Tal vez uno de los aspectos interesantes en el desarrollo del SADP ha sido el rol que han asumido los integrantes del Consejo. En una primera etapa, el Consejo estuvo integrado por Catalina Bau como presidenta, y por Florencio Guzmán, Mario Waissbluth, María Luisa Brahm y Rosanna Costa como consejeros. Actualmente preside el Consejo Rossana Pérez y los consejeros se han mantenido, a excepción de Florencio Guzmán, quien fue reemplazado por Rafael Blanco para el periodo 2007 a 2013.

El Consejo tiene por misión “conducir y regular, de forma coordinada con el Servicio Civil, los procesos de selección para cargos de Alta Dirección Pública”.<sup>4</sup>

---

4. De acuerdo a la descripción presentada en el sitio web del Servicio Civil, [www.serviciocivil.cl](http://www.serviciocivil.cl)

En términos de funciones, y de acuerdo al conjunto de tareas descritas en “Descripción de la nueva institucionalidad” p. 318 de este trabajo, se aprecia en la normativa un conjunto relevante de responsabilidades para la implementación del SADP.

Más allá de las tareas expresamente indicadas en la Ley, el Consejo como órgano, y sus integrantes como actores individuales, han tenido un rol estratégico y relevante en la instalación de una nueva institucionalidad en la administración pública chilena. Desde su rol, han participado activamente no solamente de los procesos de selección de los directivos públicos y en los procesos de selección de las empresas de selección de personal que han apoyado a la Alta Dirección Pública, sino también en el proceso de crear normativa que complementa y haga efectivo el funcionamiento del SADP.

En efecto, el rol de los consejeros fue importante en la redacción y diseño del Reglamento de funcionamiento del Consejo (aprobado el año 2004), y también en el diseño e implementación del Reglamento sobre los Convenios de Desempeño, aprobado por el Ministerio de Hacienda a finales del año 2005.

Desde la mirada de la economía política, los integrantes del Consejo han sido actores estratégicos del proceso de instalación del SADP. Ellos han dado forma a una institucionalidad que fue concebida técnicamente pero aprobada en la legislación definitiva con un fuerte componente político que implicó cambios, acuerdos y transacciones que lo distanciaron de su diseño original.

Tal vez este punto constituye un tema de interés en profundizar, puesto que los integrantes del Consejo se han transformado en promotores activos y tenaces defensores del nuevo sistema de selección de directivos. De ello dan cuenta las diversas columnas de opinión, investigaciones e iniciativas que han desarrollado algunos de los consejeros.

Estimamos que los consejeros han tenido un rol estratégico, proactivo y decidido en el proceso de instalación del SADP. En ese sentido, no se ha apreciado en esta instancia una neutralidad respecto de las decisiones que puedan tomar otros actores o instancias involucradas en el funcionamiento y operación del SADP.

Por esta razón, se han apreciado y hecho explícitas incluso las diferencias que los integrantes del Consejo han tenido con autoridades del Ministerio de Hacienda y otras instancias públicas,<sup>5</sup> lo que da cuenta del surgimiento de un ente en busca de autonomía, que ha ido asumiendo una posición relevante y con conocimiento acerca de la operación del sistema. Uno de los aspectos interesantes en el funcionamiento del Consejo estaría dado por la operación como cuerpo colegiado que han tenido sus integrantes. Si bien cada uno de los miembros del Consejo tiene una trayectoria y reconocimiento que le permite tener una posición personal en la materia, han procurado en diversas oportunidades actuar como ente colectivo,

---

5. Ver, por ejemplo, para estos efectos la descripción de la nueva institucionalidad, p. 318.

fijando una posición conjunta respecto de los cambios que podría requerirse instalar en el sistema.

Si se analiza la composición del Consejo (un presidente designado directamente por el Ejecutivo y cuatro consejeros elegidos en duplas por el Congreso), surgió al momento de su creación el análisis de la correlación de fuerzas políticas que podría darse en el funcionamiento del Consejo. Así, si se presentaba una lógica de comportamiento de acuerdo a los intereses y posiciones políticas de los consejeros, era posible esperar un permanente resultado de votaciones en las que la coalición gobernante ganara por tres votos contra dos en cada una de las decisiones.

Sin embargo, y según dan cuenta los propios consejeros, no ha sido esa la lógica con que ha operado el Consejo. Más bien, ha primado la lógica de búsqueda de acuerdos y de promover e impulsar la instalación del sistema por sobre disputas de carácter político entre los integrantes del Consejo.

Tal vez podría sostenerse que los consejeros han debido, en primer término, focalizar sus esfuerzos en la instalación efectiva del sistema de selección de directivos, antes que en disputas de carácter político en las que se revelen directamente las preferencias personales de cada integrante.

En este punto, cabe recordar que un sistema que implique una restricción de las facultades de nombramiento y selección de directivos por parte de los servicios ha de generar una respuesta reticente y a veces negativa. Por ello, es natural que el foco del Consejo como ente, y de sus consejeros, haya sido luchar contra las resistencias y temores que la misma administración pública ha revelado ante el SADP. Más aún, ha focalizado sus esfuerzos en negociar con el Ministerio de Hacienda ámbitos como los montos de la Asignación de Alta Dirección Pública, los plazos de respuesta de la Dirección de Presupuesto para definir las remuneraciones, entre otras materias.

Después de cinco años desde la instalación del SADP, se aprecia en síntesis que el Consejo ha ido adquiriendo una visión propia sobre el sistema, lo que ha llevado a sus integrantes a cuestionar la dinámica de interacción que ha definido la Ley entre el Consejo, la DNSC, el Ministerio de Hacienda, entre otras autoridades.

Por último, pareciera que en la evaluación de posibles cambios al sistema, la opinión del Consejo es un insumo relevante para la construcción de propuestas viables, que tengan a posibilidad de implementarse efectivamente.

### **Rol de los ministros que supervisan altos directivos públicos**

El SADP es un sistema de selección de directivos, pero no solo eso. Se trata también de una institucionalidad que promueve una mejora en la gestión de los directivos de alto nivel de la administración pública, a través de instrumentos como los convenios de desempeño.

La creación de esta institucionalidad implica un cambio de eje de poder que afecta la situación de las autoridades políticas, y especialmente de los ministros.

Mientras antes de la instalación del SADP podían nombrar con libertad a los directivos que estimaran adecuados, ahora en cambio deben seleccionar a los directivos de primer y segundo nivel a través de un proceso competitivo, fuera de su ámbito de control, y con un foco prioritariamente técnico que restringe su ámbito de decisiones.

¿Cuál ha sido la reacción de los ministros a este cambio de distribución de poder? Al respecto podemos distinguir dos ámbitos de respuesta. El primero corresponde a la etapa de instalación del sistema, concretamente entre los años 2004 y 2010, y consiste en la generación de las vacantes para que los cargos que por norma habían ingresado al SADP efectivamente fueran concursados. El segundo corresponde a la supervisión del trabajo que realizan los directivos elegidos por el Consejo, particularmente en su rol de responsables de analizar el cumplimiento de los convenios de desempeño suscritos por los directivos.

Respecto del primer punto, ha de señalarse que la instalación del sistema fue definida como gradual, incorporando año a año nuevos servicios al SADP. Sin embargo, aun cuando los servicios se incorporaban al sistema, no necesariamente se concursaban los cargos, puesto que no se generaba la vacante, toda vez que seguían en sus funciones directivos que habían sido nombrados bajo el sistema anterior. Más aún, ha existido una aplicación discutible del artículo 59 de la Ley, en virtud del cual se han hecho nombramientos temporales de cargos de alto nivel sin pasar por el concurso que establece el sistema.

En este primer punto, tal vez una excepción ha estado dada por el Ministerio de Salud, el cual generó desde los inicios del sistema muchas vacantes para concurso, pidiendo la renuncia a quienes estaban en los cargos directivos e incentivando la designación mediante el Sistema de Alta Dirección Pública.

Podría sugerirse sobre este primer tema que, desde la mirada de la economía política del asunto, los ministros no han sido impulsores relevantes del sistema sino más bien han mostrado —como es de esperar— cierta reticencia y trabas a la incorporación de sus servicios y directivos al nuevo sistema de selección de directivos. A pesar de esta afirmación, puede señalarse que este punto deja de ser relevante para el futuro puesto que dentro de poco tiempo la gran mayoría de los cargos que deben ocuparse habrán sido ya sometidos a concurso, ya que que se termina en los próximos años el proceso de instalación de la institucionalidad. Ahora toca, más bien, analizar el funcionamiento en régimen del sistema y el rol que los ministros tienen en el mismo.

El segundo punto en el que los ministros de Estado tienen un rol estratégico para el éxito del SADP es el monitoreo y supervisión de las tareas ejecutadas por los directivos. Para ello, los ministros tienen en primer término una responsabilidad directa por el funcionamiento de los servicios bajo su dependencia, pero además tienen el rol de supervisar y evaluar el resultado de los convenios de desempeño de sus directivos pertenecientes al Sistema de Alta Dirección Pública.

Como se da cuenta en otras secciones de este trabajo, los convenios de desempeño constituyen un desafío pendiente para la calidad del sistema. Se trata de instrumentos que están todavía en una etapa preliminar de desarrollo. Cabe señalar que el reglamento sobre convenios fue aprobado recién a fines del año 2005, y que no existen aún suficientes antecedentes que den cuenta de una gestión eficiente de los convenios por parte de los ministros respectivos. Sobre este punto, conviene preguntarse: ¿debe corresponder a los ministros la supervisión de los convenios de desempeño o debe corresponder al Consejo de Alta Dirección Pública? Esta pregunta es materia de discusión más adelante en este trabajo.

El punto a destacar es que de acuerdo al diseño institucional actual la tarea corresponde a los ministros, y ésta no está siendo desarrollada con la profundidad requerida para hacer del convenio un instrumento relevante de gestión para el sector público.

### El SADP en cifras

Para terminar la sección descriptiva del SADP, es interesante analizar algunas de las cifras sobre la instalación y funcionamiento del sistema. Tanto a través de su sitio web [www.serviciocivil.cl](http://www.serviciocivil.cl) como a través del Reporte Estadístico Mensual de Alta Dirección Pública (actualizado a febrero de 2009), la DNSC aporta interesantes indicadores relativos al funcionamiento del sistema.

El primer indicador es la cantidad de servicios que participan del SADP. A la fecha, hay 104 servicios incluidos en el sistema, incorporando ya 846 cargos. De estos cargos 103 corresponden al primer nivel y 743 corresponden al segundo. De todos los cargos incorporados al sistema, solo 539 se han llenado o están en proceso de selección.

Nuevamente, si distinguimos según primer y segundo nivel, las cifras son las siguientes: 79 cargos se han llenado para el primer nivel, alcanzando un 77 por ciento de avance respecto de los cargos que corresponden a ese nivel; 460 cargos se han llenado para el segundo nivel, con un porcentaje inferior (64 por ciento) de avance.

A continuación se presenta un cuadro resumen del avance de la implementación del sistema.

TABLA 1  
**Avance de la implementación del Sistema de ADP**

Nivel	Cargos adscritos al SADP		Cargos que han sido provistos través del SADP		Cargos en proceso		Avance SADP (concurados y en proceso)		Por concursar	
	Cargos	%	Cargos	%	Cargos	%	Cargos	%	Cargos	%
I Nivel	103	100%	67	65%	12	12%	79	77%	24	23%
II Nivel	743	100%	332	45%	128	17%	460	62%	283	38%
SADP	846	100%	399	47%	140	17%	539	64%	307	36%

\* Se consideran los cargos de Chiledeportes

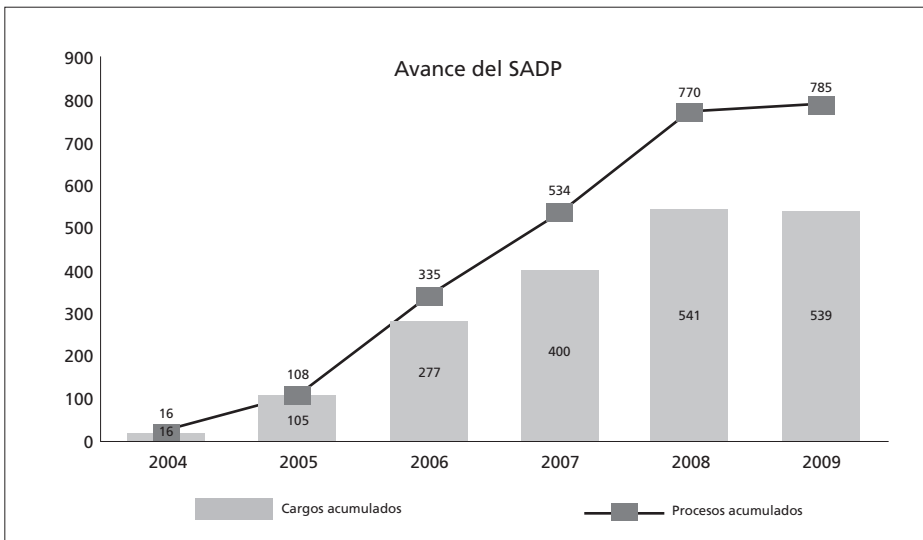
Fuente: Tabla 2, Reporte Estadístico Mensual ADP Febrero 2009. Servicio Civil

Como se aprecia en las cifras, el primer y segundo nivel plantean realidades diferentes. Dichas diferencias están dadas tanto por la cantidad de cargos que corresponde a cada nivel, como también por el grado de avance en la selección de directivos para cada caso. En efecto, solo faltarían 24 cargos de primer nivel por concursar (más aquellos que se encuentran en concurso), mientras que restan más de 280 cargos por concursar en el segundo nivel.

La mirada integrada del sistema da cuenta de que entre cargos seleccionados o en proceso de concurso, el avance alcanzaría el 64 por ciento, pero es preciso señalar que un porcentaje importante de esos cargos está aún en proceso de selección (17 por ciento del total de los cargos del sistema).

El avance de la implementación desde el año 2004 a la fecha ha sido significativo, acumulándose ya una experiencia relevante en procesos de selección de directivos.

GRÁFICO 1  
**Avance del SADP: cargos y procesos acumulados**



Fuente: Gráfico 3, Reporte Estadístico Mensual ADP, Febrero 2009. Servicio Civil

El origen de los directivos seleccionados es un tema de interés. De acuerdo a lo reportado por el Servicio Civil, el 17 por ciento de los nombrados corresponden al sector privado, mientras que las postulaciones de individuos del sector privado alcanzan el 58 por ciento del total de las postulaciones, dando cuenta del interés de las personas por participar de este mecanismo de concursos para la selección de directivos públicos.

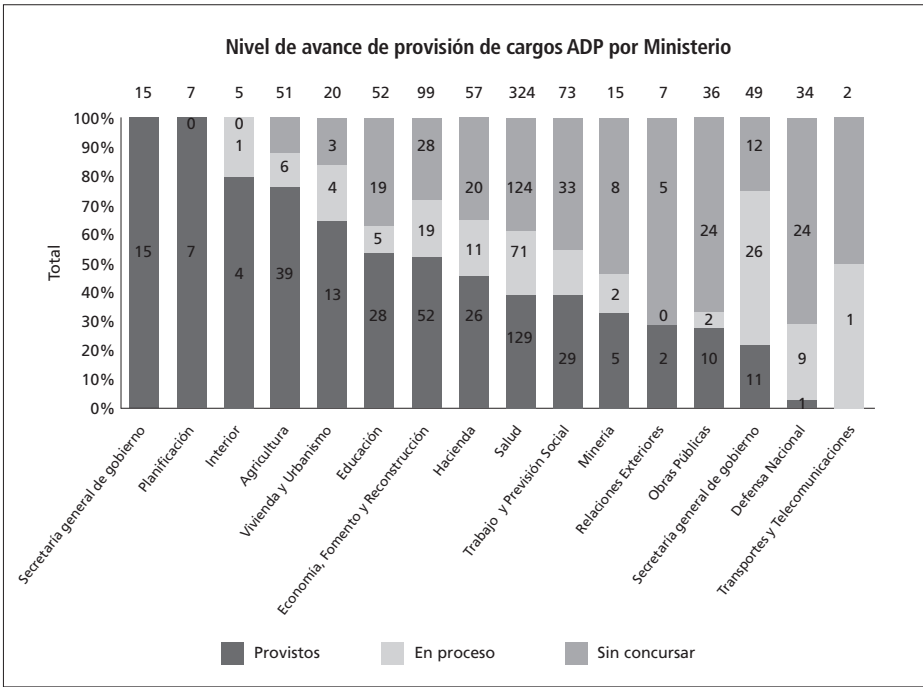
En la misma línea, llama positivamente la atención la cantidad de postulaciones recibidas por el sistema, especialmente a través del mecanismo de postulación en línea, el que ha alcanzado a febrero de 2009 la cantidad de 69.506 postulaciones, de las cuales 11.355 corresponden al primer nivel y 58.151 al segundo nivel.

El sistema estaría ganando confianza en los interesados. Esto se podría apreciar en la evolución de la cantidad de postulaciones por concursos que ha existido desde el año 2005 a la fecha. Mientras que al 2005 existían en promedio 66 postulaciones por concurso, hoy las postulaciones alcanzan a 103 en promedio por concurso.

Como era de esperar, la función de producción del Consejo habría mejorado también, logrando el año 2008 nombrar en promedio 13 directivos al mes, comparado con dos directivos promedio al mes al año 2004.

Uno de los indicadores interesantes para obtener una perspectiva distinta de la implementación del sistema está dada por la implementación en los distintos ministerios.

GRÁFICO 2  
Nivel de avance por Ministerio

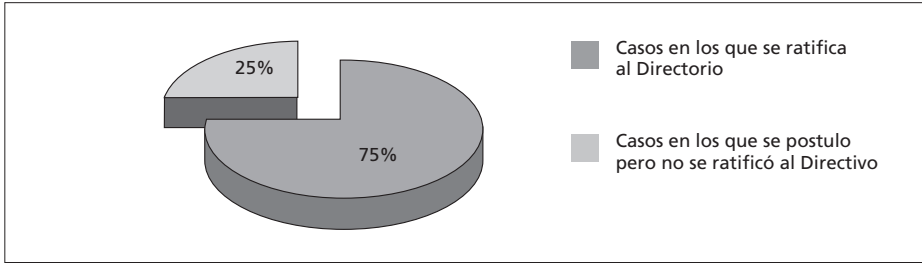


Fuente: Tabla 4.1, Reporte Estadístico Mensual ADP, Febrero 2009. Servicio Civil

El gráfico presentado muestra que la instalación del sistema no ha sido homogénea a lo largo de todos los ministerios, existiendo realidades diversas. Destaca especialmente la cantidad de cargos que están sin concursar aún en el Ministerio de Salud (124 cargos más 71 cargos en concurso). Esto lleva a la reflexión de que las características de los cargos podrían ser diferentes entre los ministerios, requiriéndose tratamientos específicos o atención especial para cada uno.

Otro de los aspectos de interés han sido las ratificaciones en los cargos para directivos que postulan a una posición que ya hubieran ocupado. Si bien un porcentaje menor de los designados estaba en el mismo cargo antes del concurso, aquellos que estaban en el cargo previamente tienen un alto porcentaje de éxito en los concursos.

GRÁFICO 3  
**Distribución de cargos en que el ocupante postuló al concurso**

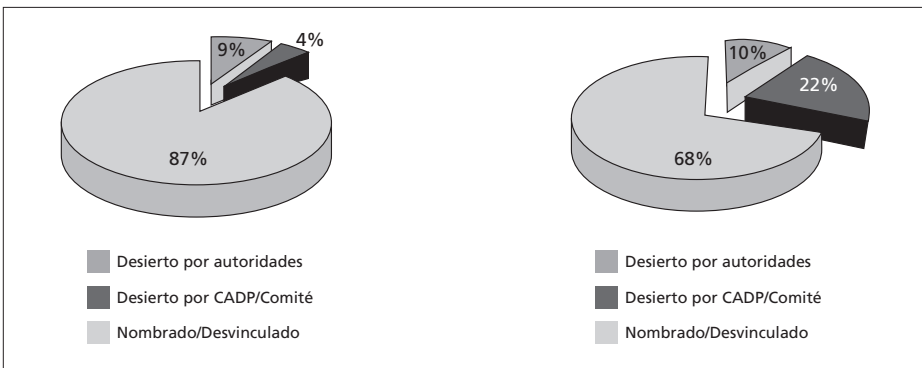


Fuente: Gráfico 4, Reporte Estadístico Mensual ADP, Febrero 2009. Servicio Civil

Como se aprecia del gráfico, los funcionarios que antes del concurso estaban en el cargo y que deciden postularse a través de concurso, tienen una buena posibilidad de ser elegidos. El 75 por ciento de ellos son elegidos y confirmados en el cargo.

Otro de los aspectos de interés de la implementación del sistema está dado por el análisis del éxito y fracaso de los procesos concursables, en términos de identificar cuántos han sido declarados desiertos.

GRÁFICO 4  
**Procesos terminados con nombramiento y procesos desiertos**



Fuente: Gráfico 5.1., Reporte Estadístico Mensual ADP, Febrero 2009. Servicio Civil

Como se aprecia, existen diferencias importantes entre el primer y el segundo nivel jerárquico. Mientras en el primero los casos de concursos desiertos suman solo 11 por ciento, en el segundo nivel los concursos declarados desiertos alcanzan el 32 por ciento, casi tres veces lo que sucede en el primer nivel.

En el caso del segundo nivel preocupa además el porcentaje de concursos declarados desierto por el propio Consejo o por el Comité, evidenciando que existirían problemas en el proceso de selección, en las remuneraciones asignadas al cargo, en el perfil concreto que se demanda, o en otra variable de interés.

Para finalizar esta sección se debe hacer presente que el área Salud se constituye como el área principal del sistema, y las políticas futuras debieran poner especial atención a sus problemas. De hecho, 35 por ciento de los directivos nombrados hasta ahora corresponden a esa área, pero aún quedan más de 120 cargos por llenar en los distintos niveles. Esta particularidad del área salud se refleja, por último, en la cantidad de cargos declarados desiertos tanto por el Consejo como por los Comités o la autoridad correspondiente.

## **Análisis de los principales desafíos del SADP**

En los pocos años desde la creación del SADP, se ha ido generando experiencia y conocimiento relevante al funcionamiento del sistema. Ello porque la ADP ha sido considerada por diversos actores vinculados a los desafíos públicos como un avance relevante que puede contribuir a la mejora de la gestión pública en Chile. Por ello, han sido diversas las instancias que han puesto atención a las necesidades de perfeccionamiento del sistema y han hecho sus propios diagnósticos y propuestas de cambios. A continuación se analizan algunas de ellas.

### **Análisis del informe sobre medidas para favorecer la probidad y eficiencia en la gestión pública, encargado por la Presidenta de la República**

Durante el año 2006, y ante problemas de probidad que afectaban a ciertas reparticiones públicas, la Presidenta Bachelet encargó la confección de un informe sobre medidas para favorecer la probidad y eficiencia en la gestión pública. El grupo encargado de dicha tarea estuvo integrado por Enrique Barros, Carlos Carmona, Alejandro Ferreiro, Davor Harasic, María Olivia Recart, Salvador Valdés y José Zalaquett.

Si bien el informe aborda una diversidad relevante de materias, en este trabajo nos limitamos a referirnos a aquellas relacionadas al SADP.

El informe señala tres focos prioritarios para profundizar el sistema: a) invertir en la madurez del sistema, entendiendo el concurso como la forma normal de elegir a los directivos del sector público; b) extender el sistema hacia todas las áreas del gobierno, incluyendo programas y servicios; y, c) establecer correctivos para que el sistema sea atractivo para profesionales destacados.

En términos de propuestas, se abarcan distintos ámbitos. En materia del proceso de selección, se proponen medidas de mayor transparencia e información para los postulantes, además de auditorías internacionales para evaluar las prácticas aplicadas en los procesos de selección.

Respecto de los servicios incluidos en el sistema, el informe introduce la propuesta de crear servicios mixtos, es decir, servicios cuyo directivo máximo es nombrado por la autoridad política pero en los que el resto de los directivos de alto nivel son seleccionados por el SADP.<sup>6</sup> Propone que además de los servicios ya incluidos en el sistema, se incluyan otros que actualmente están excluidos del mismo (ProChile, Comité de Inversiones Extranjeras, Fondo Nacional de Salud, Servicio Nacional de Menores, entre otros) sin existir argumentos para su exclusión, y plantea, además, la creación de los ya mencionados servicios mixtos, proponiendo en este grupo servicios como CORFO, CONAMA, Dirección del Trabajo, Servicio de Impuestos Internos, Dirección de Presupuesto, etc.

El informe se pronuncia además sobre la situación de las Superintendencias y de los Programas Gubernamentales. Respecto de los primeros, el informe propone incorporarlas al SADP ya sea de forma integral o de forma mixta. Respecto de los Programas, propone incorporar al sistema a sus directivos de primer y segundo nivel, señalando la intención de incorporar al sistema a “todos los programas que suponen asignaciones presupuestarias significativas”, mencionándose como ejemplos Chile Solidario, Chile Barrio, ChileCalifica, Fondo de Innovación de la Competitividad, entre muchos otros. En cuanto a la extensión del SADP a otros ámbitos de la administración pública, el informe sugiere que al menos un tercio de los integrantes de los directorios de empresas públicas sean elegidos por concurso, proponiéndose también extender gradualmente el sistema hacia la administración municipal.

En relación a las designaciones del segundo y tercer nivel jerárquico, el trabajo plantea que, en el caso del segundo nivel, los nombramientos deben hacerse con posterioridad al nombramiento de primer nivel, puesto que no es conveniente que cargos de segundo nivel entren al sistema si el cargo de primer nivel aún no ha entrado al mismo. Sobre el tercer nivel jerárquico, el informe sugiere la posibilidad de que se incluya a profesionales externos en los concursos para cargos de ese nivel.

En términos de estructura de gobierno del sistema, se reclama más poder para el Consejo, señalando que debiera tener facultades verticales al interior de la organización, que el director de la DNSC debiera ser el secretario técnico del Consejo, y que debiera ser reemplazado en la presidencia por el ministro o el subsecretario de Hacienda. El informe señala que el Consejo requiere más potestades en el ámbito de sus competencias, y que debiera revisarse el alza de la remuneración de los consejeros dado que la carga efectiva de trabajo ha resultado mayor que la proyectada. Se propone que las subdirecciones de ADP y de desarrollo de personas pasen a depender del Consejo y no de la DNSC.

Respecto de las remuneraciones de los altos directivos, se señala que el criterio rector es que los sueldos no debieran implicar una brecha, respecto del sector

---

6. Esta propuesta de clasificación de los servicios fue recogida en el proyecto de ley de perfeccionamiento del Sistema que se encuentra en discusión en el Congreso.

privado, que exceda la satisfacción marginal que el interesado tenga en trabajar en el sector público. Por ello, se estima que no debiera haber inconvenientes para que un directivo pueda tener una remuneración superior incluso a la de una autoridad política. De la misma manera, se propone impulsar que las asignaciones de alta dirección se eleven a un monto mayor.

Termina el informe reiterando la necesidad de permitir la existencia de asesores de libre designación y de alto nivel en los ministerios, con honorarios definidos dentro del marco legal y en un contexto de total publicidad y transparencia de estas designaciones.

### **Análisis de los integrantes del Consejo de Alta Dirección Pública**

En un hecho que sorprendió a muchos, los integrantes del Consejo de Alta Dirección Pública nombrados por el Presidente con ratificación del Senado (es decir, cuatro de los cinco integrantes del Consejo) emitieron con fecha 16 de mayo de 2008 una declaración conjunta titulada “Hacia la Consolidación del Sistema de Alta Dirección Pública”.

Transcurridos ya tres años desde la implementación del sistema, los consejeros hacen un balance de los principales logros y de los principales obstáculos en la instalación del sistema.

En materia de logros, sin duda se reconocen logros relevantes. Por ejemplo, se menciona que cerca de 800 cargos han ingresado al sistema y el 56 por ciento de ellas ya han sido concursados o están en proceso de concurso. Se señala que el SADP ha permitido la renovación de los directivos, considerando que más del 60 por ciento de los elegidos no era el titular en el cargo y que el 14 por ciento de los seleccionados provenían del sector privado.

El sistema se ha validado y en efecto ya se han recibido más de 60 mil postulaciones a cargos. La postulación por internet ha favorecido este hecho, y la profundización de la relación con empresas de selección de personas ha permitido mejorar los procesos de selección. En síntesis, serían varios los avances relevantes.

En materia de obstáculos, destaca el problema de las remuneraciones. Según indican los consejeros, existe una brecha demasiado significativa entre las remuneraciones de altos directivos del sector público y altos directivos del sector privado, siendo esta brecha especialmente crítica en el área salud, donde incluso se ha debido declarar desierto un porcentaje especialmente alto de concursos dada la falta de candidatos de buen nivel. Se señala que la Asignación de Alta Dirección no ha logrado constituirse como solución, y, más aún, han sido excepcionales los casos en que las autoridades de Hacienda han accedido a otorgar el 100 por ciento de la asignación.

Los consejeros señalan que el tema de las remuneraciones requiere una discusión y solución urgente, subiendo, por ejemplo, los límites que existen hoy para la Asignación de Alta Dirección.

Un segundo punto abordado por la declaración conjunta es la demora en los procesos de selección. Señalan los consejeros que la demora promedio de un proceso es de 6,5 meses para el primer nivel y ocho meses para el segundo nivel, y más de la mitad del tiempo corresponde a trámites a los cuales la ley no fijó plazo. Así, por ejemplo, no existe plazo para que la Dirección de Presupuesto determine la Asignación de Alta Dirección, o para que los ministerios y servicios designen representantes para los comités de selección. El Consejo propone la determinación de plazos legales para cada uno de estos trámites y la aplicación del silencio positivo como forma de agilizar la velocidad de los procesos de selección de directivos.

El último punto que abordan los consejeros es el proyecto de ley de perfeccionamiento del sistema. Señalan que celebran la iniciativa pero que lamentan la tardanza en la tramitación. Indican que existen materias, en las cuales existe pleno consenso entre los integrantes del Consejo, que podrían traducirse fácilmente en cambios legales. A modo de ejemplo: extensión del sistema a más cargos y servicios, e incluso a programas gubernamentales; mejoramiento del gobierno del sistema, cambios a los procedimientos relativos a los convenios de desempeño, remuneraciones, entre otras materias.

Es interesante destacar el nivel de consenso alcanzado entre los integrantes del Consejo, el cual ha precedido y ha sido mayor que el consenso político necesario para introducir definitivamente los cambios que muchas instituciones y personas han planteado respecto del sistema.

### **Análisis de Transparencia Internacional**

La entidad nacional Chile Transparente ligada a la organización Transparencia Internacional, que tiene por objetivo el combate a la corrupción desde una perspectiva integral, sin duda representa una opinión relevante en el tema de la ADP.

Su postura está contenida en Carta enviada con fecha 14 de octubre de 2008 a la Subsecretaria de Hacienda por el vicepresidente de Chile Transparente, Edgardo Boeninger Kausel.

En dicha misiva la organización plantea, en primer lugar, un reconocimiento a la importancia que ha tenido el Sistema de Alta Dirección Pública para reformar la Administración del Estado. Señala que este mismo hecho hace necesaria su profundización, ya que ha probado ser el mecanismo más adecuado para mejorar la calidad de la política e inhibir la formación de focos de corrupción en el sector público. Por lo tanto, se manifiesta partidaria de aumentar la influencia del SADP de manera extensiva, incrementando los servicios e instituciones públicas regidos por éste. Al respecto propone pasar el Servicio Electoral integralmente al SADP y no en calidad mixto como propone el proyecto de ley que perfecciona el SADP. A su vez, extiende esta recomendación a otras reparticiones cuyas funcio-

nes se ejerzan cada vez más basadas en orientaciones técnicas como la Dirección de Relaciones Económicas Internacionales y la CONAMA. Agrega también que sería recomendable evaluar la conveniencia de avanzar con algunos organismos reguladores con perfil eminentemente técnico, como la Superintendencia de Valores y Seguros y la Superintendencia de Bancos, respecto de las cuales la propuesta del Ejecutivo es incluirlos en el sistema mixto.

En relación a la Presidencia del Consejo de ADP, la propuesta de Chile Transparente es que dicha autoridad sea elegida por los cuatro consejeros, bajo la fórmula de una presidencia rotativa, de manera de propender a una mayor eficiencia y flexibilidad en el accionar del Consejo, y también para comprometer una mayor responsabilidad de los consejeros en el cumplimiento de sus funciones. A continuación plantea que en el evento de que se considere la necesidad de un quinto consejero, con el objeto de evitar problemas que pudieran surgir cuando deban dirimirse los empates, su mecanismo de designación debiera observar las mismas normas actualmente vigentes para toda designación. Vale decir, el acuerdo del Senado.

Chile Transparente también aborda aspectos relativos al funcionamiento del Consejo y es así como propone aumentar el número de consejeros para tener un funcionamiento por salas, integradas cada una de ellas por tres consejeros. Este mecanismo de funcionamiento permitiría agilizar los procesos de selección. En relación a estos últimos señala dos aspectos a ser considerados: el primero respecto al acortamiento de los plazos de subrogancia que propone el proyecto de ley a seis meses prorrogables mientras se resuelve el nombramiento del titular, los que parecen insuficientes y en consecuencia pueden producir daño al sistema de nombramiento. El segundo respecto de los comités de selección de altos directivos públicos correspondientes al segundo nivel jerárquico, donde sería conveniente que el profesional representante del miembro del Consejo tenga la calidad de experto en el área de recursos humanos, aspecto que en la actualidad no necesariamente se ve reflejado.

En relación a los convenios de desempeño propone avanzar en el uso de esta herramienta, que contribuye a la alineación de objetivos en el sector público y al control de calidad de la gestión.

Finalmente, señala que el SADP debiera considerarse como parte de un proyecto más ambicioso de mediano plazo, cual es la creación de un verdadero servicio civil, moderno, meritocrático y flexible, proyecto que envolvería entre otras cosas modificaciones al Estatuto Administrativo. Sería interesante, añade, contemplar el derecho a huelga de los funcionarios públicos (con las necesarias excepciones) a cambio del término de la inamovilidad y del beneficio cierto del fin de los actuales paros ilegales, que son un poderoso elemento de presión de los gremios públicos con poco costo para ellos y que desempeñan, sin lugar a duda, el mismo rol de una huelga.

## Análisis de las propuestas de Costa y Weissbluth

En un trabajo publicado el 2007, Rosanna Costa y Mario Weissbluth analizan los tres primeros años de implementación del SADP, ofreciendo un balance de un “sistema que todavía no es un sistema”. Proponen una serie de cambios y mejoras al sistema organizados en torno a los siguientes puntos:

- Gobierno corporativo del sistema: se propone mayor autonomía respecto del poder político de turno. Se propone que el Consejo pase a ser el directorio del sistema, a través de cuatro consejeros elegidos tal como sucede hoy, existiendo un quinto consejero elegido por el Presidente de la República pero en base a la propuesta del propio Consejo. Se sugiere limitar la cantidad de rechazos que el Presidente puede hacer respecto de una terna o quina, para evitar abusos y dar dinámica al sistema.
- Consolidación de la DNSC: se propone la incorporación de esta dirección al SADP, pasando sus directivos de primer y segundo nivel a ser elegidos por concurso, pero correspondiendo su remoción al Consejo, no al Presidente de la República.
- Mejoras procesales en la ley: señalan que existen varios trámites que pueden hacerse más eficientes si se definieran con mayor detalle plazos y tiempos de acción. Los autores proponen la definición de plazos legales para varios de ellos y la aplicación del silencio positivo como mecanismo de resolución ante ausencia de decisión. Plantean modificaciones a la integración de comités de segundo nivel, proponiendo que estos sean presididos por el representante del Consejo.
- Un sistema adecuado de control de la gestión gubernamental: criticando la “jungla de indicadores” y otros problemas en la gestión pública, plantean que se requiere simplificar y mejorar los instrumentos de gestión. En futuras modificaciones del SADP debiera contemplarse para éste un “rol importante –pero genérico– con los convenios de desempeño”, entre otros ámbitos.
- Un sistema de apoyo, seguimiento, evaluación y flexibilización para los directivos: en este punto se propone que exista un sistema de acompañamiento de los directivos, y que además se generen flexibilidades que permitan al gerente tomar decisiones en ámbitos que hoy se encuentran restringidos por la legislación, como la flexibilidad presupuestaria que hoy estaría muy centralizada en la DIPRES.
- Un nuevo trato: se propone incorporar al tercer nivel al concurso, para aquellos servicios que ya hayan elegido directivos de primer y segundo nivel por este mecanismo, abriendo los concursos y no limitándolos a los funcionarios públicos.
- Las empresas de selección y RR.HH.: en este punto los autores reconocen la labor de estas empresas, y se solicita profundizar la alianza con ellas, introduciendo mecanismos de flexibilidad en su gestión de las búsquedas de candidatos.

- Remuneraciones de directivos: en este punto los autores señalan que “estamos peligrosamente lejos de un nivel adecuado de remuneraciones”, lo que llama a corregir la estructura existente hoy, indicando la necesidad de alzas en remuneraciones para ciertos cargos.
- Evaluación de impacto: en esta transición e implementación gradual del SADP, ya estamos pronto a cumplir el primer ciclo de renovaciones con directivos en sus cargos. Plantean la urgencia de diseñar un sistema de evaluación de impacto del SADP, y de especificación de las variables a medir para determinar el éxito del SADP o la necesidad de introducir mejoras.
- Cobertura: por último, y en materia de cobertura, Costa y Waissbluth plantean la urgencia de incorporar servicios actualmente excluidos como Impuestos Internos, Chiledeportes, Superintendencias, entre otras instituciones.

### **Proyecto de ley que perfecciona el SADP**

Ya desde los primeros meses de implementación del SADP se observaron problemas que demandaban propuestas de mejora.

En diciembre del año 2006 la Presidenta de la República presentó un proyecto de ley para modificar el SADP que entró a tramitación en enero de 2007 a la Cámara de Diputados.

El proyecto surge en el contexto de un conjunto de iniciativas que el gobierno promovió en noviembre de 2006 en una agenda de probidad, modernización y mejoramiento de la calidad de la política.

Entre los contenidos del proyecto de ley, destacan los siguientes:

- incorporación de nuevos servicios al sistema y creación de una nueva categoría de servicios, denominados servicios mixtos;<sup>7</sup>
- perfeccionamiento del gobierno corporativo del SADP;
- definición de nuevas funciones del Consejo de Alta Dirección Pública;
- desarrollo de la institucionalidad de la ADP;
- perfeccionamiento de la publicidad, acceso y difusión de los concursos públicos; y
- fortalecimiento de los procesos de ejecución y operación del sistema de selección de directivos.

7. Se entiende por servicios integrales aquellos en los cuales sus jefes superiores son designados a través del SADP, mientras que se entiende por servicios mixtos en este proyecto de ley aquellos servicios en que el jefe superior del servicio no es designado por el SADP, en tanto que los directivos de segundo nivel sí son parte de éste. Esta distinción significa un aporte y un reconocimiento de que en un mismo servicio pueden existir labores de carácter político (para lo cual se mantiene la designación política exclusiva) y labores de carácter eminentemente apolíticas y técnicas (para las cuales se aplica la ADP). Esto permite solucionar el problema de exclusión total del SADP de aquellos servicios cuyos jefes superiores no corresponde que sean designados por la ADP pero que sus directivos de segundo nivel sí deben ser seleccionados por ese mecanismo.

La tramitación legislativa ha sido lenta. En la práctica, el proyecto tuvo tramitación solo entre los meses de enero y junio de 2007 y aún no ha terminado su primera etapa de trámite constitucional. Dicha tramitación coincide con la época en que aún eran relevantes en el debate de la opinión pública los problemas de corrupción detectados durante el segundo semestre de 2006 y que motivaron —probablemente junto a otras causas— la presentación del proyecto. Al igual que otros proyectos de la agenda presidencial de 2006 -y a excepción especialmente del proyecto de transparencia y acceso a la información-, el debate sobre perfeccionamiento del SADP ha perdido prioridad legislativa en la agenda del Ejecutivo.

Estimamos que es necesario avanzar en este proyecto, especialmente en aquellas materias en las cuales ya existe consenso respecto de las modificaciones a implementar. Postergar las reformas significa dificultar la instalación exitosa de un sistema —SADP— que pretende ser un pilar del desarrollo de la gestión pública chilena.

No analizamos en esta sección el detalle del proyecto toda vez que a continuación se sintetizan nuestras propuestas de mejora del SADP, estando varias de ellas ya incorporadas en el proyecto de ley.

## **Algunas propuestas a considerar**

La presente sección tiene por objetivo ofrecer líneas de propuestas para avanzar en los temas que el diagnóstico ha evidenciado que presentan carencias. Las propuestas están organizadas en torno a líneas temáticas:

### **Institucionalidad del sistema**

Como se ha indicado a lo largo del trabajo, existen distintas señales que dan cuenta de la necesidad de perfeccionar la institucionalidad del sistema. El sistema existente evidencia ventajas y desventajas en su diseño, y es susceptible de perfeccionamiento y revisión. A continuación se plantea un posible esquema institucional alternativo para ser evaluado como opción al diseño actual. En la preparación de este trabajo fueron discutidas y analizadas diversas opciones de diseño institucional, muchas de las cuales no cumplen satisfactoriamente con los objetivos de desarrollo y consolidación del SADP.

Los autores no proponen específicamente que se cambie el diseño actual por el que se señalará a continuación, sino que se evalúe esta estructura alternativa como una opción con ventajas y desventajas respecto de la actual.

Hacemos presente lo anterior, puesto que de adoptarse un cambio de este tipo, se trataría de un ajuste de proporciones a la institucionalidad chilena, con efectos políticos de importancia. Por ello, nos parece que este tema debe ser analizado cuidadosamente y por quienes corresponda a nivel político.

## Diseño Institucional

- a. Estructura del SADP. El Consejo de Alta Dirección Pública podría constituirse como el Directorio del SADP, órgano rector de la institucionalidad de la Alta Dirección Pública.<sup>8</sup> Del CADP dependerían tres direcciones:
- Área selección de directivos: su tarea fundamental es gestionar los concursos, definir los perfiles y llevar adelante las tareas de selección.
  - Área gestión de directivos que integran el sistema: su rol es gestionar el seguimiento y acompañamiento de los altos directivos, su capacitación, perfeccionamiento y control en aquellos ámbitos que corresponda.
  - Área de relaciones con ministerios, remuneraciones, apoyo en la elaboración de convenios de desempeño, etc.: su tarea consistiría en el estudio y negociación con las autoridades políticas de los rangos de remuneraciones, los cargos que se incorporan al sistema, etc.

Este cambio implicaría que el CADP ya no sería una especie de órgano asesor, sino un directorio del sistema de gerentes públicos, y eje central del desarrollo de políticas de recursos humanos para los altos directivos.

En este mismo contexto, el director de la DNSC —u otro funcionario que lo reemplace— pasaría a ser un funcionario de confianza del Consejo, y ya no del Ejecutivo, pudiendo ser removido por el Consejo en caso que lo estimara necesario. El director operaría como secretario ejecutivo del Consejo.

- b. Relación con el Poder Ejecutivo. Este diseño institucional implicaría una mayor autonomía del CADP y de la institucionalidad de ADP en general respecto del Poder Ejecutivo. Como se ha dicho, ello implicaría un cambio relevante en la estructura del Estado, en la lógica del proceso de selección, en la gestión de los directivos y la relación con la autoridad política.

## Ajustes en los procedimientos

### Plazos en los procesos

Coincidimos con las mejoras de economía procesal y de fijación de plazos en los procesos, tal como ha sido señalado en las propuestas antes estudiadas y en el proyecto de ley en discusión en el Congreso.

### Comités de segundo nivel

Proponemos que los representantes del Consejo en los comités de segundo nivel debieran ser expertos en RR.HH., facilitando y mejorando los procesos de selección.

---

8. Al respecto, ver el trabajo de Portales y Raineri (2002) contenido en el volumen II del libro del CEP sobre Reforma del Estado. En dicho trabajo se plantea y desarrolla el modelo de directorios de servicios públicos como mecanismo de gobierno y gestión de los mismos.

## **Extensión horizontal del SADP**

A pesar de que el sistema requiere de perfeccionamientos, existe consenso en la conveniencia y necesidad de ampliar los ámbitos de aplicación de los concursos para altos directivos, tanto a nuevos servicios como también incorporar al sistema otros programas gubernamentales.

### **Extensión del crecimiento hacia otros servicios**

En términos de crecimiento del SADP a otros servicios, es necesario referirse al criterio de inclusión y exclusión en el sistema. Varios expertos han señalado que el criterio consiste en incluir aquellos servicios que ejecutan políticas y excluir a aquellos cuyo rol prioritario es la definición de políticas.

En la legislación original no se aplicó estrictamente este criterio, y hoy se aprecian servicios para los cuales no existe una lógica para su exclusión.

La literatura y la experiencia indican que la distinción entre servicios ejecutores de políticas y servicios que definen políticas no es de fácil aplicación, toda vez que muchos servicios ejecutores de políticas participan también en la definición de las mismas y viceversa.

En consideración de lo anterior, proponemos que la regla general sea que todos los servicios deben ser incluidos, salvo que exista una clara función de definición de política en la institución. En caso de dudas, el servicio debe ser incluido en el sistema. Siguiendo esta lógica, nos parece que todos los servicios deben quedar incluidos a excepción de los siguientes: Presidencia de la República, Dirección de Seguridad Pública e Información, Dirección de Presupuesto, Gendarmería y CONADI.

### **Distinción entre servicios mixtos y servicios integrales**

La distinción entre servicios integrales y mixtos contemplada en el proyecto de ley es un aporte. Nos parece que esta distinción solo debe ser aplicada para aquellos servicios que cuyas autoridades superiores tienen rango de ministro o subsecretario de acuerdo al ordenamiento legal. De esta forma, el criterio para utilizar esta distinción sería únicamente para resguardar el rol político asignado a la máxima autoridad del servicio, pero manteniendo el criterio de mérito y concursabilidad en el segundo nivel del servicio. Este sería el caso del SENAME y del Instituto Nacional del Deporte.

### **Aplicación del SADP como default para nuevos servicios que se creen**

Considerando que el Estado está en permanente cambio y que es probable que se establezcan nuevos servicios públicos en el futuro, estimamos que debiera explicitarse en la legislación que todo servicio público que se cree se debe entender integrante del SADP, salvo que la ley que lo cree expresamente lo excluya del mismo.

### **Incorporación de programas de ministerios y subsecretarías**

Son ya varios los trabajos que han sugerido extender la concursabilidad a instituciones distintas de los servicios públicos, pero que cumplen tareas similares a ellos. Se trata de los programas públicos dependientes de ministerios y subsecretarías. Se ha estimado que desde 1990 se han creado más de 300 programas, muchos de los cuales se han transformado en programas permanentes. Por tratarse de programas de distinta magnitud, naturaleza y dependencia (algunos dependen del ministerio, otros de la subsecretaría, y otros de los propios servicios), no es fácil construir un criterio para determinar cuáles servicios deben ser incluidos en el sistema y cuáles no. Nos parece que la dificultad por definir un criterio no debe limitar el avance de la concursabilidad en aquellos casos en que exista claridad de que se trata principalmente de la ejecución de un programa y no de la definición de políticas. Proponemos los siguientes criterios para incorporar un programa al SADP:

- permanencia en el tiempo por al menos tres años;
- asignación presupuestaria plurianual;
- dotación de personal en planta y contrata; y
- dependencia directa de ministerios y/o subsecretarías, sin vínculos con los servicios públicos.

### **Sobre la profundización vertical del SADP**

#### **Flexibilización de la gestión de los servicios en materia financiera y de RR.HH.**

Una de las condiciones para que el SADP funcione como sistema y no solo como un mecanismo de concursos, es lograr que los directivos elegidos por mérito puedan gestionar con mayor autonomía (y responsabilidad) los servicios que dirigen. Proponemos avanzar en la flexibilidad presupuestaria y en la flexibilidad en la gestión de los recursos humanos de los servicios, traspasando a los directivos la flexibilidad presupuestaria que hoy administra la Dirección de Presupuesto.

Estimamos que esta flexibilidad puede ser otorgada también en base al mérito, es decir, otorgar mayor flexibilidad a aquellos directivos que obtengan resultados de excelencia en la evaluación anual de los convenios de desempeño. Adicionalmente, esta flexibilidad debiera estar vinculada también a los resultados de desempeño institucional.

Se daría así lugar a una serie de incentivos positivos que favorecerían el funcionamiento de los convenios y el desempeño institucional. Los directivos tendrían interés en ser evaluados y en rendir adecuadamente, y los superiores se verían obligados a evaluar y hacerlo seriamente, pues no querrán otorgar libertad en la administración de recursos a un directivo que no está cumpliendo adecuadamente su labor.

Esto generaría además mayor responsabilidad en los distintos actores del sistema: en los superiores, pues serían responsables de la asignación de flexibilidad,

y en los directivos, pues para gozar de mayor autonomía deben alcanzar un buen desempeño en sus cargos y en sus reparticiones en general.

### **Sobre la utilización de los mecanismos de concurso para cargos de nivel inferior**

Hacemos nuestra una de las propuestas existentes en esta materia. Proponemos que para cargos de tercer nivel se proceda a abrir los concursos a personas externas al sector público, aunque no se incorporen estos cargos aún al SADP.

Adicionalmente, proponemos que los comités de selección de tercer nivel tengan una integración equivalente a aquellos que operan para el segundo nivel. Esto implicaría un grupo de tres integrantes: el jefe directo, un representante del servicio y un representante del CADP.

### **Acompañamiento de los directivos y gestión de personas**

#### **Incorporación de procesos de inducción formales al ingreso de altos directivos públicos**

Una de las principales preocupaciones que se recoge de los directivos es la falta de inducción a las tareas que deberán realizar. A este respecto, la literatura sobre Desarrollo Organizacional y Gestión de Personal avala ampliamente la aplicación de procesos de Inducción al ingreso de personal a una determinada organización y al inicio del desempeño de un cargo u ocupación.

El proceso de inducción laboral tiene por finalidad principal preparar a través de herramientas de capacitación y coaching, al momento de iniciar el ejercicio de un cargo, a un sujeto para asegurar el éxito en su desempeño laboral.

En este sentido, la inducción es clave para disminuir la rotación de cargos y para disminuir el tiempo que requiere el individuo en ser plenamente productivo al iniciar un nuevo trabajo.

Hemos constatado que los altos directivos públicos entrevistados o bien no han tenido procesos de inducción formales, que hagan suponer que detrás de ellos hay un diseño y planificación adecuada, o bien estos han sido precarios, muy breves y por tanto insuficientes.

Lo anterior ha dificultado el ejercicio de los cargos pues ha requerido de los propios directivos públicos, especialmente aquellos que no provenían del propio servicio, la inversión de mucho tiempo en identificar información y conocer procesos que debiesen estar disponibles desde el momento mismo en que asumen sus cargos.

El cargo de ADP tiene connotaciones y características significativamente distintas al ejercicio de cualquier otra actividad, sobre todo en el mundo privado. Por pequeña que sea la organización que ese alto directivo público dirija, requerirá, más allá de la competencia técnica y las necesarias habilidades de liderazgo para el desempeño de su función, un conocimiento adecuado de algunas normas y

leyes básicas que regulan el funcionamiento del Estado y las entidades públicas: Ley Orgánica de Bases de la Administración del Estado, el Estatuto Administrativo, la Ley sobre Probidad Administrativa, leyes sobre Modernización del Estado y Nuevo Trato, Ley sobre Procedimientos Administrativos, etc.

Deberá además, desarrollar ciertas habilidades para relacionarse con los medios de comunicación y con la prensa. También requerirá aprender sobre el trato con las asociaciones de funcionarios, sus roles y derechos, como asimismo disponer de algunas nociones de la “cultura organizacional” de las reparticiones públicas en general y en particular de la que le toca dirigir.

Proponemos el establecimiento de un proceso de inducción formal para cada alto directivo público que inicie el desempeño de su cargo, con una pauta común elaborada por la Dirección Nacional del Servicio Civil, en términos de las materias y horas de capacitación a contemplarse.

La ejecución del proceso de inducción deberá estar a cargo del ministerio respectivo y deberá regirse de acuerdo a la pauta e instrucciones que la DNSC dictamine para estos efectos.

El Consejo de Alta Dirección Pública velará por el cumplimiento de estos procesos de inducción, para lo cual podrá requerir los informes necesarios a los ministerios respectivos o a la DNSC.

El documento sobre Orientaciones para el Diseño e Implementación de Programas de Inducción en los Servicios de la Administración Central del Estado, emitido en agosto de 2007 por la DNSC, es un avance, pero insuficiente para alcanzar los objetivos de inducción de un directivo público.

### **Incorporación del coaching y acompañamiento permanente a los directivos del SADP**

El coaching en general es definido por la literatura del Management como el conjunto de herramientas y acciones que tienen por propósito apoyar el mejoramiento del desempeño de una persona y de esta forma alcanzar el máximo de su potencial laboral.

El ejercicio de un cargo de alta dirección, en particular de jefe de servicio, conlleva lidiar con numerosos actores y estar sometido a diversas presiones de grupos e individuos que intentan capturar beneficios para sí. También las exigencias de modernización de los servicios, en conjunto con una importante cantidad de requerimientos que provienen de otras instancias públicas en materia de programas de mejoramiento de la gestión, balances de gestión, metas presupuestarias, etc. (DIPRES, SUBDERE, PRYME, Parlamento, etc.), exigen del directivo público además de las necesarias habilidades personales, el mantenerse al día en materias de gestión y, de vez en cuando, disponer de los apoyos necesarios para el éxito de su cometido.

De las entrevistas a altos directivos públicos realizadas a propósito de esta publicación, se puede constatar que dichos funcionarios reciben un escaso apoyo en materias de gestión, capacitación y perfeccionamiento.

Al respecto, se propone crear una instancia de coaching, acompañamiento y capacitación permanente que tenga por función proporcionar a los altos directivos públicos orientación y apoyo en materias de gestión, relaciones laborales, normativa legal y otras que pudieren ser necesarias para el buen desempeño de este personal. Asimismo, deberá encargarse de generar instancias de encuentro frecuente entre los altos directivos, que les permitan efectuar un intercambio de experiencias e ideas respecto de la marcha y modernización de sus servicios.

Esta Unidad debería formar parte del Servicio Civil y sus programas de coaching y acompañamiento, aprobados y supervisados por el Consejo de Alta Dirección Pública.

## **Remuneraciones**

### **Sobre las remuneraciones fijas**

Las remuneraciones de los altos directivos públicos experimentaron una mejora significativa a la entrada en vigencia de la Ley y su paulatina incorporación al sistema. Además de sus componentes tradicionales, se agregó a la remuneración del directivo público una asignación especial denominada Asignación de Alta Dirección Pública, la cual se diseñó como una forma de agregar atractivo económico a los cargos públicos, en relación a las remuneraciones del sector privado. Por lo tanto hoy constituye renta del cargo, pero que está condicionada al desempeño.

Nos parece que para lograr reclutar directivos de alta calidad, se requiere un monitoreo permanente de las remuneraciones. Sin embargo, creemos que las remuneraciones no deben ser en el sector público de igual o superior cantidad que en el sector privado, pues existe una satisfacción especial por trabajar en el sector público que permite o admite una diferencia entre lo público y lo privado.

Con todo, estimamos que debieran existir bandas de remuneraciones comparativas con el sector privado por cargos y áreas, y que no debiera admitirse un diferencial mayor al 20 a 25 por ciento en cada cargo.

Para que esto sea real, se requiere eliminar el tope de remuneraciones que hoy está definido en el cargo de subsecretario y que el proyecto de ley modifica al rango de ministro. Creemos que para lograr tener directivos del nivel necesario se requiere eliminar esa restricción, admitiendo que algún o algunos directivos puedan tener remuneraciones mayores a los ministros, en caso necesario.

Nos parece además que el tema de las remuneraciones requiere un análisis sectorial específico, toda vez que los principales problemas relacionados con las remuneraciones se presentan en los cargos directivos del área salud, siendo ne-

cesario por tanto seguir revisando los criterios remuneratorios de dicha área a fin de lograr contar con directivos públicos de excelencia.

### **Sobre la vinculación entre desempeño y remuneraciones bajo los convenios de desempeño**

Hoy las consecuencias en las remuneraciones dependen del tipo de servicio de que se trate, correspondiendo porcentajes diferentes cuando al servicio le corresponde asignación de modernización y/u otras asignaciones especiales. Nos parece que no existen fundamentos para aplicar criterios diferentes en este ámbito, y creemos que debiera aplicarse el mismo criterio para todos los servicios. A un cierto porcentaje de cumplimiento del convenio debiera corresponder un porcentaje de la asignación de alta dirección, independiente de cuál sea la naturaleza del servicio; vale decir, debiera existir una asignación vinculada al desempeño para todos los altos directivos públicos, tomando como base de cálculo el total de las rentas permanentes del cargo y asignando porcentajes variables según el grado de logro del Convenio de Desempeño. Para ello se requiere simplificar el artículo 65 de la Ley, uniformando criterios sobre la asignación de las remuneraciones.

### **Convenios de desempeño**

#### **Diseño y definición de metas de los convenios**

Los convenios de desempeño están llamados a ser un instrumento central en la gestión de los directivos públicos. Los convenios debieran ser el reflejo de los objetivos planteados para los directivos y sus organizaciones, abarcando las dimensiones de gestión operativa, gestión del entorno político y gestión estratégica.

A la fecha, los estudios que han indagado sobre los convenios de desempeño (Undurraga y Zaviezo, 2008, por ejemplo), y las entrevistas realizadas para este estudio, dan cuenta de que la formulación y definición de metas de los convenios de desempeño plantea problemas importantes.

Los problemas son de diversa clase. No está suficientemente claro el rol de los ministros respectivos en el proceso, el rol del Consejo, el rol del directivo y el rol de la DNSC. En términos de metas, la revisión de los convenios muestra que en muchos casos se definen actividades más que metas, y no existe un alineamiento estratégico con otros instrumentos de gestión pública, ya no solo a nivel individual sino a nivel institucional.

Proponemos los siguientes aspectos en el diseño y determinación de las metas de los convenios:

- La definición de los convenios de desempeño debe tener lugar con posterioridad al proceso de inducción del directivo, de forma tal que pueda conocer la realidad de la institución y hacerse responsable de los compromisos que asume;

- Se debe revisar la definición del plazo de las metas, toda vez que se definen metas para un periodo de tres años, aun cuando los presupuestos de las instituciones son anuales, existiendo inconsistencia;
- Se debiera revisar el requisito de la diversidad de firmas de ministros para los convenios, o, para el caso de mantenerlas, explicitar el rol que cumplen efectivamente en los convenios;
- El Consejo, como potencial órgano rector del sistema en el futuro, debiera tener un rol general en el control de la suscripción de los convenios y en los estándares de metas a incorporar en los contratos;
- Se debiera hacer un esfuerzo mayor –en conjunto con la Dirección de Presupuesto– para integrar las metas de los convenios de desempeño a los otros instrumentos que se utilizan para planificar, controlar y evaluar la gestión del Estado.

### Evaluación de los convenios

Hoy no se están evaluando sistemáticamente los convenios, en parte porque no existe una consecuencia efectiva de no realizar la evaluación (ni para el evaluador ni para el evaluado), y en parte también porque no existe total claridad de la utilidad y relevancia de los convenios como instrumentos de gestión al servicio del funcionamiento de las agencias públicas. Esto debe corregirse y transformar el proceso de evaluación anual del desempeño de los directivos en uno de los pilares de la gestión de la ADP. Consideramos que el Consejo debiera tener un rol general en asegurar que las evaluaciones hayan tenido lugar efectivamente en los distintos servicios y unidades.

Una manifestación de la poca relevancia asignada a la evaluación de los convenios se refleja en que por lineamiento de la DNSC se ha adoptado la práctica que a falta de evaluación anual se paga la asignación de alta dirección en su máximo definido para el cargo. Estimamos que con esta práctica se pierde el sentido de vincular la remuneración con el desempeño. Consideramos, asimismo, que se requiere revisar los mecanismos e incentivos para asegurar que en forma regular y anualmente tenga lugar la evaluación de los convenios de desempeño que define la Ley, pero en un esquema que permita el aprendizaje por parte de los directivos y que permita también la revisión de los lineamientos por parte de los superiores.

### Consecuencias de los resultados del desempeño

La principal consecuencia de los convenios de desempeño debe ser proveer tanto al directivo como a su superior –y eventualmente en el futuro al Consejo– de información valiosa acerca del funcionamiento del servicio público en cuestión y del desempeño del directivo en particular.

Adicionalmente, consideramos que los resultados del convenio de desempeño –sumados a otros instrumentos cuando corresponda– deben tener incidencia re-

levante en la remuneración variable del directivo y en su capacidad de gestionar con mayor autonomía su repartición.

Concretamente, estimamos que son dos los principales aspectos a considerar:

- Simplificar el artículo 65 de la Ley, uniformando las consecuencias de la evaluación de desempeño en la remuneración de los directivos, tal como fue señalado anteriormente. Hoy las consecuencias de la evaluación impactan de forma diferente a los directivos dependiendo del tipo de esquema institucional del cual participe el servicio respectivo.
- Permitir que aquellos directivos que han logrado desempeños destacados en la evaluación del convenio -sumados a un desempeño institucional destacado- puedan disponer de mayor flexibilidad en la gestión de los recursos financieros y humanos del servicio o institución que dirigen.

Ambas iniciativas contribuirían a alinear el comportamiento de los directivos hacia los objetivos deseados por la comunidad y las autoridades, y reflejados en los convenios.

## Conclusiones

El presente trabajo ha tenido por objeto analizar el SADP creado el año 2003 a través de la Ley 19.882. En él se ha presentado el origen y las características del sistema, identificando los elementos de economía política que caracterizaron su origen y que caracterizan su funcionamiento actual.

El diagnóstico sobre el funcionamiento actual del SADP fue construido utilizando distintas fuentes, incluyendo entrevistas a un grupo de directivos de primer nivel, un análisis de los documentos y estudios emitidos y encargados por la propia DNSC, además de una revisión y síntesis de los principales análisis que expertos ya han efectuado sobre el sistema.

En este trabajo, se concluye que el SADP ha sido un avance importante en el proceso de modernización del Estado, pero que existen muchas oportunidades para mejorar su diseño institucional, su funcionamiento operativo, y la gestión de los directivos seleccionados a través de concurso.

Con estas consideraciones, nuestro análisis se ha focalizado en identificar los principales nudos que hoy dificultan la implementación exitosa de un verdadero “sistema” de gestión de los directivos públicos. Por ello, se han planteado opciones de diseño institucional para el sistema, considerándose como opción el dar mayor autonomía e independencia al CADP, constituyéndolo como directorio y órgano rector del SADP, generando otro esquema de interacciones con las autoridades centrales del ejecutivo. De igual forma, se ha mencionado el tema de las remuneraciones, el diseño y la gestión de los convenios de desempeño, la extensión horizontal y vertical del sistema, y la inducción y apoyo a los directivos elegidos.

La resolución y perfeccionamiento de estos ámbitos permitirá extender con éxito el SADP a otras áreas que no han sido analizados en este trabajo, pero que sin duda revisten importancia.

Entre los ámbitos de extensión del SADP y que no han sido recogidos en este análisis se encuentran la discusión sobre su aplicación a las empresas públicas, a ámbitos de los gobiernos regionales y locales, a CODELCO, a la selección de ciertos funcionarios del Poder Judicial, a la Superintendencia de Casino y Juegos, entre otros aspectos. De igual forma, no ha sido materia de este trabajo el rol de la ADP en la implementación de los desafíos que implica la reforma previsional en materia de selección de directivos públicos. Si bien son varios los proyectos de ley en tramitación en el Congreso que incorporan la metodología concursal para la selección de directivos, no ha sido el foco de este trabajo analizarlos.

Nos parece que para una adecuada implementación y extensión de la ADP a nuevos ámbitos como los recién mencionados, se requiere previamente abordar a través de una modificación legislativa los aspectos que hoy constituyen trabas en la gestión de los directivos y en la eficiencia en los procesos de selección de directivos de excelencia para la administración pública chilena.

## Referencias bibliográficas

- Banco Interamericano de Desarrollo** (2006). Informe sobre la situación del Servicio Civil en América Latina. Koldo Echeverría (editor). Washington, DC.
- Centro de Estudios Públicos, Comisión de Reforma del Estado del CEP** (2002). *Reforma del Estado*, vol. II: Dirección Pública y Compras Públicas.
- Costa, R.; M. Waissbluth** (2007). Tres Años del Sistema de Alta Dirección Pública en Chile: Balance y Perspectivas. Documento de Trabajo, Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile.
- Dirección Nacional del Servicio Civil** (2007). Orientaciones para el Diseño e Implementación de Procesos de Inducción en la Administración Civil del Estado.
- Grupo de Trabajo sobre Probidad y Transparencia** (2007). Informe sobre medidas para favorecer la probidad y eficiencia de la gestión pública, encargado por S.E. la Presidenta de la República. Revista *Estudios Públicos*, 105 (Verano 2007), Centro de Estudios Públicos.
- Longo, F.** (2007). La Profesionalización de la Alta Dirección Pública en Chile. Presentación en la Universidad Alberto Hurtado.
- Mascott Sánchez, M.Á.** (2003). "Sistemas de Servicio Civil: una comparación Internacional". Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, México, D.F.
- Matheson, A. et al.** (2007). "Study on the Political Involvement in Senior Staffing and on the Delineation of Responsibilities Between Ministers and Senior Civil Servants". *OECD Working Papers on Public Governance*, 2007/6, OECD Publishing.

**Portales, C.; A. Raineri** (2002). “Un Sistema de Directorios para la Gestión de los Servicios Públicos en Chile”. En *Reforma del Estado*, vol. II: Dirección Pública y Compras Públicas. Centro de Estudios Públicos.

**Proyecto de Reforma y Modernización del Estado** (2001). Estatuto de Dirección Pública, Documento de Política. Proyecto de Reforma y Modernización del Estado.

**Undurraga, I.; L. Zaviezo** (2008). “Diseño y seguimiento Convenios de desempeño Altos Directivos Públicos: Buenas Prácticas en Experiencias Internacionales de Gerencia Pública”. Estudio elaborado para la Dirección Nacional del Servicio Civil.