

## **Profesionalización del empleo público en Chile: antecedentes históricos**

**Francisco José Silva Durán**

### **I INTRODUCCIÓN**

La creación de la Dirección Nacional del Servicio Civil, y dentro de su estructura del Sistema de Alta Dirección Pública a partir de 2003-2004, fue también la culminación de una serie de arreglos institucionales que permitieron la Reforma. En el presente trabajo describiremos parte importante de lo sucedido en el período comprendido entre 1990 y 2003 donde las condiciones políticas, sociales y culturales cimentaron un importante desarrollo del empleo público en Chile. Nos referiremos a los elementos de contexto de la época, las principales discusiones, al trabajo desarrollado en materia de gestión pública y de gobierno, entre otros.

### **II EL CHILE DE LOS AÑOS 90**

A partir de 1990 asumió en Chile el primer gobierno democrático, liderado por don Patricio Aylwin Azocar. Asumen el poder fuerzas políticas de centro izquierda que representaron la fuerte oposición que tuvo el régimen de Augusto Pinochet Ugarte.

El proceso de reinsertarse en la gestión del gobierno, después de 16 años de dictadura, significó un profundo sentido de responsabilidad con la labor de gobernar. Al respecto señalan los textos de la época<sup>1</sup>: "...hacia 1990, Chile había experimentado fuertes reformas estructurales en el ámbito económico, expresadas en procesos de liberalización comercial, privatización de importantes empresas públicas, desregulación de los mercados financieros y privatización de los servicios básicos, tales como electricidad y telecomunicaciones." Lo señalado se expresó también en la apertura a la competencia de las prestaciones de servicios de salud a través de la creación de las Instituciones de Salud Previsional (Isapres) y la seguridad social, a través de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP).

Señala en informe precedentemente citado, -que a partir de los procesos de ajuste fiscal operados para enfrentar la crisis señalada, y del protagonismo que se le confiere al mercado como solución incuestionable para el modelo de crecimiento económico post crisis, la administración pública sufre un conjunto de embates que configuran un panorama bastante mermado a comienzo de la década de los noventa.

Lo señalado, se traduce en los siguientes efectos para la función pública:

- Inestabilidad y deterioro de las remuneraciones, dado que éstas constituyeron uno de los principales factores de ajuste de las finanzas públicas. Se estimó un deterioro real en los sueldos base de un 47% entre 1979 y 1990.
- El deterioro de las remuneraciones fue más significativo en los sectores de servicios traspasados a las municipalidades como salud, educación, obras públicas, vivienda y tesorería.
- Escasas oportunidades de desarrollo y formación para los funcionarios públicos.
- Desprestigio de la función pública: se establece una cultura organizacional orientada

---

<sup>1</sup>"La Modernización de la Gestión Pública en Chile", publicado por el Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Esta publicación es un esfuerzo de sistematización de la labor realizada por el Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública de Chile durante el período 1994-2000.

al cumplimiento de normas y procedimientos, más que a la búsqueda de resultados.

Bajo este panorama, el gobierno del Presidente Aylwin definió iniciativas que permitieron solucionar los problemas estructurales mencionados y que colaboraron en nivelar las condiciones básicas de la administración pública como fortalecer el funcionamiento y coordinación de las instituciones.

Entre las iniciativas implementadas se encuentran:

- Mejora de la política de remuneraciones.
- Creación de la Secretaría General de la Presidencia.
- Incorporación de las metas ministeriales como instrumento.
- Transformación de la institucionalidad a cargo del tema social.
- Fomento y estímulo a los servicios públicos pioneros en cuanto a la introducción de mejoras al desempeño.
- Formalización de las asociaciones de funcionarios públicos.

Para efectos de este trabajo, es importante señalar que durante los primeros años de los 90, se destacaron en el marco de la gestión pública, iniciativas impulsadas por directivos que contaban con liderazgo y, en algunos casos, con recursos importantes para emprender procesos de rediseño institucional. La búsqueda en el mejoramiento de la calidad de las instituciones públicas, en el caso de Chile se tradujo en procesos específicos de modernización de algunos servicios públicos como el Fondo Nacional de Salud, el Instituto de Previsión Social, el Servicio de Impuestos Internos, el Fondo de Solidaridad e Inversión Social y Registro Civil.

#### Ejemplo de Gestión Transformadora: Servicio de Impuestos Internos

El Servicio de Impuestos Internos fue una de aquellas instituciones que destacó en la década 1990-2000. Desarrolló un completo programa de Modernización que englobó a su vez la aplicación de 150 proyectos específicos. Los objetivos misionales apuntaron a mejorar la fiscalización, reducir la evasión tributaria a porcentajes de un dígito, cautelar la equidad y exactitud en la aplicación de las leyes tributarias, facilitar el cumplimiento de las leyes tributarias y mejorar la atención del contribuyente.

El Servicio de Impuestos Internos abrió nuevas oficinas a lo largo del territorio nacional, descentralizó la gestión, modernizó su infraestructura informática, capacitó a los funcionarios y desarrollo un modelo de atención integral al público. De esta forma, se rediseñaron los procedimientos de obtención de RUT e inicio de actividades y se agilizó el timbraje de documentos.

Un paso significativo y paradigmático fue la masificación de la transferencia electrónica de datos, vía internet, durante la operación Renta en 1999. A partir de ese año se habilitó la recepción y rectificación electrónica de las declaraciones mensuales de IVA.

Conforme a lo señalado, en el período de gobierno del Presidente Aylwin (1990/94), las prioridades en materia de modernización fueron puestas en la recuperación de aspectos

centrales de la función pública, tales como el reajuste de las remuneraciones de los empleados públicos, y la entrega de capacidades a las instituciones para la implementación de políticas prioritarias como salud, educación y seguridad social, entre otras. Lo señalado, fue acompañado de medidas para el desarrollo y fortalecimiento de instrumentos e instituciones, que posibilitaran la coordinación de dichas políticas.

Según datos de la época, entre los años 1990 y 1993 las remuneraciones reales de los funcionarios públicos, incluyendo al personal de las Fuerzas Armadas y de Orden, creció en un 30% real.<sup>2</sup>

La creación del Ministerio Secretaría General de la Presidencia fue un cambio fundamental a principios de los noventa. Esta repartición tuvo la labor de impulsar el proceso de coordinación interna de gobierno e incorporó un sistema de metas ministeriales, lo que fue un instrumento crucial para impulsar una cultura de planificación y evaluación de la gestión del sector público. Simultáneamente, el Ministerio de Hacienda trabajó en varios servicios públicos la aplicación de la planificación estratégica y el uso de indicadores de desempeño.

Luego, en las bases programáticas del segundo gobierno de la Concertación, el Presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle, estableció en su 8º compromiso la Modernización del Estado. Dentro de ese compromiso definió a la modernización de la gestión pública como indispensable para garantizar el desarrollo económico y social de un país, una adecuada inserción internacional y el bienestar de todos los chilenos”.<sup>3</sup> En base a esta convicción del ejecutivo, se creó el Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública, cuya misión se definió como “impulsar y coordinar los esfuerzos modernizadores de los ministerios y servicios del Estado y diseñar y proponer políticas generales sobre la materia y los instrumentos necesarios para su implementación, seguimiento y evaluación.”<sup>4</sup>

Dentro de los lineamientos del programa del gobierno del Presidente Frei Ruiz-Tagle, y conforme al prisma que inspira este trabajo, es importante destacar lo siguiente:

- Convertir al ciudadano en el foco central de la acción del Estado, poniendo especial énfasis en que cada repartición pública identifique a sus usuarios, así como los servicios que ellos requieren.
- Aplicar un estilo de gestión orientada hacia resultados, en lugar de centrarse en normas y procedimientos.
- Mejorar la gestión de las entidades públicas y la eficiencia en la administración de sus recursos.
- Incorporar tecnología moderna y principios modernos de gestión y organización, específicamente transitar desde las formas tradicionales de control hacia la evaluación por resultados.
- Incorporar sistemas que sancionen la ineficiencia y premien el buen desempeño en el ámbito individual.
- Exigir a quienes estén a cargo de una repartición pública, al comienzo de su gestión,

<sup>2</sup> Remuneraciones en el sector público 1989-1994. Reunión de Trabajo. Ministerio Secretaría General de la Presidencia. 1995 Pág. 29.

<sup>3</sup> El Estado al Servicio de la Gente. Balance 1994-2000. Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública.

<sup>4</sup> Ver D. Ejec. N°12 SEGPRES, que crea Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública. 6 Dic. de 1994

un plan de acción que contemple objetivos y metas que se perseguirán durante su período.

- Redefinir los sistemas de evaluación y poner en práctica sistemas de incentivos monetarios asociados a la excelencia.
- Agenda de Modernización

### **III “BALANCE 1994-2000” COMITÉ INTERMINISTERIAL DE LA GESTIÓN PÚBLICA<sup>5</sup>**

En el balance publicado por el Comité, se señalan explícitamente los legados obtenidos durante los años de trabajo, como asimismo se indican las debilidades del proceso y los desafíos a abordar en el futuro.

La creación del Comité constituyó la medida institucional que permitió articular una instancia de seguimiento a las iniciativas en curso. Su carácter interministerial le dio transversalidad para trabajar los temas, tales como la gestión estratégica para la ejecución presupuestaria, la gestión de personas, las políticas públicas, los aspectos comunicacionales, etc. Asimismo impulsó la coordinación de instancias pertinentes para la toma de decisiones en materia de modernización de la administración pública. Contó con un Secretario Ejecutivo a cargo de organizar los equipos interministeriales, asesorar el proceso de modernización de los ministerios y servicios, proponer políticas generales, supervisar su avance, e identificar las áreas o problemas –de naturaleza legislativa, reglamentaria u otra relacionada con decisiones político-administrativas- que requieran de una intervención presidencial.

Por otra parte, está la Secretaría Ejecutiva tuvo la tarea de evaluar los proyectos de modernización antes de ser presentados al Comité de Ministros para su aprobación y tomar medidas que aseguren la ejecución y seguimiento de estos.

Luego estaban los jefes superiores de servicios, hoy primeros niveles jerárquicos del Sistema de Alta Dirección Pública, que fueron las autoridades responsables del diseño, la implantación y la ejecución de los proyectos específicos de modernización en las entidades a su cargo. Todo a cargo de la coordinación del Secretario Ejecutivo.

Finalmente, encontrábamos a los Coordinadores Ministeriales de Modernización, uno por cada ministerio, encargados de dar seguimiento y acompañamiento a los compromisos de modernización de sus respectivos servicios públicos (relacionados o dependientes de su cartera).

El Comité circunscribía su labor específicamente al gobierno central, sus servicios públicos y órganos desconcentrados, lo que abarcaba un total aproximado de 180 servicios y 131.000 funcionarios. No fueron incluidas las municipalidades ni las empresas del Estado.

Es fundamental señalar que el proceso modernizador chileno se enmarcó en lo que fue llamado “reforma gerencial”, que significó definición de objetivos y focalización de la acción del Comité hacia los ejes centrales de la gestión pública. No se contempló tampoco otras estructuras de responsabilidad que hubiesen puesto en peligro el avance de las iniciativas de funcionamiento de los servicios públicos.

---

<sup>5</sup> “El Estado al Servicio de la Gente, Balance 1994-2000” presentado por José Miguel Insulza y cuya introducción es de Claudio Orrego, Secretario Ejecutivo del Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública.

### Fortalezas de la estrategia definida:

- Gradualismo: La estrategia de crear y desarrollar planes piloto, probar, evaluar y luego generalizar políticas y programas, demostró ser un camino más seguro y sustentable. Sin embargo, esto no supone que dicha estrategia siempre sea efectiva para todos los temas.
- Redes: Se puso énfasis en la generación de redes de colaboración más que en normas rígidas, en especial entre los directivos de servicios públicos y de los ministerios del Comité.
- Cambio cultural: Se apostó a que el problema de fondo del modelo burocrático es la cultura organizacional centrada en los procedimientos y de espaldas al ciudadano. Para transformarla se priorizó recentrar el trabajo en los usuarios y sus necesidades, promoviendo la planificación estratégica y la obtención de resultados medibles y evaluables. Lo señalado, se prefirió a promover grandes cambios estructurales y legales que pocas veces logran modificar los comportamientos.

En cuanto a la estrategia del impulso modernizador que se describe, es importante considerar los siguientes puntos enunciados en Lecciones y Aprendizajes 1994-2000 del Ministerio Secretaría General de la Presidencia:

- “En el caso de Chile se optó por privilegiar las reformas que potencian la capacidad de gerenciamiento y los nuevos instrumentos de planificación y evaluación de la gestión, que son los que precisamente cambian las rutinas y la cultura de la gente.”<sup>6</sup>
- La definición de los contenidos de la gestión, por cierto no estructurales, colaboró en delimitar el marco de la reforma, permitiendo una comprensión instrumental de la misma, moderando expectativas y resistencias respecto del proceso general.
- Resultados concretos descritos por el informe:
- Posicionamiento del tema en la agenda política.
- Nueva cultura de resultados y orientación al usuario.
- Buenas prácticas y modelo de gestión (en calidad e innovación).
- Institucionalización de la gestión estratégica.
- Liderazgo en el uso estratégico de tecnologías de información y comunicación.

### Debilidades del proceso indicadas por el informe:

- Las iniciativas no siempre tuvieron la adecuada coordinación y acompañamiento de parte de los que ejercían responsabilidades en el nivel central.
- No se fue suficientemente efectivo en generar alianzas estratégicas con representantes del mundo político.
- La intención de avanzar rápido a pesar de la escasez de recursos y la existencia de otras prioridades políticas, hizo que se ampliara mucho la agenda perdiendo el foco y tal vez la efectividad.
- Quizás lo más importante es que faltó, fue capacidad para relevar el tema de la gestión de personas. Si bien el balance muestra mejoras en capacitación, evaluación del desempeño, remuneraciones y beneficios de los funcionarios, todo ello no se

<sup>6</sup> La Modernización de la Gestión Pública en Chile: Avances y Desafíos. Claudio Orrego. Seminario Internacional: A Reforma Gerencial do Estado. Noviembre 1998.

consideró suficiente. Dos años de evaluaciones institucionales, a través del Premio a la Calidad, demostró sistemáticamente que este factor requirió de más trabajo.

Desafíos indicados por el informe:

- La creación de un defensor ciudadano.
- La reestructuración de los ministerios.
- La creación de una institución responsable de los temas de gestión pública.
- La modernización del sistema de gestión presupuestaria.
- La extensión de las cartas de derechos ciudadanos a todos los servicios públicos.
- La reformulación de la carrera funcionaria, incluyendo un sistema de gerencia pública.

Claudio Orrego<sup>7</sup>, quien fuera Secretario Ejecutivo del Comité Interministerial de la Modernización de la Gestión Pública, señaló que a pesar de que el Comité fue creado por el Presidente de la República, y estuvo compuesto por los ministerios más importantes (Hacienda, Presidencia, Interior, Trabajo, Economía, Secretaría General de la Presidencia), lo cierto es que éste no tuvo la radicación institucional que le permitiera llevar a cabo en forma óptima su tarea, al menos por las siguientes razones: a) en la práctica estuvo lejos del Presidente; b) su coordinador tuvo rango de jefe de división, no es un Ministro; c) tuvo demasiados responsables (al final también significó ninguno); y d) precariedad de medios, tanto financieros como humanos y jurídicos.

#### **IV SEGUNDO BALANCE “PERÍODO 1997-2000” Consolidación de la Estrategia de Modernización**

Entre los años 1997 y 2000 se desarrolló un marcado liderazgo del Ministerio Secretaría General de la Presidencia en la implementación de la temática modernizadora, lo que se materializó a través de la División de Modernización, donde se radicó la Secretaría Ejecutiva del Comité.

En la etapa anterior, 1994-1996, básicamente se fortaleció la coordinación entre las instituciones, la socialización de las temáticas relacionadas con el concepto de modernización del Estado y el impulso respecto de las iniciativas de socialización y sensibilización a los altos directivos públicos. También en estos dos años se generaron condiciones para que los servicios públicos incorporaran tecnologías y metodologías de gestión orientadas a fortalecer la planificación y evaluación.

A su vez, en el período 1997 a 2000, el Comité Interministerial adquirió un claro protagonismo en la conducción del tema de modernización y definió un Plan Estratégico de Modernización. Asimismo se llevó a cabo una estrategia comunicacional que dio visibilidad a las acciones y logros del Comité como de los Servicios Públicos.

Se señala en el informe “Lecciones y aprendizajes 1994-2000” de la Secretaría General de la Presidencia, que el rasgo distintivo de esta etapa es que por primera vez se incorpora en las líneas de acción y las iniciativas, dentro de un plan de trabajo de carácter estratégico a través

---

<sup>7</sup> La Modernización de la Gestión Pública en Chile: Avances y desafíos. Claudio Orrego, Secretario Ejecutivo del Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública (1997-2000) Seminario Internacional: A Reforma Gerencial do Estado, Brasilia 17/18 noviembre, 1998. MARE.

del cual se definen prioridades y objetivos, en coherencia con la definición de los principios de probidad, igualdad y no discriminación, eficiencia, eficacia y gestión participativa.

Este trabajo de asignación de prioridades, plazos y responsabilidades se efectuó mediante un ejercicio participativo con los ministerios. Definió las siguientes líneas de acción:

- Gestión Estratégica.
- Transparencia y probidad de la gestión pública.
- Calidad de servicio y participación ciudadana.
- Gestión de Personas.
- Institucionalidad del Estado.
- Comunicaciones y extensión.

En este período, y en el marco del Plan Estratégico 1997-2000, se definieron objetivos con un mayor grado de especificidad, pero considerando en los contenidos elementos culturales y de largo plazo.<sup>8</sup> Entre ellos:

- Constituir una red estable de servicios públicos que lideren y se comprometan con un Estado al Servicio de la gente, capaces de innovar y adaptar nuevas tecnologías en gerencia y administración.
- Mejorar continuamente la certeza, seguridad, accesibilidad, receptividad y acogida que dan los servicios públicos y el gobierno a la ciudadanía.
- Garantizar a la ciudadanía la transparencia y probidad en el desempeño de las funciones públicas.
- Establecer una institucionalidad del Estado que permita mejorar la eficiencia, flexibilidad y coordinación en aquellas áreas del sector público de mayor complejidad y prioridad.
- Perfeccionar la gestión pública priorizando el logro de resultados, estimulando la eficiencia en el uso de los recursos humanos, financieros y tecnológicos, e incorporando en la Administración Pública una cultura de la evaluación.
- Generar el discurso gubernamental relativo a la modernización de la gestión pública, posicionando el tema y las iniciativas impulsadas por el gobierno como componentes relevantes de la agenda pública de los siguientes tres años.

## **V ACTORES RELEVANTES DEL PROCESO:**

1.- Asociaciones de Funcionarios: Durante estos años se observan instancias permanentes de diálogo entre la Secretaría Ejecutiva del Comité y los máximos dirigentes de la Asociación Nacional de Empleados fiscales, ANEF, en torno a temas de modernización de la gestión pública. En una primera fase, años 1994-1995, se realizaron talleres y seminarios para la discusión conjunta de los temas y alcances. Se lograron así acuerdos relevantes en materia de capacitación del sector público, participación en los seminarios internacionales como panelistas y conferencistas, participación de los estudios de clima organizacional, siendo un actor central para la discusión de sus resultados y la implementación de las iniciativas. Durante el período, la ANEF mantuvo una actitud de participación y de apertura de diálogo frente a los diversos temas del programa.

---

<sup>8</sup> Plan Estratégico de Modernización de la Gestión Pública. El Estado al Servicio de la Gente. Ministerio Secretaría General de Gobierno, Octubre, 1997.

Se destacan, entre otros, los siguientes acuerdos:

- Acuerdo ANEF-Gobierno para la modernización del sistema de capacitación de funcionarios públicos, que entre otros puntos define el aumento del presupuesto de capacitación por lo menos hasta el 1% de las remuneraciones, y la creación de Comités de Capacitación, con participación de los funcionarios, para el establecimiento del programa de capacitación.
- Acuerdo ANEF-Gobierno de la ley N°19.553 y de la ley N°19.618, complemento de la primera, que establecen un incentivo diferenciado según el desempeño individual e institucional, además de un incentivo salarial adicional mensual de 5.5% en 1998 y de 6% en 1999.
- Creación de los Comités Paritarios de Higiene y Seguridad.
- Las temáticas en que la ANEF presentó mayor preocupación y crítica fueron las relativas a la carrera funcionaria, las remuneraciones y los mecanismos de desempeño individual. Aun así, anualmente se reajustaron las remuneraciones en forma consensuada entre funcionarios y gobierno.

## 2.- Directivos y funcionarios públicos:

Los directivos de las instituciones jugaron un papel central en la definición de la estrategia para impulsar el proceso modernizador. Se destacó el rol participativo y propositivo que jugó desde su creación el “Comité Inter-servicios de Modernización”, compuesto por los jefes de servicio de los 20 servicios públicos con mayor desarrollo en estos temas. Este Comité se reunía una vez al mes y articulaba propuestas y análisis concretos respecto de diversos temas de interés a nivel de proceso de modernización: rol de las instituciones centrales en el proceso de modernización (Dirección de Presupuestos, Contraloría General de la República, etc.), identificación de problemas que constituían trabas para la mejora de las instituciones.

Asimismo, los funcionarios públicos participaron como sujetos centrales de la mejora de sus servicios. Si bien no hay estudios que permitan cuantificar esa participación, se pudo apreciar su presencia masiva en las actividades organizadas por el Comité, incorporación voluntaria a las actividades de formación y a las redes de trabajo que se establecieron.

3.- Usuarios: A iniciativa de sus directivos varios servicios incluyeron instancias de interlocución permanente con los usuarios-ciudadanos, destacando en la materia el Servicio de Impuestos Internos, el Fondo Nacional de Salud y el Instituto de Normalización Previsional. Es así como se desarrollaron estudios específicos (1996-1999) para conocer la percepción de los ciudadanos respecto de las instituciones públicas, y sobre la base de esas percepciones, se impulsaron iniciativas como el Premio a la Calidad de los Servicios Públicos, Cartas Ciudadanas, etc.

4.- Gremios de empresarios: Los gremios de empresarios manifestaron necesidades que se relacionaban con la discusión sobre modernización del Estado, siendo las principales las siguientes:

- Reducción del tamaño del Estado y niveles de gasto corriente.
- Aumento de eficiencia de las instituciones, a partir de un diagnóstico e imagen de alta burocratización y poca transparencia de resultados.
- Desburocratización de ciertas regulaciones, sobre todo en las referidas a la creación

de empresas.

- Estas temáticas se trataron en el contexto del Foro de Desarrollo Productivo (organismo tripartito que integran trabajadores, empresarios y gobierno), instancia formal que permitió el diálogo entre estos importantes actores.

5.- Partidos políticos y Parlamento: La relación definida con los partidos políticos –señalada en el balance del período- se mira como una de las principales debilidades del proceso modernizador de este período. No se observa una estrategia explícita por parte del Comité frente al Congreso o partidos políticos.

A partir de 1997, cuando la estrategia de modernización tiene componentes comunicacionales más explícitos, se realizan intentos de acercamiento, entre los cuales destaca la organización de un grupo de trabajo para la realización de un viaje a Nueva Zelanda, compuesto por políticos, académicos, miembros de ONG y directivos públicos.

6.- Universidades y Centros de Estudio: El Comité durante estos años entregó permanentemente información acerca de su trabajo y reflexiones. Del mismo modo, hacía invitaciones abiertas a seminarios y talleres sobre diversos aspectos de la modernización del Estado.

## **VI RESUMEN DE LAS LÍNEAS Y ACCIONES CENTRALES (1994-2009)**

1.- Convertir a la Gestión Estratégica en el Motor del Cambio:

Conforme a lo señalado en el Balance, se trabajó en incorporar una cultura de evaluación, eficiencia y calidad en el quehacer interno de las instituciones del Estado y en los organismos públicos que prestan servicios a la ciudadanía. Lo señalado, permitió traducir en planes y programas los contenidos de las políticas gubernamentales y promover la coherencia y coordinación entre los sectores y los lineamientos centrales del gobierno. Así, introducir herramientas de gestión significó una transformación fundamental al interior de las instituciones públicas chilenas, herederas de una tradición que ponía el acento en normas, procedimientos y procesos más que en los resultados.

Sin embargo, como se señalará más adelante, esta cultura organizativa previa centrada en las normas y procedimientos mantiene desde uno de sus vértice un rasgo muy propicio respecto del cuidado y respeto de las normas jurídicas que deben garantizar el desarrollo de un Estado de Derecho, representado por ejemplo en el importante rol que cumple la Contraloría General de la República.

El Sistema Integral de Gestión Incluye:

- Metas Ministeriales.
- Compromisos de Modernización.
- Programas de Mejoramiento de la Gestión.
- Sistema de Evaluación de Metas y Compromisos.
- Balances integrales de Gestión.

Dentro de los resultados de los esfuerzos implementados podemos señalar:

---

<sup>9</sup> Plan Estratégico de Modernización de la Gestión Pública. El Estado al Servicio de la Gente. Ministerio Secretaría General de Gobierno, Octubre, 1997.

- En 1999 todos los servicios nacionales y regionales incorporaron la mayoría de los nuevos instrumentos de gestión.
- En 1998, el 83% de los servicios registró un cumplimiento de un 90% de sus programas de mejoramiento de la gestión.
- En 1999, 115 de 180 instituciones públicas redactaron sus balances integrales de gestión.

Ya en 1990, en un esfuerzo conjunto del Ministerio Secretaría General de la Presidencia y del Ministerio de Hacienda, se formularon las metas ministeriales anuales, lo que constituyó el primer impulso a una cultura de planificación y evaluación. Las metas ministeriales identificaron, ordenaron y formularon anualmente las principales tareas de los distintos ministerios. Se incluían las principales iniciativas, planes y programas, que se desprenden de la misión institucional y se establece su vinculación con los objetivos centrales de gobierno. En la formulación de las metas anuales el Ministerio Secretaría General de la Presidencia se entregaban las directrices y herramientas metodológicas para una correcta ejecución del proceso; asimismo, se definió el seguimiento de los compromisos como su difusión.

Desde 1995 se establecieron las metas regionales, las que comprendían las estrategias de desarrollo de cada región, mediante la coordinación de los ministerios y gobiernos regionales. Compromisos de Modernización y Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG):

En 1994, el Comité Interministerial de Modernización impulsó la firma de compromisos de modernización de 43 servicios públicos. Estos definieron proyectos específicos, identificables y con plazo fijo. Durante el período 1997-1998, 81 servicios públicos incorporaron indicadores de gestión y 128 suscribieron 374 compromisos de modernización.

Una vez instalados estos cuadros de compromisos el modelo se fue perfeccionado y con ello se dio paso a la creación de los Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG).

Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG):

Tras la promulgación de la ley N°19.553, el año 1998, se dio inicio a los Programas de Mejoramiento de la Gestión, estableciéndose una asignación de modernización institucional y colectiva para los servicios públicos. Los PMG se traducen en acuerdos de desempeños fijados para los servicios públicos, los que se suscriben con los Ministros de Hacienda, Interior y Secretaría General de la Presidencia, los que abarcan un número determinado de objetivos específicos de gestión, los que están debidamente definidos, operacionalizados y evaluados conforme a la misión institucional.

Los PMG buscaron incorporar decididamente instrumentos de gestión sustentados en herramientas de planificación estratégica para comprometer a los servicios con una gestión eficiente y eficaz. Al mismo tiempo persiguieron generar información válida y oportuna de los resultados obtenidos por las instituciones, como insumo para la generación de recursos y la toma de decisiones en materia presupuestaria.

La finalidad de los PMG es que se cuenten con antecedentes objetivos de cada servicio para hacerse acreedor a una asignación institucional por desempeño, según porcentajes de

cumplimiento de metas. La asignación se otorga según el grado de cumplimiento de los objetivos de gestión comprometido por cada servicio. Esta asignación se entregó por primera vez en marzo de 1999, la mayoría de los 120 servicios que comprometió metas en 1998 alcanzó gran parte de ellas. Un 83% alcanzó un grado de cumplimiento de 90% o más; un 11% cumplió en un rango de 75% a 89.9%, y sólo un 6% no alcanzó el mínimo de 75% necesario para obtener el incremento institucional.

#### Plan Piloto de Modernización:

En el marco del proceso de modernización de la gestión pública, 8 servicios públicos fueron seleccionados en un plan piloto de Convenios de Desempeño para mejorar la productividad, eficiencia y servicio al usuario en el marco de una mayor flexibilidad presupuestaria.

El piloto se relacionó a cuatro grandes temas:

- Desarrollar un estilo de gerencia pública acorde con el proceso de modernización.
- Fortalecer una gestión con énfasis en los resultados y no en los procedimientos.
- Propiciar sistemas de evaluación del desempeño.
- Vincular el presupuesto con gestión.

La selección de las instituciones participantes se realizó en la perspectiva de asegurar la representación de distintos sectores (educación, salud, justicia, agricultura). También se tomó en cuenta el universo de usuarios que atienden, el impacto de sus acciones y el grado de modernización de su gestión.

Servicios seleccionados:

1. Dirección del Trabajo.
2. Fondo de Solidaridad e Inversión Social, FOSIS.
3. Fondo Nacional de Salud, FONASA.
4. Junta Nacional de Jardines Infantiles, JUNJI.
5. Servicio Agrícola y Ganadero, SAG.
6. Servicio de Cooperación Técnica, SERCOTEC.
7. Servicio de Impuestos Internos.
8. Servicio de Salud Valparaíso.

El plan se formuló sobre la base de la misión institucional de cada uno de los ocho servicios y de los objetivos de gestión e indicadores de cumplimiento, consignados en los respectivos Programas de Mejoramiento de la Gestión. Cada servicio se comprometió con un número prudente de metas (10 u 11), cuyo cumplimiento se verificó por un Comité Técnico. Asimismo, los compromisos contemplados en los Convenios de Desempeño consideraron las áreas de tecnología, recursos humanos, calidad y satisfacción del usuario, contabilidad y control del patrimonio.

Conforme a lo señalado, se observa que durante el período 1994-2000 se buscó configurar un sistema de gestión estratégica gubernamental compuesto por tres niveles de responsabilidad:

1. Estratégico: Presidencia de la República y Consejo de Gabinete. Este nivel definía los lineamientos estratégicos. Su sistema de cuenta pública es a través del Mensaje Presidencial.
2. Estratégico Operativo: Ministerios y Gabinetes Regionales. Este nivel desarrollaba las metas ministeriales y regionales de carácter estratégico. Su sistema de cuenta pública son los Balances Consolidados de Gestión Integral.
3. Operativo: Servicios Públicos. Este nivel ejecuta acciones para el cumplimiento de los objetivos estratégicos. Su sistema de cuenta pública son los balances integrales de gestión.

## 2.- Tecnologías de Información y Comunicación:

Se consideró durante esos años la incorporación de la Tecnología como una responsabilidad estatal. El Estado chileno hasta la fecha se había considerado pionero respecto de la incorporación de las tecnologías de información y comunicación a diversos procesos, lo que ha repercutido con claridad en el aumento de la eficiencia en la gestión, la mejoría de la calidad de atención, una mayor transparencia y, en general, un mejor acceso a la información.

En el marco señalado, el Gobierno del Presidente Frei creó en 1998 la Comisión de Nuevas Tecnologías de Información y Comunicación. En ella participaron representantes de distintos ámbitos del quehacer nacional, quienes trabajaron una estrategia nacional y priorizaron medidas para que Chile avance sustantivamente en la materia. Se buscó fortalecer el rol que juega el

Estado en el ámbito de la modernización tecnológica, de regulación de un mercado nuevo y competitivo, y de fomento de aplicación de las TIC en el campo de la educación, las redes sociales, la innovación productiva, las relaciones internacionales y la cooperación y el acceso de los ciudadanos a la información digital.

## **VII REFLEXIONANDO SOBRE LA DIRECCIÓN O GERENCIA PÚBLICA**

Los días 18 y 19 de junio de 1998, el Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública organizó el “IV Encuentro Internacional sobre Modernización del Estado”, el que contó con la asistencia masiva de funcionarios públicos y con la presencia de expertos internacionales y representantes del ámbito político, gremial y académico.

El tema central del seminario fue el de “Dirección y Gerencia Pública. Gestión para el Cambio”, en tanto se consideró una reflexión necesaria para fortalecer el desarrollo del programa de modernización de la gestión pública iniciado por el gobierno de la época.

John Biehl, Ministro Secretario General de la Presidencia por esos años, señaló en la presentación del libro que finalmente compiló las ponencias, lo siguiente:

“...todo indica que para dar pasos decisivos en el desafío que nos hemos planteado de poner al Estado al servicio de todos los ciudadanos de nuestro país, debemos contar con recursos humanos dotados de las atribuciones y competencias necesarias para liderar y promover el cambio cultural y organizacional que la modernización requiere”.

Se aprecia de este modo, el convencimiento y tendencia de que la manera de coronar los esfuerzos efectuados durante esos años en materia de modernización del Estado, es la conceptualización y la creación de una gerencia pública, en tanto el modelo actual a esos años, no se correspondía completamente a las necesidades del país ni de la administración, ni a los requerimientos nuevos y cambiantes que en el contexto nacional e internacional imponía la globalización, los modernos sistemas de democracia, los modelos económicos, el avance tecnológico, como los temas y actores emergentes en una época.

En el seminario intervinieron expertos invitados de Canadá, Gran Bretaña y Nueva Zelanda, del BID y la OCDE, quienes desarrollaron la visión de la importancia que los países desarrollados otorgan al rol de los altos directivos públicos, considerados actores claves en el proceso de modernización.

Es importante destacar, que a esa altura del año 1998, el Ministro John Biehl indicaba como un tema pendiente a resolver la mayor participación y compromiso del mundo político en las materias relacionadas a la modernización del Estado, así como el establecimiento de canales de interlocución con los usuarios como principales beneficiarios del sector público.

Dentro de las intervenciones del Encuentro, corresponde para efectos de este trabajo, relevar las siguientes:

EXPERIENCIA DE NUEVA ZELANDA (Donald Hunn<sup>10</sup>):

“Ningún país puede ignorar los cambios y desafíos que presenta el mundo moderno, tales como la globalización, la reducción de las distancias, la interdependencia entre los países. Para sobrevivir y crecer nos veremos cada vez más obligados a administrar nuestros países y nuestros sectores públicos, de manera que logren responder a las presiones a las que se ven sometidos en la competencia con los demás países.”

Citando a Bill Norton de la Universidad de Harvard, señaló que la nueva sociedad del conocimiento cambiará totalmente nuestra manera de trabajar, y que el papel del gerente será mucho más difícil y complejo porque las nuevas tecnologías permitirán, a menudo, que los trabajadores sepan más que el gerente. El trabajador tendrá mucho más poder, y si el líder quiere controlar la situación, si quiere guiar y dirigir, necesitará de nuevas y más sofisticadas técnicas de administración.

Hunn señaló que es importante definir el Estado moderno, determinar qué es lo medular que queremos conservar de él. Indica que en todos los países se están traspasando muchas de sus actividades a corporaciones estatales e incluso al sector privado, por lo que es muy importante redefinir cuáles son los componentes esenciales que se requieren al centro del gobierno para dirigir un Estado Moderno.

Dentro de los ejes relevantes de la reforma de Nueva Zelanda destaca:

1.- Establecer objetivos claros y precisos: Se indica que en Nueva Zelanda se tenían organizaciones de gran tamaño, con responsabilidades, funciones y objetivos múltiples que

---

<sup>10</sup>Ex director de la Comisión de Servicios Estatales de Nueva Zelanda.

hacían cada vez más difícil realizar el trabajo. Se definió entonces terminar con este tipo de organización y crear nuevas estructuras con funciones claramente diferenciadas. Se traspasaron así muchas así muchas actividades que estaban centralizadas en el sector público incluso privado en algunos casos.

2.- Se crearon nuevas bases organizacionales y nuevas estructuras: Lo señalado significó separar funciones y con ello reducir los conflictos y mejorar la coordinación gubernamental. Después de estudiar las funciones que existían en las distintas organizaciones y sistemas, se separó el diseño y la gestión de políticas de la entrega de servicios.

3.- Diferenciar funciones de los gerentes públicos con la de los Ministros de Estado: Se trabajó en persuadir a los Ministros de que ellos son responsables por los resultados finales, pues como representantes de los ciudadanos deben cautelar los valores de la sociedad y hacerse responsables de que se cumplan las políticas. La labor de los gerentes públicos, es entonces, implementar esos objetivos.

4.- Independencia de la Gestión Pública: Lo señalado implicó independencia de los políticos como también de la burocracia central. En Nueva Zelanda durante los años 70 u 80 toda la acción gubernamental estaba fuertemente controlada por el Ministerio del Tesoro y Finanzas y por la Comisión de Servicios Estatales. A mediados de los años 80 se descubrió que los controles no funcionaban en la nueva realidad, por lo que se decidió por un sistema muy simple: se puso un límite a los gastos de los servicios públicos. El gerente -entonces- disponía de una cantidad de dinero y con eso debía lograr los resultados que exigía el Ministro.

Al mismo tiempo se entregó a los gerentes una independencia y autonomía, de espacio y flexibilidad para producir los resultados que de él se esperaban. Esa autonomía generó una productividad, energía y entusiasmo que jamás habría logrado un sistema central de controles.

5.- Búsqueda de un nuevo tipo de liderazgo: Tradicionalmente en Nueva Zelanda el líder de un servicio público combinaba los papeles de asesor del Ministro y de jefe de servicio. Estos dos roles generaban una confusión importante por lo que se suprimió el de asesor enfatizándose las cualidades de gerencia. Para lograr ese objetivo fue necesario inculcar nuevas ideas, nuevos enfoques y de hecho traer nuevas personas para que desempeñaran los cargos directivos. Asimismo, se dio énfasis en la especialidad o conocimiento técnico de los gerentes públicos.

6.- Rendición de cuentas: La independencia obligó a generar un sistema de rendición de cuentas. No fue fácil establecer el sistema, pues manejar las presiones que implica el asumir responsabilidades debe hacerse con paciencia y sabiduría, y por sobre todo, sabiendo exactamente por lo que se debe rendir cuentas. Este modelo exige nuevas cualidades en los gerentes públicos, ya no sirven los supervisores pasivos y anónimos.

7.- Nuevos líderes, nuevos salarios: Para reclutar personas competentes se requiere ofrecer salarios competitivos. Costó años convencer al público y a los políticos de la necesidad de pagar gerentes públicos con salarios tal vez superiores al de los mismos ministros.

8.- Preparar un nuevo ambiente para los gerentes: Una vez definido el tipo de líderes se requiere definir el tipo de ambiente que ellos necesitan para lograr un alto desempeño. Se requieren definir los resultados que se esperan de su desempeño y las cualidades personales como el tipo de liderazgo con que deben enriquecer su función. Deben, entre otras características, estar siempre presente la ética y los valores que subyacen a nuestra profesión. El valor del servicio público, el mérito de la objetividad, así como el hecho de ser capaces de entregar el mejor consejo y el mejor servicio posible.

#### EXPERIENCIA DE PAÍSES OCDE (Sigurdur Helgason<sup>11</sup>):

En su presentación, Helgason señaló que no ha sido fácil la experiencia de los países OCDE en materias de Sistemas de Gerencia Pública. Lo señalado en atención al gran número de presiones que enfrentan los procesos de reforma del sector público. Estas coacciones son en parte del tipo económico, como es el caso del déficit en los presupuestos. Asimismo, es importante considerar las necesidades de reestructurar el sector público para enfrentar el proceso de globalización.

Otras presiones vienen del mundo social y político, y se basan en las desconfianzas en las reformas por parte de algunos sectores políticos, incluso de los usuarios y de los funcionarios.

Señala que en los últimos años se ha apreciado una diversificación de las necesidades y preferencias, pues la gente ya no se conforma con los servicios estándares y requieren de servicios hechos a su medida.

#### Principales características de la reforma:

- No existe un modelo único de gerencia pública, sin embargo se pueden identificar algunos elementos comunes en la mayoría de los países, aun cuando el ritmo de implementación de la reforma sea diferente:
- Importancia del desempeño en términos de efectividad, eficiencia y calidad de los servicios.
- Autonomía y autoridad para la gestión. Esto significa liberar a los directivos de las reglamentaciones y procedimientos descentralizados, haciéndolos responsables de la gestión de sus organizaciones.
- Orientación de las organizaciones públicas al servicio de los ciudadanos.
- Uso de prácticas modernas de gestión, lo que significa tanto desarrollar estas prácticas en el sector público como importarlas del sector privado.
- Reformas en el proceso de elaboración de presupuestos y en la gestión financiera. Una condición clave para la reforma es que estos procedimientos sean adecuados y transparentes, que contemplen una buena información acerca de los niveles de gastos y un estricto control del uso de los recursos.
- Acción del gobierno: El proceso de reforma obliga a disminuir la parte que le corresponde al gobierno en la sociedad. Los gobiernos tienden a clarificar sus roles, evitando hacer todo en todas partes; a definir sus roles en forma más específica, a hacer que estos sean más selectivos y orientados hacia objetivos concretos.
- Autonomía y rendición de cuentas: Hay una tendencia a entregar mayor autonomía a la gestión, pero esta no es suficiente en sí misma, por eso los países destacan que los

---

<sup>11</sup> Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE).

directivos se responsabilicen y rindan cuentas de la gestión que se les ha encomendado. Mayor autonomía señala implica mayor rendición de cuentas.

- Cambio de grandes departamentos integrados por agencias autónomas. Asimismo, se han cambiado las relaciones jerárquicas basadas en instrumentos legales por relaciones basadas en contratos.

Objetivos fundamentales:

- Mejorar la gestión Pública, no sólo a nivel general sino también a nivel de organizaciones individuales.
- Mejorar la rendición de cuentas.
- El ahorro.
- Procedimientos según los objetivos:
- Si el propósito es mejorar la gestión, existe una lista de temas específicos que conciernen a ese tipo de reformas. Esto implica iniciativas ad hoc que provienen de la base, desarrolladas y controladas por las organizaciones mismas. Es muy importante la entrega de poder a estas organizaciones.
- Por otra parte, si el objetivo es la rendición de cuentas, las reformas tienden a generarse en la cima, son más globalizantes, se basan en normas legales y se focalizan en distintos tipos de medición del desempeño.
- Y si el objetivo es el ahorro, las iniciativas también provienen de la cima, combinándose con iniciativas específicas para identificar posibles ahorros.

Modelos de Reforma:

No sólo es importante saber qué se quiere sino también cómo se debe hacer la reforma.

Podemos apreciar distintos métodos de cambio en los países de la OCDE, algunos países enfatizan las reformas que van desde la base hacia arriba, con poder de decisión para las organizaciones e incentivos desde el centro. Otros países prefieren el método inverso: reformas que surgen desde la cima que luego se implementan a todo el sector público. Otras naciones desarrollan procesos globalizantes y otros hacen reformas específicas.

Dinamarca, Suecia y Finlandia han preferido el modelo autónomo de reforma y las iniciativas ad hoc. En el rango medio se encuentran naciones como Francia, Holanda, EEUU y Canadá. Y un tercer grupo lo componen Reino Unido, Australia y Nueva Zelanda, que impusieron métodos globalizantes con iniciativas que van desde la cima hacia la base.

También ha existido un cambio del tipo tradicional de burocracia a lo que llamamos mecanismos de mercado; es decir, hacia una visión de las organizaciones desde la perspectiva del mercado. Otro cambio se refiere a la posición de los altos funcionarios, que pasan de administradores –cuya función principal fue controlar- a gerentes que emplean no sólo instrumentos legales sino también una amplia gama de herramientas de gestión.

También se observa la tendencia a generar sistemas descentralizados de gerencia y sustituir grandes organizaciones centralizadas con separación de roles y objetivos. Hay países como Francia que no han avanzado mucho en este aspecto, pero otros como Nueva Zelanda y Reino Unido que han puesto gran énfasis en la separación de roles.

EEUU, Australia, Holanda y Canadá conservan el modelo de administración pública con grandes organizaciones, aunque con elementos de descentralización. Finalmente están Suecia, Dinamarca y Finlandia con una antigua tradición de descentralización, autonomía de gestión (devolución de autonomía) y empleo de agencias.

Papel de los altos funcionarios:

- Los altos funcionarios juegan un rol clave en la reforma de la gestión del sector público, sean cuales sean los modelos, métodos o herramientas que se utilicen. Sin embargo existe una tendencia a no integrar el proceso de reforma de las organizaciones con el cambio de sus miembros en especial de sus directivos.
- Tendencia a las reformas en Gestión de Personas:
- Descentralización de los organismos centrales.
- Traspaso de las responsabilidades de los jefes de servicios a los jefes superiores.
- Reemplazo del control detallado de las actividades por estándares de desempeño.
- Consolidación de presupuestos de salarios con gastos administrativos.
- Flexibilización del sistema de salarios y empleos.
- Tendencia de reducir e incluso eliminar brechas de salario entre el sector público y el privado. En Suecia se eliminaron las normas especiales para el sector público y los salarios dependen del mercado.
- Los países tienden a diferenciar a los altos funcionarios, a los que le asignan una naturaleza especial dentro del sector público.

Estudio del Servicio de Gestión Pública:

PUMA realizó un estudio sobre altos funcionarios del servicio civil de 21 países OCDE. Los altos funcionarios se definieron como:

- Funcionarios que trabajan para el gobierno central.
- Gerentes o especialistas en cargos del más alto nivel.
- Directores de segundo y tercer nivel más alto del sector público.
- En general los altos funcionarios constituyen el 1% o 2% del sector público.

Temas del Estudio PUMA:

- Definición y composición de los altos funcionarios de los servicios públicos.
- Cambios en los procedimientos de selección y nombramientos.
- Énfasis en la especialización en gestión pública.
- Mayor preocupación por aumentar la diversificación, por ejemplo, de raza y género.
- Nuevas iniciativas en cuanto a remuneraciones, movilidad, término del empleo y criterios y procedimientos de selección.

Sistemas separados para altos funcionarios: En 6 de los 21 países OCDE estudiados los altos funcionarios se rigen por un sistema diferente al del resto de la administración. Se considera en esos países que los altos directivos comparten una cultura común, tienen amplia experiencia, una visión global del gobierno y son competentes para gestionar.

En los países donde no existe un sistema formal para los altos funcionarios es común que éstos tengan condiciones diferentes de empleo que reflejan una naturaleza especial de los cargos.

**Selección y nombramientos de Gerentes Públicos:** En países como Francia y Japón existe una carrera funcionaria y los cargos se proveen desde dentro con funcionarios del servicio público. En otros países existen concursos abiertos y cualquier persona calificada para el cargo puede acceder a éste. Sin embargo, aunque se advierte una tendencia general a abrir el sistema de nombramientos, incluso a atraer al sector público gerentes calificados del sector privado, la mayoría de los directivos provienen del servicio público nacional.

**Políticas de Empleo:** Ha aumentado las políticas de empleo a plazo fijo en vez de los contratos de por vida, comunes en algunos países.

Las causas de terminación de los contratos son:

- Por disposición del gobierno.
- Desempeño insatisfactorio.
- Reducción o reestructuración de los servicios.

Sin embargo, no es común efectuar cambios radicales en los cargos directivos de la administración pública. Cuando hay cambios de gobierno, por ejemplo, normalmente se da una clara separación en los cargos políticos y administrativos.

**Evaluación del desempeño individual:** La mayoría de los países tienen sistemas de evaluación del desempeño respecto de los directivos del sector público. Además, la mayoría de ellos tienen sistemas formales para tratar los casos de mal desempeño. Es común tratar estos temas de manera más informal que formal.

**Remuneraciones por desempeño:** La mayoría de los países considera que las personas prefieren un reconocimiento basado en la promoción más que en los incentivos económicos. Existen muchas experiencias en sistemas de remuneración por desempeño, tanto para el sector público en general como para los altos directivos. Hay contratos de desempeño individual y otros conforme a resultados de la institución.

## **RESEÑA BIOGRÁFICA**

Francisco Silva Durán es Abogado, Master en Dirección Estratégica de RRHH de la Universidad Politécnica de Cataluña, y Master en Gestión de Calidad de EOI España y Universidad Diego Portales de Chile. Desde la Creación de la Dirección Nacional del Servicio Civil de Chile, se ha desempeñado como Jefe de su División Jurídica, a cargo de la implementación jurídico-administrativa del Sistema de Alta Dirección Pública y del modelo de desarrollo de las personas impulsado a partir de la dictación de la ley N°19.882.