

## **Diez años de alta dirección pública en Chile**

**Francisco Longo Martínez**

### **INTRODUCCIÓN**

El sistema de Alta Dirección Pública (ADP) fue creado en Chile el año 2003, en el marco de un vigoroso conjunto de reformas que tuvieron por objeto la regeneración y modernización de la institucionalidad administrativa del país.

Específicamente, la ADP se nutrió de la idea de que debía avanzarse en la profesionalización de una franja de cargos públicos situados en el espacio de dirección inmediato al nivel estrictamente político, que eran provistos hasta entonces mediante procesos de cooptación puramente discrecionales. La decisión implicaba cambiar esos mecanismos de provisión basados sobre todo en la confianza política, e introducir fórmulas de acceso que garantizaran la idoneidad profesional, e instrumentos de gestión que facilitaran un mejor desempeño.

Hoy, transcurridos diez años desde su creación, la ADP muestra un avanzado nivel de consolidación institucional. Parece, por eso, un momento oportuno para hacer balance de la experiencia, identificando sus logros y sus desafíos. Este es el objeto del panel y de esta ponencia introductoria. En ella, no pretendemos describir pormenorizadamente la ADP ni presentar sistemáticamente los elementos que caracterizan el diseño institucional del sistema, cosa que se ha hecho ya en otras publicaciones. Señalaremos, eso sí, los que nos parecen sus principales rasgos distintivos para, a partir de ellos, realizar una valoración de cuál es la situación en la que el sistema se encuentra en 2013 y cuáles son sus posibles líneas de evolución.

### **CARACTERÍSTICAS BÁSICAS DEL MODELO CHILENO DE ALTA DIRECCIÓN PÚBLICA**

La ADP chilena presenta unos rasgos propios que delimitan la experiencia y permiten distinguirla de otros sistemas de gerencia pública profesional existentes en el mundo. Es bueno identificarlos para poder abordar posteriormente una valoración de cuál ha sido su desarrollo en la práctica y de hasta qué punto han permitido alcanzar los objetivos pretendidos. A nuestro juicio, algunas de las características más destacables del modelo son las siguientes.

#### *Énfasis en la profesionalidad gerencial*

El objetivo primordial del sistema es disponer de gestores profesionales al frente de las grandes áreas de política y de los principales servicios públicos del Estado (salvo aquellos ámbitos expresamente exceptuados por tratarse de funciones que se considera netamente políticas). El peso de la confianza política y personal en los nombramientos se limita, por tanto, drásticamente: queda circunscrito a quienes hayan acreditado una idoneidad para el cargo, y se pretende objetivar después mediante instrumentos que permitan una evaluación del desempeño efectivamente producido. Importa resaltar que el criterio de profesionalidad que el sistema maneja no es genérico para el conjunto de la ADP sino contingente al cargo del que se trate, como se indicará enseguida.

### *Consenso político transversal como garantía frente a la apropiación partidista*

La sostenibilidad del sistema profesional de ADP a lo largo del tiempo se fía a un diseño de sus mecanismos de gobierno (Consejo de la ADP) que refuerza la independencia del Ejecutivo y garantiza la presencia, en los principales procesos de decisión, de personas propuestas por las dos fuerzas centrales del sistema político chileno. El que ese formato evolucione hacia un funcionamiento basado en la independencia y la profesionalidad de las decisiones y consiga evitar las tentaciones del cuoteo político es una condición de éxito del diseño institucional de la ADP a largo plazo.

### *Una institucionalidad rectora sólida*

El sistema de ADP se integra en un organismo creado por el mismo paquete de reformas: la Dirección Nacional del Servicio Civil (DNSC), cuyo encargo es actuar como instancia central responsable de las políticas de capital humano del Estado chileno. Para el buen funcionamiento de la ADP, resulta imprescindible la existencia, en el interior de la DNSC, de sólidas capacidades profesionales instaladas, en especial en lo que respecta a su aptitud para: a) identificar y describir con precisión las posiciones directivas y los perfiles de competencias asociados; b) contratar en el mercado los mejores servicios disponibles en el campo del reclutamiento y la selección; c) gestionar con eficiencia y agilidad los procesos de cobertura de vacantes; y d) relacionarse con los diferentes servicios del Estado, con los candidatos y con la comunidad de directivos públicos, y manejar los problemas jurídicos, políticos e interpersonales que derivan de esas relaciones.

### *Vinculación del sistema a cargos específicos*

Entre las opciones fundamentales de diseño de la ADP se excluyó la de crear un sistema de carrera directiva (creación de un grupo o cuerpo de directivos públicos profesionales, cuya pertenencia habilita para desempeñar cargos directivos, y del que se nutren las necesidades del sistema a lo largo del tiempo) Se optó, en cambio, por un sistema de empleo, o *position based*, esto es, pensado para cubrir dichas necesidades a medida que se van produciendo: cada cargo requiere un perfil específico que se busca en el mercado, sin restricción en cuanto al origen del candidato, y sin que el acceso a un cargo de la ADP otorgue derecho a la continuidad en el sistema una vez cesada la relación de empleo.

### *Tipología dual de cargos*

El sistema integra dos niveles de cargos, comprendiendo el primero de ellos posiciones directivas directamente subordinadas al poder político, y el segundo posiciones dependientes del primer nivel jerárquico de la ADP. Hay algunas diferencias entre ambos en lo que respecta al procedimiento de acceso, si bien no afectan a los aspectos nucleares del sistema. Los cargos directivos de tercer nivel e inferiores están integrados en el sistema ordinario de empleo público y se rigen por las normas propias de este.

### *Acceso meritocrático*

El acceso por mérito es la principal garantía de profesionalidad del sistema de ADP. Desde el primer momento, se opta por una noción sustantiva del mérito, que rehúye los merecimientos puramente formales y busca la idoneidad de los candidatos en la posesión de las

competencias asociadas al perfil definido como deseable. Esta configuración del mérito abre paso necesariamente a mecanismos avanzados de selección como las pruebas psicométricas, las simulaciones, las entrevistas, etc., desarrollados en el campo de la gestión de las personas.

### *Apertura a la sociedad*

La ADP se define desde el principio como un sistema abierto, al que se puede acceder desde dentro o desde fuera de la Administración pública. Esto hace que la oferta de cargos directivos públicos coexista con la oferta del sector privado, y plantea la competitividad de los salarios y demás condiciones de trabajo como un requisito para atraer a los mejores candidatos. La voluntad del sistema es, por ello, alinear en lo posible a los mercados de retribución las posiciones integradas en la ADP, pese a la dificultad –constatada en la mayoría de los países que disponen de sistemas similares- para conseguirlo plenamente, en especial en ciertos sectores de actividad, en los que la brecha salarial es particularmente amplia.

### *Gestión público-privada del proceso de reclutamiento y selección*

Para la gestión del acceso a cargos de la ADP, la DNSC, organismo rector del sistema se reserva como función propia la descripción –en colaboración con el ministerio o servicio afectado- del cargo y del perfil de competencias asociado al mismo. El resto del proceso es encargado –previa la correspondiente licitación- a una empresa del mercado de la selección, que aplica los instrumentos correspondientes y elabora, para el Consejo de la ADP, una propuesta final de 3 a 5 candidatos. Esta configuración del proceso permite –sin renunciar a la dirección y supervisión del mismo- aligerar la estructura de la DNSC, impidiendo su hipertrofia burocrática, y al mismo tiempo aprovechar los servicios de valor añadido disponibles en el mercado de la selección de directivos, aproximando ésta a pautas propias de las empresas del sector privado.

### *Enfoque contractualista del desempeño directivo*

El sistema introduce con carácter obligatorio los convenios de desempeño, como fórmula para identificar las prioridades y objetivos de cada ocupante de un cargo de ADP, y encomienda a la DNSC la regulación del modelo e instrucciones para su formulación, y a los ministros o superiores jerárquicos su elaboración y suscripción acordada con el directivo. Estos convenios son la base para la evaluación del desempeño del directivo.

### *Equilibrio centralización/descentralización en el gerenciamiento del sistema*

La ADP busca un equilibrio entre las funciones rectoras encomendadas a la DNSC y el papel de los ministros y jefes de servicios del poder ejecutivo en el funcionamiento del sistema. Este equilibrio se articula de un modo muy desigual a lo largo del tiempo. El objetivo de garantizar la profesionalidad exige una intervención intensiva de la DNSC al principio, en la fase de acceso, que se relaja en las etapas posteriores de la relación de empleo del directivo (contrayéndose a la regulación de los convenios de desempeño y a la realización de actividades de formación y socialización), hasta desaparecer por completo en el caso de controversia con el superior, que puede decidir por sí mismo la desvinculación del directivo, volviendo a intensificarse en el momento en que deba procederse a un nuevo proceso de

cobertura de la vacante.

## **A MODO DE BALANCE**

La valoración de estos diez años de ADP presenta, sin duda, un saldo netamente positivo. Los logros del sistema acreditan a éste como una de las experiencias de reforma de la gestión pública más relevantes, entre las producidas en este siglo, no solo en América Latina, sino en el mundo.

En síntesis, la Administración pública chilena dispone, gracias a la ADP, de un sistema fiable de acceso a los altos cargos del sistema público, basado en el mérito y capaz de utilizar, con eficacia y agilidad apreciables, técnicas avanzadas de gestión del capital humano en el reclutamiento y la selección. Al mismo tiempo, el sistema ha permanecido abierto al talento, allá donde este se encuentre, posibilitando una mayor apertura del sistema público a la sociedad civil.

El núcleo central rector del sistema ha adquirido una potencia de gestión razonable y, sin hipertrofiarse, ha conseguido instalar capacidades técnicas notables que le confieren una legitimidad importante. A su vez, el gobierno del sistema ha conseguido mantener el consenso político transversal sin debilitar las garantías meritocráticas. El hecho de que las propuestas por unanimidad sean la norma en el funcionamiento del Consejo, así como la baja tasa de judicialización de incidencias son signos evidentes de buena salud, desde este ángulo.

En conjunto, puede afirmarse que la ADP ha alcanzado un grado notable de institucionalización, cuando menos en sus rasgos básicos, y presenta un nivel consistente de interiorización en las rutinas de funcionamiento del sistema político-administrativo chileno. Ha vivido ya dos ciclos electorales completos, uno de ellos con vuelco de color político de la Presidencia y del Ejecutivo, y ha conseguido preservar, en términos generales, su configuración profesional y meritocrática.

Entre los aspectos en los que cabría incidir para fortalecer la ADP, cabría apuntar la existencia de una rotación de quizá demasiado alta en la ocupación de los cargos, los déficits de atracción de talento que se detectan en ciertas áreas de actividad pública, y también un cierto grado de indefinición sobre la extensión deseable del sistema a diferentes tipos de cargos y niveles institucionales.

Por otra parte, las garantías de profesionalización, sólidamente consistentes en los procedimientos de acceso a los cargos, presentan una apariencia algo más débil en momentos posteriores del desempeño directivo: evaluación, desvinculación, nombramientos transitorios, etc. De forma coherente con ello, la robustez de las prácticas de gestión de capital humano instaladas en el sistema, muy notable en el reclutamiento y la selección, no se constata en igual grado en fases posteriores del proceso de gestión.

No menos relevante parece la insuficiencia que presenta todavía la incorporación de los convenios de desempeño al funcionamiento del sistema. Además de ser, como vimos, una de las piezas básicas del modelo, constituyen el punto de partida para evaluar sobre bases sólidas y contrastables la experiencia de la ADP.

Sin duda la ADP es ya –esto puede afirmarse sin temor de errar- una experiencia contrastada de éxito en términos de profesionalización directiva. Será bueno ir mostrando evidencias de cómo estos avances en la profesionalización se van traduciendo en mejoras de resultados en la implementación de las políticas públicas y en el funcionamiento de los servicios públicos. La planificación y evaluación del desempeño directivo y su vinculación a los resultados organizativos son el mejor camino para conseguirlo. Insistiremos en ello más adelante.

## **LAS ÁREAS DE MEJORA**

Estas valoraciones nos conducen a la detección de ciertas áreas de desarrollo del sistema, que, de abordarse con éxito, contribuirían a fortalecerlo, más allá del muy estimable grado de consolidación que evidencia ya en la actualidad.

### ***Completar la definición del modelo***

Se mantiene, a lo largo de los años de funcionamiento del sistema, un debate de fondo, no del todo resuelto, sobre el alcance del universo de cargos que debieran estar incluidos, y aquellos que, dentro de los rangos incluidos en el nivel 1 de la ADP, procedería reservar a la designación política. Este debate nace de la extrema dificultad de distinguir entre política y gestión a la hora de delimitar cargos y perfiles.

En nuestra opinión, dado que resulta especialmente arduo el establecer criterios intemporales, alejados de las contingencias de los ciclos políticos, habría que aceptar con naturalidad –y regular en tal sentido- la posibilidad de que el poder ejecutivo excluya de la ADP ciertos cargos, por considerar que exigen, en un momento dado, una provisión y gestión directamente políticas. Tal vez el establecer un cupo limitado para estas exclusiones facilitara la solución.

El funcionamiento de estos años ha puesto también de manifiesto, entre los cargos de niveles 1 y 2, diferencias considerables de las que las cifras de rotación de unos y otros dan buena cuenta. Tal vez sería el momento de acoger estas diferencias en el tratamiento jurídico y organizativo de los procesos de gestión relativos a ambos tipos de cargos, cuyos requerimientos de estabilidad y flexibilidad son claramente distintos.

Esta línea de trabajo bien podría complementarse con otra destinada a producir un mejor engarce del sistema con los cargos directivos situados fuera del mismo. Las tareas de dirección en la Administración Pública no se agotan en la ADP. En especial, parece importante abordar los procesos de gestión de los terceros niveles directivos, para los que el régimen ordinario de planta y sus mecanismos de concursabilidad no ofrecen soluciones adecuadas.

El éxito de la ADP en la provisión de directivos públicos profesionales le ha ido trasladando encargos de gestión de estos procesos en otras áreas del sistema público, distintas de las pensadas inicialmente, y se piensa actualmente en su extensión a los gobiernos regionales y locales. Este es un síntoma de buena salud del sistema, pero plantea algunos peligros. Por una parte, puede producir sobrecarga o propiciar un crecimiento excesivo de la instancia rectora del sistema (DNSC).

Por otra, puede acentuar la evolución hacia un modelo de ADP como mecanismo especializado en reclutamiento, hipertrofiando este rol, debilitando otros y reduciendo su papel de garante de la calidad gerencial del poder ejecutivo al de una agencia de selección de directivos.

Sería aconsejable tener todo ello en cuenta a la hora de reflexionar sobre la evolución del modelo, ya que una u otra dirección plantean desafíos bien diferentes, y afectan directamente al modelo de gerenciamiento del sistema, y en particular a los equilibrios entre funciones centralizadas –en la ADP- y descentralizadas –en los ministerios y servicios- en lo que respecta a los directivos públicos.

### ***Hacer el sistema más atractivo***

Como señalábamos antes, hay áreas de política pública donde se hace particularmente difícil el atraer talento directivo cualificado. Por otra parte, un exceso de rotación puede reducir el retorno de la inversión pública que supone el mantenimiento del sistema. Ambas circunstancias hacen pensar que el potenciar la capacidad de atracción de la ADP forma parte de los desafíos a asumir.

Mejorar el posicionamiento de la ADP en el mercado de directivos pasa, desde luego, por ofrecer unas remuneraciones competitivas. El sistema chileno pretende resolverlo mediante la fijación de una retribución complementaria que tiene en cuenta las características de cada cargo y del sector en que se inscribe, y que corre a cargo de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda (DIPRES).

Sin embargo, las restricciones que, en Chile y, en general, en todos los países encuentran los sistemas públicos para competir en los mercados salariales, aconsejan –sin perjuicio de intentar adecuar los salarios en lo posible a los mercados de referencia- poner en valor los aspectos no estrictamente monetarios del trabajo directivo público, sus elementos de gratificación intrínseca y su potencial para promover el desarrollo y la empleabilidad de quienes se dedican a él.

En este sentido, creemos que hay un importante trabajo por hacer para introducir en el sistema de ADP reglas e incentivos que reduzcan lo que a todas luces parece un exceso de precariedad del trabajo. Penalizar de algún modo los ceses inmotivados y asegurar a los directivos mecanismos de protección y apoyo a la recolocación podrían ser medidas en esta dirección.

También contribuiría a ello, y redundaría al mismo tiempo en incrementar el retorno de la inversión, el potenciar el aprovechamiento del capital humano directivo más allá del primer cargo ocupado. Esta es claramente un área de madurez del sistema, e implicaría rentabilizar el conocimiento que la DNSC va disponiendo sobre un conjunto de profesionales, en la que a la información procedente del proceso inicial de reclutamiento, hay que unir la que dimana de la evaluación del trabajo desarrollado durante años. Sin renunciar a la apertura que caracteriza al sistema ni convertir subrepticamente la ADP en un sistema de carrera –lo que, en nuestra opinión, sería un error- hay importantes pasos que pueden darse en esta dirección.

### ***Fortalecer las garantías de profesionalidad***

Como antes indicábamos, la ADP muestra una considerable robustez del sistema de garantías meritocráticas vinculadas al acceso al cargo. Sin embargo, la solidez no es la misma en las etapas posteriores del desempeño directivo. La posibilidad de remoción totalmente discrecional del cargo por parte del superior introduce una posibilidad no desdeñable de fractura.

Ciertamente, el desempeño de la dirección se mueve en un contexto de confianza, y el establecer restricciones burocráticas al cese no parece la vía más adecuada para resolver el problema. Por otra parte, es cierto que existe un importante freno instalado ya en el sistema: el superior que destituye anticipadamente a un directivo de la ADP es consciente de que la ocupación posterior permanente de la vacante exigirá un nuevo proceso de selección del mismo tipo, que será gestionado de nuevo por la DNSC y supervisado por el Consejo de la ADP, y sabe que no le está dado saltarse ese proceso para proveer el cargo por sí mismo. Sin embargo, pensamos que se podría incrementar el repertorio de desincentivos al cese anticipado, cuando menos de dos formas.

En primer lugar, cabría sustituir la discrecionalidad pura de la desvinculación por una exigencia de motivación del cese. Está demostrado en otros ámbitos y lugares que el hecho de tener que motivarlas reduce, en general, el número de destituciones. En el marco de la ADP, el procedimiento lógico debiera relacionar la motivación con las evaluaciones del cumplimiento de los convenios de desempeño, lo que, además de aumentar la eficacia moderadora de la regla, haría las desvinculaciones más objetivas y transparentes, y fortalecería además el papel de los convenios que, como diremos enseguida, parece otra de las líneas recomendables de mejora del sistema.

En segundo lugar, se deberían imponer límites más estrictos a la ocupación transitoria de los cargos. En la actualidad, los nombramientos transitorios son a menudo la válvula de escape más fácil para rehuir las restricciones que la ADP ha introducido a la cooptación política de los directivos. A nuestro entender, la ocupación transitoria de un cargo debiera inhabilitar para participar en el proceso de provisión regular de la misma posición. Además de suponer el desincentivo más fuerte al cese arbitrario, mejoraría notablemente la imagen de limpieza de los procesos de acceso, que se ve inevitablemente enturbiada cuando en ellos participan personas que se encuentran ocupando por cooptación los cargos de que se trata.

### ***Perfeccionar los mecanismos de contractualización***

Como vimos, la contractualización del desempeño directivo es uno de los rasgos constitutivos del sistema de ADP, y se plasma en los convenios de desempeño. Sin embargo, es también uno de los elementos del sistema que ha tenido un menor grado de desarrollo. La dificultad para implantar estos mecanismos en culturas políticas y administrativas resistentes tanto a la planificación como a la evaluación no puede desconocerse.

Por otra parte, así como el acceso por mérito puede ser visto como una restricción, más o menos incómoda pero que son otros quienes la ejecutan, la formulación de convenios de desempeño exige en cambio del gobernante una implicación activa para la que a menudo se siente poco preparado, cuando no escéptico sobre la utilidad de invertir en ella su tiempo.

Por estas razones, el potenciar los convenios de desempeño exige enfoques que pongan el acento en la utilidad, objetividad, simplicidad y facilidad de manejo.

El camino pasa, a nuestro juicio, por vincular lo más estrechamente posible el desempeño individual –del directivo- y el organizativo –del servicio a su cargo-. En esta dirección, creemos, debiera orientarse el ejercicio de la facultad reguladora que compete a la DNSC sobre el modelo y las directrices para elaborar los convenios de desempeño. Los convenios deben incluir aquellos objetivos que importan de verdad a quienes gobiernan, y los directivos deben ser evaluados con arreglo a los resultados efectivamente producidos.

Los indicadores de resultado –aquello que se consigue- son percibidos como más útiles y objetivos, y, al mismo tiempo, como más fáciles de administrar que los que tienen que ver con aspectos más complejos y personales del desempeño, como pueden ser las competencias. Éstos últimos aspectos podrían tener cabida en instrumentos de orientación y apoyo al desarrollo directivo que correspondería implementar a la instancia rectora del sistema. No puede pretenderse, sin embargo, siendo realistas, que sirvan para articular las relaciones entre el directivo y su superior jerárquico.

El otro gran desafío que afronta la potenciación de los convenios es el de lograr su vinculación efectiva al conjunto de incentivos que gravitan sobre el desempeño del directivo. Ello supone vincularlos, en primer lugar, a la continuidad en el cargo, convirtiéndolos, como dijimos antes, en la base para motivar las desvinculaciones. En segundo lugar, a la compensación, definiendo una parte variable del salario ligada a los resultados. En tercer lugar, a la posibilidad de ocupar otros cargos en el interior de la ADP, tal como proponíamos en un apartado anterior.

En torno a la contractualización del desempeño, giran pues algunos de los desarrollos más importantes del sistema, Para conseguirlos, los actores institucionales básicos (ministros y titulares de los servicios, Consejo, DNSC y DIPRES) debieran asumir una renovada articulación de roles capaz de garantizar los avances.

## **UN APUNTE FINAL SOBRE LA GOBERNANZA CORPORATIVA DEL SISTEMA**

Las líneas apuntadas aconsejan, a nuestro juicio, en la ADP algunos desarrollos de su modelo de gobernanza y gerenciamiento, que sintetizamos en los cuatro puntos siguientes.

En primer lugar, parecería recomendable que el Consejo de la ADP asumiera un papel más estratégico, más centrado en conducir los desarrollos del sistema y en la gestión integral de este, y menos involucrado en los problemas operativos y en la casuística concreta de los procesos de incorporación.

En segundo lugar, sería recomendable invertir selectivamente en un fortalecimiento de las capacidades de la DNSC en aquellas áreas de gestión del capital humano directivo que se vinculan con el apoyo al desempeño en etapas posteriores al acceso a los cargos.

En tercer lugar, deberían desarrollarse mecanismos que, a medida que la ADP va extendiéndose y ensanchando su base, permitieran una gestión más descentralizada del sistema, y un papel más activo de los servicios en los que los directivos desarrollan su actividad.



En cuarto lugar, y por último, sería bueno potenciar la articulación de los roles de DNSC y DIPRES, y mejorar la coordinación entre ambas instancias de gobierno, por una parte, en la definición de las políticas de compensación de las posiciones integradas en la ADP, y, por otra, en la integración del desempeño organizativo e individual en los convenios de desempeño.

## **Reseña biográfica**

### **Francisco Longo Martínez**

Secretario General de ESADE, donde es profesor del Departamento de Dirección de Personas y Organización y del Instituto de Gobernanza y Dirección Pública. Miembro del Comité de Expertos en Administración Pública de Naciones Unidas. Pertenece a los consejos editoriales de varias revistas académicas internacionales.

Ha trabajado como consultor de organizaciones públicas españolas y de organismos internacionales, en especial en países de América Latina, donde asesora frecuentemente a gobiernos y organizaciones del sector público. Ha sido redactor y ponente de la Carta Iberoamericana de la Función Pública y en España ha formado parte de comités de expertos para la reforma del empleo público, la gobernanza universitaria y la reforma del sector público. Es autor de numerosas publicaciones sobre gobernanza, gestión pública, gestión de personas y colaboración público-privada.

Anteriormente, entre otros cargos de gestión, fue Gerente de los Servicios Centrales del Ayuntamiento de Barcelona y Director Ejecutivo del Centro Municipal de Operaciones de los Juegos Olímpicos de 1992.