



¿Cómo diseñar e implementar un segmento directivo profesionalizado? Opciones para una gerencia pública “a la carta”

**Banco Interamericano de Desarrollo
(BID)**

**Revista Iberoamericana de Gobierno Local
Número 12, Granada, Mayo, 2017
ISSN: 2173-8254**

www.revista.cigob.net



Secretaría General
Iberoamericana

Secretaria-Geral
Ibero-Americana





Resumen: Esta nota técnica presenta las preguntas clave que debe plantearse un gobierno al momento de diseñar un segmento directivo profesionalizado, y opciones de política para responder a dichas preguntas, basadas en la experiencia internacional de países de América Latina y de la Organización para el Desarrollo y Cooperación Económicos (OCDE). Como tal, espera servir como una herramienta práctica para el análisis inicial y la toma de decisiones de autoridades gubernamentales que quieran implementar un sistema de alta dirección pública.

Palabras clave: Servicio Civil, Profesionalización Burocrática, Política Pública, Gestión Pública.

Abstract: This technical note presents the key questions that a government should ask when designing a professionalized management segment, and policy options to respond to such questions, based on the international experience of Latin American countries and the Organization for Development and Cooperation (OECD). As such, it hopes to serve as a practical tool for the initial analysis and decision-making of government authorities who want to implement a high-level public management system.

Key words: Civil Service, Bureaucratic Professionalization, Public Policy, Public Management.



¿Cómo diseñar e implementar un segmento directivo profesionalizado?

Opciones para una gerencia pública “a la carta”

Alejandro Weber
Mariano Lafuente
Juan Carlos Cortázar

Sector de Instituciones
para el Desarrollo

División de Capacidad
Institucional del Estado

NOTA TÉCNICA N°
IDB-TN-1240

¿Cómo diseñar e implementar un segmento directivo profesionalizado?

Opciones para una gerencia pública “a la carta”

Alejandro Weber
Mariano Lafuente
Juan Carlos Cortázar

Enero de 2017

Catalogación en la fuente proporcionada por la
Biblioteca Felipe Herrera del
Banco Interamericano de Desarrollo

Weber, Alejandro.

¿Cómo diseñar e implementar un segmento directivo profesionalizado?: opciones para una gerencia pública “a la carta” / Alejandro Weber, Mariano Lafuente y Juan Carlos Cortázar.

p. cm. — (Nota técnica del BID ; 1240)

Incluye referencias bibliográficas.

1. Civil service reform-Latin America. 2. Public administration-Latin America. 3. Latin America-Officials and employees. I. Lafuente, Mariano. II. Cortázar, Juan Carlos. III. Banco Interamericano de Desarrollo. División de Capacidad Institucional del Estado. IV. Título. V. Serie.

IDB-TN-1240

<http://www.iadb.org>

Copyright © 2017 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



Contacto: Mariano Lafuente, mlafuente@iadb.org.

Resumen*

Esta nota técnica presenta las preguntas clave que debe plantearse un gobierno al momento de diseñar un segmento directivo profesionalizado, y opciones de política para responder a dichas preguntas, basadas en la experiencia internacional de países de América Latina y de la Organización para el Desarrollo y Cooperación Económicos (OCDE). Como tal, espera servir como una herramienta práctica para el análisis inicial y la toma de decisiones de autoridades gubernamentales que quieran implementar un *sistema de alta dirección pública*.

Códigos JEL: H10, H11, J45

Palabras clave: directivos, empleo público, gestión pública, mérito, recursos humanos, servicio civil

* Los autores agradecen las ideas y los valiosos comentarios provistos por Christian Schuster (Profesor de la University College of London) en la conceptualización y preparación de este documento. Este estudio entiende por profesionalización la selección por mérito de dicho segmento y su gestión diferenciada del resto del servicio civil en aspectos como reclutamiento, selección, condiciones de empleo, gestión del desempeño, desarrollo profesional, remuneraciones y desvinculación, entre otros.

Tabla de contenidos

Resumen ejecutivo	iii
I. Introducción y antecedentes	1
II. Viabilidad política y técnica de la reforma: ¿cómo hacerla más viable?	3
III. Diseño de un sistema de alta dirección pública	4
Dimensión 1: ¿Cuál debe ser la gobernanza del sistema y cómo operará su rectoría? ..	4
Dimensión 2: ¿Cuáles deben ser los perfiles de los directivos, y la profundidad y cobertura del sistema?.....	6
Dimensión 3: ¿Cómo será la gestión del empleo de los directivos públicos?	11
Dimensión 4: ¿Cómo y quién realizará el proceso de selección de los directivos públicos?.....	19
Dimensión 5: ¿Qué política de compensaciones debe tener el sistema?	23
Dimensión 6: ¿Cómo será la gestión del desempeño de los directivos?	29
Dimensión 7: ¿Qué alternativas de capacitación y desarrollo puede ofrecer el sistema a los directivos públicos?	36
IV. Primeros pasos para la implementación de un sistema de alta dirección pública	40
Eje I: Constitución del ente rector y desarrollo de capacidades	41
Eje II: Planificación de los concursos.....	45
Eje III: Realización de los concursos	49
Eje IV: Evaluación y difusión.....	53
V. Lecciones aprendidas: factores críticos de éxito y fracaso de la reforma: ¿qué hace más sostenible e irreversible a un sistema de alta dirección pública?	54
Referencias	57

Resumen ejecutivo

La creación del segmento directivo como un sistema diferenciado del resto del empleo público se ha transformado en una de las principales estrategias para modernizar el servicio civil. Más del 75% de los países pertenecientes a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) tiene prácticas especiales para la contratación, la remuneración, la evaluación y el desarrollo de los directivos del Estado (Lafuente, Manning y Watkins, 2012).

Los motivos que han originado la creación de estos sistemas han sido variados: desde la genuina vocación pública y una visión del Estado orientada a mejorar la provisión de servicios para la ciudadanía hasta la instrumentalización de oportunidades para enfrentar los efectos adversos de crisis políticas e institucionales.

Estos sistemas han logrado introducir el mérito como la variable fundamental de acceso y gestión de los cargos directivos del Estado y proteger las funciones ejecutivas de la captura política sin capacidad gerencial. Al mismo tiempo, existe evidencia inicial que indica que, de este modo, se conduce a un mejor desempeño de las instituciones públicas (Cortázar, Fuenzalida y Lafuente, 2016).

Este documento, preparado en base a la experiencia internacional comparada, plantea preguntas clave que buscan orientar a formuladores de políticas y líderes de reformas al servicio civil sobre algunas de las decisiones más relevantes que deben tomar al momento de diseñar e implementar un sistema de alta dirección pública. En este camino, provee ejemplos prácticos de países de la OCDE y América Latina donde dicho sistema se ha puesto en marcha.

El documento sugiere que los líderes de la reforma deberían prestar atención a cuatro elementos en particular: i) la viabilidad política y técnica del sistema; ii) el diseño del sistema; iii) los primeros pasos en la implementación del sistema; y iv) los aportes que contribuyen a la irreversibilidad de la reforma.

Viabilidad política y técnica del sistema. Existen algunas estrategias fundamentales para dar viabilidad política y técnica a la reforma en una primera etapa.¹ Estas son:

- 1) Comprometer la participación de las instituciones fiscales en el proceso de diseño, para evitar bloqueos y garantizar los recursos necesarios para la reforma.
- 2) Articular la reforma con otras prioridades, que sirvan como oportunidad para impulsarla.
- 3) Proteger a la reforma de reformas mayores a la gestión de recursos humanos en el Estado.
- 4) Preparar un diseño de cambios graduales que permitan el aprendizaje y los ajustes.
- 5) Comprometer con el proceso de cambio a los actores con poder de decisión o veto y asegurar su respaldo o evitar su bloqueo.
- 6) Asegurar una oferta mínima de calidad en el mercado para la provisión de procesos de reclutamiento y selección si se optara por un modelo de reclutamiento tercerizado.

¹ La lista se basa en Cortázar, Lafuente y Schuster (2014), en su análisis de las reformas para la profesionalización de la alta gerencia pública en América Latina.

- 7) Asegurar capacidades mínimas en el Estado para la coordinación y el control de la operación del sistema.

Diseño del sistema. Una vez aseguradas las condiciones de base para impulsar un sistema de directivos profesionalizados, se debe configurar el sistema más apropiado para sus objetivos y la realidad política y administrativa del país. Las siguientes preguntas orientan este proceso:

- 1) ¿Cuál debe ser la gobernanza del sistema y cómo operará su rectoría?
- 2) ¿Cuáles deben ser los perfiles (gerencial y/o asesoría), la profundidad (qué nivel de posiciones jerárquicas) y la cobertura (en qué instituciones) del sistema?
- 3) ¿Cómo será la gestión del empleo de los directivos? (¿Sistema de carrera o de posiciones? ¿Qué tipo de contratos? ¿Cómo se define su desvinculación?)
- 4) ¿Cómo y quién realizará el proceso de selección de los directivos públicos?
- 5) ¿Cómo se debe remunerar a los directivos públicos?
- 6) ¿Cómo se realizará la gestión del desempeño? (¿Quién evalúa, qué se evalúa, con qué frecuencia y para qué?).
- 7) ¿Qué alternativas de capacitación y desarrollo puede ofrecer el sistema a los directivos públicos?

Primeros pasos en la implementación del sistema. La fuerza de los hechos sobrepasará con creces la capacidad de planificación de los técnicos. Por ello, la implementación debe ser siempre flexible y realista, para retroalimentar ajustes al diseño original y para asegurar primeros pasos que permitan construir cimientos sólidos para el futuro, muchas veces en espacios distintos a los planificados originalmente. Se proponen cuatro ejes generales de implementación:

- 1) La constitución del ente rector, el modelamiento del mandato legal, el desarrollo de capacidades y el aseguramiento de los procesos básicos de operación.
- 2) La planificación de los concursos de selección (¿qué vacantes serán concursadas en qué instituciones y con qué secuencia? Elaboración y validación de los perfiles y definición de los estándares contractuales del cargo en virtud de los grados de flexibilidad que permita el marco legal, y la licitación de los procesos si corresponde).
- 3) La realización de los concursos, el proceso de inducción y desarrollo profesional, y de la gestión de su desempeño.
- 4) La evaluación del proceso, los ajustes al sistema y la difusión de sus alcances y resultados.

Aportes que contribuyen a la irreversibilidad de la reforma. Para lograr que la reforma sea sostenible y sus propios resultados la hagan irreversible, se necesita un conjunto de factores que le permitan al sistema ganar en credibilidad y fortalecer su institucionalidad, con el objeto de promover mejores resultados en beneficio de la ciudadanía:

- 1) El compromiso de los políticos y una opinión pública favorable a la institucionalización de la reforma (círculo virtuoso entre una opinión pública que conoce la reforma y exige una mejor rendición de cuentas [*accountability*] en la administración de los recursos públicos, y una clase política que vea en la reforma una respuesta eficaz –entre tantas otras– para resolver esas demandas).

- 2) El liderazgo de las autoridades del ente rector en la consolidación de la reforma y su continuidad, especialmente velando por una respuesta efectiva del sistema frente a tensiones políticas, como cambios de gobierno y alternancia en el poder.

Este documento proveerá, para cada uno de estos cuatro componentes clave de la reforma y sus preguntas subyacentes, una detallada guía de *cómo* hacerlo orientadas los encargados de la toma de decisiones.

Cuadro 1. Menú de opciones para diseñar un segmento directivo profesionalizado

Dimensión	Tema a definir	Opciones
1. Gobernanza del sistema y rectoría		(i) Órgano rector autónomo, alta jerarquía (ii) Órgano rector semi-autónomo, jerarquía intermedia (iii) Órgano rector en el Ejecutivo, alta jerarquía (iv) Órgano rector en el Ejecutivo, jerarquía intermedia
2. Perfil, profundidad y cobertura	2.1 Perfil de los directivos	(i) Gerencial o (ii) Gerencial y asesoría
	2.2 Niveles jerárquicos a incluir	(i) Viceministro; (ii) Jefe de organismo; (iii) Jefe de división; (iv) Jefe de departamento
	2.3 Cobertura del sistema	(i) Instituciones de diseño de políticas; (ii) instituciones de implementación de políticas; (iii) otros poderes del Estado
	2.4 Cómo se define la cobertura	(i) Obligatorio, establecido en el marco legal; (ii) voluntario
3. Gestión del empleo	3.1 Postulación	(i) Abierta y competitiva; (ii) Cerrada o semi-cerrada
	3.2 Modelo de empleo	(i) Carrera; (ii) Posiciones; (iii) Mixto
	3.3 Duración del contrato	(i) Plazo fijo sin renovación; (ii) Plazo fijo con reubicación; (iii) Plazo indefinido; (iv) Mixto
	3.4 Desvinculación	(i) Por confianza; (ii) Por mérito; (iii) Mixta
4. Selección		(i) Centralizada; (ii) Descentralizada
5. Política salarial	5.1 Estándar de referencia	(i) Sector público; (ii) Sector privado
	5.2 Quién recomienda	(i) Ente rector; (ii) Comité independiente
	5.3 Cómo se define en cada puesto	(i) Evaluación de cada puesto; (ii) Escala única o por nivel jerárquico; (iii) De forma descentralizada
	5.4 Incentivos variables	(i) Con restricciones sobre la cantidad de directivos; (ii) Sin restricciones
6. Evaluación de desempeño	6.1 Quién evalúa	(i) Ente rector; (ii) Supervisor jerárquico; (iii) Evaluación 360 ⁰
	6.2 Qué se evalúa y cómo	(i) Cumplimiento de resultados individuales; (ii) Cumplimiento de resultados institucionales; (iii) Evaluación por competencias
	6.3 Para qué se usa	(i) Incentivos económicos por desempeño; (ii) Capacitación; (iii) Promoción; (iv) Desvinculación
7. Capacitación y desarrollo	7.1 Capacitación	(i) Oferta centralizada; (ii) Sistema mixto; (iii) Capacitación no priorizada

	7.2 Desarrollo	(i) Desarrollo de carrera directiva; (ii) Reasignación de funciones; (iii) Desarrollo no priorizado
--	----------------	---

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 2. Ejes y acciones para poner en marcha la implementación del sistema²

Eje 1: Constitución del ente rector y desarrollo de capacidades	Eje II: Planificación de los concursos	Eje III: Realización de los concursos	Eje IV: Evaluación y difusión
<p>1. Ratificar el presupuesto inicial del ente rector</p> <p>2. Conformar el equipo inicial que dirigirá y coordinará los procesos de selección</p> <p>3. Analizar y comprender en profundidad el marco legal</p> <p>4. Diseñar los reglamentos, directrices y procedimientos con el detalle para la implementación de los concursos</p> <p>5. Definir la plataforma tecnológica de registro y gestión del sistema</p> <p>6. Desarrollar capacidades mínimas instaladas</p>	<p>7. Licitación de la provisión de servicios de reclutamiento y selección</p> <p>8. Definir las primeras vacantes que serán concursadas por el sistema</p> <p>9. Definir y aprobar los perfiles</p> <p>10. Definir y aprobar la remuneración que tendrá el nuevo directivo</p>	<p>11. Inicio de la convocatoria</p> <p>12. Recepción de las postulaciones</p> <p>13. Revisión de los requisitos de postulación</p> <p>14. Revisión curricular y de requisitos del perfil</p> <p>15. Evaluaciones psicológicas y técnicas masivas</p> <p>16. Entrevistas gerenciales individuales</p> <p>17. Entrevistas con comités de expertos o de selección de alto nivel</p> <p>18. Propuesta de candidatos seleccionables por la autoridad</p> <p>19. Selección de los candidatos por la autoridad competente</p>	<p>20. Evaluación del proceso y propuestas de mejora</p> <p>21. Difusión de la reforma y resultados de los primeros procesos de selección</p>

Fuente: Elaboración propia.

² Para fines ilustrativos, las actividades se muestran en forma secuencial; sin embargo, muchas de ellas pueden realizarse en paralelo, superpuestas o en orden inverso, dependiendo de las condiciones del contexto y de las oportunidades reales que tenga el ente rector para avanzar en la implementación.

I. Introducción y antecedentes

Si bien la creación y profesionalización de un segmento directivo diferenciado en el Estado es una política pública reciente, se ha transformado en una de las principales estrategias o “punta de lanza” de la reforma del servicio civil, la que ha sido impulsada por un creciente número de gobiernos. Desde la creación en 1979 del *Senior Executive Service* en Estados Unidos, al año 2012 más del 75% de los países pertenecientes a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) había introducido un segmento directivo formalmente diferenciado (Lafuente, Manning y Watkins, 2012), que considera sus propios procesos de selección, contratación, remuneración, evaluación del desempeño, desarrollo, movilidad y egreso.

Según la Carta Iberoamericana de la Función Pública (2003), la función de los altos directivos públicos es conducir, bajo la dirección estratégica y el control del nivel político, las estructuras y los procesos por los cuales se implementan las políticas públicas y se producen y se proveen los servicios públicos. Para efectos de este documento, se entenderá por *sistema de alta dirección pública* al conjunto de arreglos institucionales formales e informales específicos que configuran los procesos de atracción, selección, contratación, desempeño, evaluación, retención y desarrollo de las máximas autoridades no políticas –es decir, las que se hallan por debajo de aquellas autoridades de designación directa o por elección popular– del Estado, y que las diferencian del resto de la administración pública. Como se verá más adelante, este sistema podrá incluir tanto funciones ejecutivas como asesoras del más alto nivel.

Con independencia de los motivos de su creación –que en algunos casos responde a una genuina vocación de ética pública, a una visión de largo plazo del Estado y a la posibilidad de brindar una mejor provisión de servicios a la ciudadanía, y en otros se trata de una reforma instrumental para paliar los efectos de pérdida de confianza frente a crisis políticas, corrupción o deterioros institucionales³–, los *sistemas de alta dirección pública* (como se les llamará de aquí en adelante) han cumplido un rol clave al introducir el mérito como la variable fundamental de acceso a los cargos directivos del Estado, y la probidad, la eficiencia y la eficacia como principios rectores del desempeño de la función pública. Su impacto en la provisión de mejores resultados para la ciudadanía es aún materia de análisis y discusión.

La decisión de impulsar una reforma de estas características es relevante y de amplias repercusiones. El segmento directivo cumple un rol estratégico en el Estado al articular la relación entre las autoridades políticas y la administración pública, además de tener a su cargo funciones ejecutivas indispensables para la implementación de las políticas públicas. De esta forma, la profesionalización del estamento directivo permite fortalecer la capacidad del Estado en la implementación de las políticas públicas, otorga mayor

³ Existen tres grandes causas u oportunidades principales que han impulsado el origen de estos sistemas: 1) ineficiencia en la implementación de políticas públicas y el uso de recursos fiscales (por ejemplo, en Estados Unidos y Perú), 2) crisis macroeconómicas y cambios en el modelo de gestión pública (Australia y Nueva Zelanda) y 3) crisis severas de institucionalidad (Chile). Entre los textos que analizan estas causas en detalle cabe mencionar: APSC (2011); Carey (2012); Corrales Angulo (2010, 2012); Cortázar, Lafuente y Schuster (2014); Iacoviello, Llano y Strazza (2012), y Ramos y Scrollini (2015), entre otros.

autonomía a sus directivos para evitar la captura de determinados grupos de interés, y contribuye a generar la continuidad operacional de la función pública ante cambios de conducción política y agendas fragmentadas (Cortázar, Lafuente y Schuster, 2014).

En este contexto, el presente documento ha sido elaborado con el objeto de transformarse en una herramienta práctica para el análisis inicial y la toma de decisiones de actuales y futuras autoridades políticas que quieran implementar un *sistema de alta dirección pública* en el Estado. Para ello, se ha seleccionado la evidencia disponible sobre la práctica concreta de estos modelos en el mundo, incluidas las experiencias de países como Australia, Bélgica, Canadá, Chile, Estados Unidos, Nueva Zelanda, Perú y Reino Unido, entre otros.

Este documento no debe ser entendido como una “receta” que señala unívocamente las medidas y proporciones exactas de lo que se “debe hacer” para implementar una reforma exitosa para el estamento directivo. Por el contrario, la evidencia ha demostrado que todo análisis, diseño e implementación de política pública son, por defecto, complejos y específicos del contexto, y que dependen de factores culturales, sociales, históricos, políticos y económicos, entre otros. Tampoco debe entenderse este documento como una guía secuencial de actividades que garantizarían el éxito de una reforma en la alta dirección pública. En cambio, en estas páginas se busca orientar un análisis riguroso, específico y basado en evidencia para el diseño y la implementación progresiva de un sistema directivo en el Estado.

La complejidad del diseño y de la implementación de una reforma en el estamento directivo del servicio civil hacen inviable repetir o duplicar las experiencias de otros países como una “buena práctica” bajo el supuesto falaz de que funcionará en forma exacta a como lo hizo en otro contexto. Por el contrario, cada opción de política que las autoridades definan para configurar su propio sistema de alta dirección pública debe ser analizada cuidadosamente en contexto, reconociendo las variables culturales, históricas, políticas y prácticas que harían de esa alternativa una opción viable.⁴

Pese a esta heterogeneidad y la consecuente imposibilidad de replicar las reformas de un país a otro, al mismo tiempo la evidencia muestra experiencias, estándares y aprendizajes que han permitido impulsar la profesionalización del segmento directivo. Son estas alternativas de gestión las que serán expuestas a partir de las lecciones aprendidas.

⁴ Solo a modo de ejemplo, en el caso del Cuerpo de Gerentes Públicos del Perú fue inviable repetir la experiencia chilena de gobernanza del ente rector, donde los miembros del Consejo de Alta Dirección Pública son ratificados por el Senado y representan transversalmente el espíritu bipartidista del sistema político. En el caso peruano, la ratificación por parte del Congreso era inviable debido a la atomización y fragmentación política del país. En su reemplazo se optó por un modelo de menor autonomía y transversalidad, pero que permite que estas instituciones tengan un puesto permanente en el Consejo Directivo del SERVIR, y de ese modo se gana en alineamiento con el ente fiscal y las iniciativas de modernización del Estado. Este ejemplo grafica la necesaria traducción de experiencias de un contexto a otro, lo que precisamente busca facilitar este documento, para orientar el análisis y las decisiones de los líderes de futuras reformas al servicio civil.

II. Viabilidad política y técnica de la reforma: ¿cómo hacerla más viable?

El inicio de la reforma es siempre complejo, pues requiere, idealmente, que se cumplan una serie de condiciones políticas y técnicas que den viabilidad a un proceso que implicará la renuncia de los políticos a seleccionar discrecionalmente a los directivos públicos. Esta cesión de poder no solo debe ser justificada por un imperativo ético de mejorar la calidad y los resultados de la administración pública sino por urgencias políticas y de política pública relevante.

Las medidas que se describen a continuación han sido observadas como facilitadoras del cambio, pero no son excluyentes ni las únicas necesarias. Extremando el argumento, un sistema de alta dirección pública podría, en estricto rigor, implementarse en cualquier país, en tanto exista la voluntad política de su clase dirigente para llevar a cabo la reforma. Cortázar, Lafuente y Schuster (2014) sugieren las siguientes estrategias de base para impulsar una reforma sostenible al estamento directivo:

1. Encontrar buenas razones para que los políticos quieran modificar el *statu quo* (nombramientos discrecionales). Para esto, una primera clave puede ser articular la reforma con las máximas prioridades de política pública, fortaleciendo el argumento que esta reforma no es un fin en sí mismo. Por ejemplo, en Chile y Perú, el impulso reformador fue una respuesta a situaciones que implicaron riesgos políticos para los gobiernos, y la reforma se articuló explícitamente con problemas importantes de la agenda gubernamental (deficiencias en cuanto a ética pública y la necesidad de impulsar el ritmo de ejecución del gasto, respectivamente). La documentación de escándalos derivados de la mala gestión de directivos nombrados políticamente en posiciones de carácter técnico también puede ser clave para generar mayor voluntad política.

2. Comprometer la participación de las instituciones fiscales. ¿Se cuenta con información confiable de los costos estimados? ¿Se cuenta con el visto bueno fiscal? Cualquier reforma del servicio civil afectará el gasto público. Los riesgos –reales o percibidos– de afectar la disciplina fiscal podrían conducir al bloqueo de la reforma. Si bien la reforma directiva puede tener un impacto acotado, el cual es posible calcular sin gran dificultad, puede ser entendida por las autoridades fiscales como un primer paso hacia una reforma más amplia, o puede llevar a presiones salariales por parte del resto de la administración, ambos escenarios con importantes consecuencias presupuestales. Por ejemplo, en Chile y Perú la articulación entre las instancias responsables fue activa y relativamente sólida: en el primer caso con un claro liderazgo de la Dirección de Presupuesto (DIPRES) y en el segundo con una relación compleja que logró manejarse adecuadamente.

3. Proteger la reforma directiva de bloqueos a reformas mayores en el servicio civil. Garantizar algún grado de autonomía de la reforma directiva respecto de una reforma mayor del empleo público puede facilitar su progreso, debido a que los puntos de posible discrepancia y veto respecto de reformas mayores en este campo son numerosos, y pueden conducir a que la reforma directiva quede atrapada dentro de un bloqueo mayor.

4. Comprometer con la reforma a los actores clave. Dentro del gobierno, además de Hacienda, ¿se cuenta con el apoyo de la máxima autoridad política? La sociedad civil, en particular los grupos organizados y con intereses en el funcionamiento del aparato público, incluidos las asociaciones empresariales, las asociaciones de funcionarios públicos, los parlamentarios, académicos y representantes de los centros de pensamiento, las autoridades políticas al interior del Poder Ejecutivo y los medios de comunicación, además de los organismos internacionales, entre otros, deben mostrar en la mayor medida posible un alineamiento con la reforma del estamento directivo y la disposición de llevar la misma a cabo. Esto se producirá en la medida en que sus intereses se vean resguardados. Al menos, el responsable de liderar el proceso de reforma debe asegurarse de que las resistencias al cambio sean inferiores al respaldo explícito recibido de parte de los representantes de estos grupos de influencia.

5. Asegurarse de que existirá una oferta privada de calidad en aquellos sistemas que tercerizan el proceso de reclutamiento a firmas consultoras. La reforma puede requerir generar alianzas con el sector privado para asegurar una provisión mínima de procesos de reclutamiento y selección de calidad. ¿Se encuentra el mercado local en condiciones de absorber la demanda de estos procesos a un estándar de calidad elevado?

6. Asegurar capacidades técnicas mínimas de coordinación y operación en el Estado. ¿Tiene el Estado capacidad suficiente para realizar o supervisar los procesos de selección? Es necesario garantizar niveles mínimos de capacidades instaladas en el Estado para administrar el sistema de alta dirección pública. Con independencia del modelo que se adopte, la implementación de la reforma requiere conocimientos y habilidades complejas, entre ellos: de selección de capital humano avanzado, de evaluación del desempeño y de desarrollo de capacidades directivas. Además, se deben poner en marcha estrategias y procesos de coordinación entre múltiples actores, incluidos las autoridades políticas, los expertos técnicos, los proveedores, la ciudadanía y los postulantes.

III. Diseño de un sistema de alta dirección pública

Los legisladores y responsables del proceso de cambio deben configurar el sistema más apropiado para cumplir sus objetivos, en el marco de la realidad política y cultural del país. Para facilitar y orientar el complejo diseño de un segmento directivo profesional, este documento propone siete dimensiones fundamentales de análisis y una serie de preguntas guía para seleccionar las alternativas de política pública para cada una de esas dimensiones.

Dimensión 1: ¿Cuál debe ser la gobernanza del sistema y cómo operará su rectoría?

Las alternativas generales para el gobierno corporativo del sistema incluyen al menos dos enfoques: el nivel de autonomía del ente rector y la jerarquía institucional del organismo.⁵

⁵ Otras variables, como el nivel de centralización o descentralización del sistema, se abordarán más adelante, cuando se discutan las características del proceso de reclutamiento y selección de los directivos.

Alternativa 1: Órgano rector autónomo, de la más alta jerarquía

Descripción. Modelo de ente rector completamente separado del Poder Ejecutivo, que cuente con la más alta jerarquía en la estructura del Estado y completas atribuciones para ejercer sus funciones. Esta modalidad considera que la autoridad máxima del ente rector sea usualmente propuesta por el Presidente de la República o Primer Ministro y ratificado por el Parlamento, cuando corresponda, y que los restantes miembros de su consejo directivo sean seleccionados por mérito y representen los valores del servicio civil, incluyendo independencia, transparencia y probidad.

Ventajas. Aseguraría la total despolitización del sistema protegiéndolo de los intereses de las autoridades de turno y permitiría aplicar en potencia la capacidad fiscalizadora sobre los incumplimientos a la normativa y los procedimientos de selección, evaluación y desarrollo.

Desventajas. Como contrapunto, podría reducir el nivel de respuesta a las autoridades electas, así como la flexibilidad y autonomía de las mismas para tomar sus propias decisiones de políticas de gestión de personas. Con este modelo, se tornan más desafiante la coordinación y el alineamiento entre el Ejecutivo y su programa de gobierno, con las políticas de recursos humanos en el Estado.

Ejemplos: Canadá (Public Service Commission [PSC, 2014]); Nueva Zelanda (State Services Commission [SSC, 2014]); Reino Unido (Civil Service Commission [CSC, 2014]).

Alternativa 2: Órgano rector sema-autónomo, de jerarquía intermedia

Descripción. Estructura semi-autónoma para resguardar la independencia del sistema y entregar garantías de despolitización. Su máxima autoridad es nombrada por el Presidente de la República o Primer Ministro, en forma directa o a través de un procedimiento de mérito abreviado, y los miembros que conforman su consejo directivo representan transversalmente las principales sensibilidades políticas del país.

Ventajas. Viabilizar la reforma en contextos políticos complejos donde la cesión de poder de las autoridades políticas no puede ser total e inmediata.

Desventajas. El nivel intermedio de jerarquía podría ser considerado como una debilidad al momento de ejercer su rol rector con algunas instituciones públicas.

Ejemplo: Chile (Consejo de Alta Dirección Pública [DNSC, 2003]).

Alternativa 3: Órgano rector que forma parte del Ejecutivo, de la más alta jerarquía

Descripción. El ente rector forma parte de la estructura del Poder Ejecutivo, es decir, responde jerárquicamente ante la más alta autoridad política en el gobierno. Su rango es ministerial o similar para asegurar las atribuciones necesarias para diseñar y supervisar la implementación de las políticas públicas en materia de gestión directiva.

Ventajas. El gobierno asegura el control sobre las directrices y políticas impulsadas por el órgano rector. Ello permite compatibilizar el control de la agenda con la autoridad

necesaria y la capacidad operativa para implementar sus instrucciones y directrices. También facilita un acceso directo a la máxima autoridad y una relación directa con sus pares en los ministerios de línea.

Desventajas. Entre las barreras que podría enfrentar esta modalidad se incluyen las resistencias de las entidades responsables de la política fiscal por prever efectos relevantes en el incremento del gasto público, y las eventuales objeciones por la falta de autonomía para resguardar el cumplimiento de los principios de mérito, probidad y transparencia que suelen orientar la creación de los sistemas de alta dirección pública.

Ejemplo: Países Bajos (*Bureau Algemene Bestuursdienst*, BABD) (Steen y Van der Meer, 2009; BABD, 2012).

Alternativa 4: Órgano rector que forma parte del Ejecutivo, jerarquía intermedia

Descripción. El órgano rector es una agencia o un organismo del gobierno central con atribuciones para supervisar y administrar la selección de los altos directivos públicos, pero no es un ministerio. Sus autoridades son nombradas directamente por el Ejecutivo y su consejo directivo representa funciones clave dentro de la administración para asegurar la disponibilidad de recursos y el alineamiento con la estrategia de gobierno.

Ventajas. Aumenta las probabilidades de celeridad de los procesos concursales, administración eficiente de los recursos, alineamiento con la estrategia de gobierno y respaldo político de las autoridades de gobierno. Es una alternativa que da viabilidad a la reforma en contextos de fragmentación política o déficits en la institucionalidad de gestión de recursos humanos.

Desventajas. Demostrar que la eficiencia que se puede alcanzar en una estructura altamente cohesionada es compatible con el resguardo de los principios de mérito y transparencia en la designación de los futuros directivos públicos.

Ejemplo: Perú (Autoridad Nacional del Servicio Civil, SERVIR [SERVIR, 2008a]).

Dimensión 2: ¿Cuáles deben ser los perfiles de los directivos, y la profundidad y cobertura del sistema?

Se deberán identificar: i) los perfiles que cubrirá el sistema, para establecer si se incluirán solo funciones ejecutivas (gerenciales) o también de asesoría; (ii) la profundidad del sistema, es decir, qué posiciones jerárquicas en la estructura del Estado serán incorporadas; y iii) la cobertura, para establecer qué instituciones deben ser adscritas y cuáles no.

2.1. Perfiles: ¿Qué tipo de perfiles o funciones debe cubrir el sistema?

(i) *Únicamente perfiles o funciones gerenciales/ejecutivas*

Descripción. Posiciones directivas cuya responsabilidad es la implementación de políticas públicas y la gestión de organizaciones del Estado. Estas funciones directivas podrán ser específicas de la actividad principal y/o del mandato legal de cada agencia o departamento, o transversales a la gestión de diversas instituciones (inversiones, finanzas, área jurídica, recursos humanos).

Ventajas. Las capacidades, formación y experiencia de estos profesionales altamente calificados impactarían positivamente en la gestión de la institución –personas, procesos, recursos, tecnología– y en la calidad final de las prestaciones, aumentando las probabilidades de un manejo responsable y eficaz de los recursos fiscales.

Desventajas. La omisión de otras posiciones de asesoría podría afectar la calidad del diseño de las políticas públicas o la transparencia y el mérito en la designación. Las autoridades políticas conservan la facultad de nombrar directamente y remover por confianza a dichos asesores, por fuera del sistema.

Ejemplos: Perú y Chile han optado por incorporar solo perfiles directivos. En el caso de Perú, la decisión fue incorporar posiciones gerenciales cuyas funciones son en general transversales a diversas instituciones, como finanzas, áreas legales y de inversiones (Corrales Angulo, 2012 y 2015). En el caso chileno, además de comprender jefaturas de servicios públicos y jefes de división, el sistema incluye directores de hospitales, directores de departamentos municipales de educación y directores de escuelas públicas, entre otros (CADP, 2013).

(ii) *Perfiles o funciones gerenciales/ejecutivas y asesoras*

Descripción. El sistema podrá considerar, además de las funciones ejecutivas – imprescindibles para la credibilidad del mismo–, funciones asesoras que suelen encontrarse al interior de los ministerios o en consejos asesores del más alto nivel, los cuales participan en el diseño de las políticas públicas y los programas del Estado, en la evaluación de las políticas públicas y en la evaluación del desempeño de los órganos ejecutores.

Ventajas. La incorporación de perfiles asesores permite llevar los principios del mérito y de la idoneidad también a expertos técnicos que participan en el diseño de políticas, generando con ello un sistema más robusto, coherente y transparente a los ojos de la ciudadanía. De este modo, se puede reducir la posibilidad de captura de los políticos sobre las posiciones decisionales en el Estado y minimizar la posibilidad de tráfico de influencias.

Desventajas. El proceso de diseño de los perfiles y las estrategias de gestión del desempeño y desarrollo de los asesores es complejo, pues requiere altos grados de especificidad respecto de cada función; los productos y resultados de su trabajo son más difíciles de cuantificar y por lo tanto la definición de las consecuencias e incentivos para el desempeño también más difíciles de establecer. La incorporación de asesores en forma masiva al sistema de alta dirección pública podría enfrentar, de parte de los políticos, resistencias que afecten la viabilidad de la reforma, al considerar excesivas las restricciones y pérdidas de discrecionalidad.

Ejemplos: Estados Unidos y Reino Unido incorporan ejecutivos y posiciones de asesoría de alto nivel y consejo para las autoridades políticas en el diseño e implementación de políticas públicas (CSC, 2014; USOPM, 2015).

2.2 Profundidad: ¿Qué niveles jerárquicos se deben incorporar?

En esta sección se propone una tipología de posiciones gerenciales o ejecutivas, que serían típicamente objeto de la jurisdicción de un sistema de alta dirección pública.

Cuadro 3: Niveles jerárquicos bajo la lógica de un sistema de alta dirección pública

Nivel Jerárquico	Posición	Ejemplos
Nivel 1 : Viceministro o similar	Viceministro, secretario general de ministerio o subsecretario, responsable administrativo de la operación ministerial. Su función implica la dirección y ejecución de políticas y la coordinación de los organismos del sector.	Canadá, Países Bajos, Reino Unido
Nivel 2: Jefe de organismo o similar	Jefe de entidad; jefe de servicio público, máxima autoridad de una agencia, superintendencia o servicio. Según la estructura orgánica, responde directamente ante una autoridad política, como ministro o viceministro.	Canadá, Países Bajos, Reino Unido, Nueva Zelanda, Chile, Australia
Nivel 3: Jefe de división	Jefe de división, al interior de una entidad o servicio público centralizado o descentralizado. Responde directamente ante la autoridad máxima de la entidad.	Canadá, Países Bajos, Reino Unido, Chile, Estados Unidos, Australia, Perú
Nivel 4: Jefe de departamento o similar	Jefes de departamento, ^a al interior de una división en una entidad pública. Responde directamente ante el nivel jerárquico que sigue a la máxima autoridad de una institución.	Canadá, Países Bajos, Reino Unido, Estados Unidos, Australia, Perú

Fuente: Elaboración propia.

Nota: Para elaborar el cuadro se han considerado solo las posiciones gerenciales o ejecutivas.

^a En los países anglosajones, los departamentos tienen una mayor jerarquía que las divisiones.

Ventajas y desventajas de la incorporación de cada nivel jerárquico

Nivel 1: Viceministro o similar. El proceso de selección y nombramiento de este nivel es de suma complejidad. La expectativa de las autoridades políticas suele ser que dichos nombramientos correspondan a personas que, cumpliendo los requisitos de mérito necesarios, sean además de confianza política. Esta combinación de factores puede hacer extraordinariamente complejo el proceso de nombramiento y tensa la relación con el ente rector, especialmente bajo el modelo de gobernanza de máxima autonomía. Una alternativa consiste en omitir este nivel jerárquico del sistema, al menos parcialmente, para dar viabilidad política a un sistema emergente.⁶

Nivel 2: Jefes de agencia u organismo o similar. La incorporación de los jefes de agencia responsables de la conducción de una institución parece fundamental para la credibilidad y sostenibilidad del sistema. La selección y el nombramiento de estos directivos también es de alta complejidad. Esta capa directiva es responsable de la administración de presupuestos relevantes y tiene amplias facultades para la toma de decisiones y de gestión técnico-política, por lo que es frecuente que los políticos aspiren a controlar estas posiciones. Los procesos abreviados de selección y cuotas de libre disposición para el nombramiento directo de algunas posiciones pueden ser variables útiles.

Nivel 3: Jefes de división o similares. Su incorporación aparece como una práctica frecuente entre los segmentos directivos profesionalizados, y es un modelo que ofrece coherencia y brinda continuidad a la implementación de las políticas públicas ante el cambio de autoridades. Esta capa de profesionales directivos suele ser técnica, y sus funciones pueden ser tanto específicas del mandato de cada institución como transversales a la gestión de múltiples instituciones. Este nivel jerárquico aparece como el más obvio e incuestionable grupo de directivos para comenzar la implementación de un sistema de alta dirección. Se espera que su permanencia en el cargo sea en general superior a la de las posiciones más afectas a la influencia del contexto y las demandas políticas directas.

Nivel 4: Jefes de departamento o similares. Este nivel jerárquico considera los jefes de departamento o áreas de trabajo que se subordinan a las jefaturas divisionales. Este nivel es por completo técnico, por lo que resulta evidente la necesidad de que su selección se realice por mérito y calificaciones personales. Sin embargo, no parece obvio que deba ser incorporado al sistema de alta dirección pública debido a que, por su magnitud, incrementa significativamente los costos de administración del sistema. En el caso de Chile, por ejemplo, el sistema los excluye, y forman parte del tope de la carrera funcionaria del servicio civil en general.

⁶ Los mecanismos intermedios podrían incorporar un proceso de selección abreviado, en el cual la autoridad política somete a evaluación del órgano rector a los candidatos que estima que cumplen los requisitos para asumir la posición directiva.

2.3 Cobertura: ¿Qué instituciones abarcará el sistema y cómo se definirá su incorporación?

La mayoría de los sistemas establece qué instituciones estarán adscritas, y con qué gradualidad se incorporarán al sistema durante las primeras etapas de la implementación.

Instituciones adscritas al sistema

(i) Instituciones responsables del diseño de políticas públicas: son por lo general ministerios u organismos de alto nivel e instituciones fiscalizadoras, de control y evaluación, que entre sus funciones estatutarias incluyen el diseño de normativas y la definición de las sanciones por su incumplimiento. Estas instituciones pueden ser más difíciles de incorporar que aquellas que ejecutan políticas públicas (véase el siguiente punto), porque la fase del diseño de políticas públicas suele ser más subjetiva y estar más influenciada por la política, por lo que las autoridades políticas típicamente requerirán una mayor alineación del directivo a la visión del gobierno electo.

(ii) Instituciones responsables de la ejecución de políticas públicas: este grupo de instituciones es amplio e incluye desde la prestación de servicios a la ciudadanía hasta las empresas del Estado en ámbitos tan diversos como salud, educación, seguridad social, transporte, vivienda y obras públicas. Este modelo podrá incorporar el gobierno central y regional.⁷ En países como Nueva Zelanda, la jurisdicción del sistema es vasta y comprende a autoridades del sector público en general, incluidos el Banco de la Reserva y empresas tanto de propiedad fiscal como mixtas. La ventaja de estas instituciones es que se limitan a ejecutar políticas públicas ya definidas, es decir, son instituciones con labores más objetivas, o al menos ya definidas de antemano. En los casos de Chile y Perú, la decisión formal de las autoridades fue limitar el sistema de alta dirección pública a las instituciones responsables de la implementación de las políticas públicas, excluyendo las funciones de diseño del modelo, justamente por estas razones.

(iii) Otros poderes del Estado: la versión más compleja de sistema considera la incorporación de instituciones de otros poderes del Estado, como el Poder Judicial.⁸ Sin embargo, la extensión del sistema más allá de las fronteras del Poder Ejecutivo es, en general, una práctica poco frecuente. En línea con el análisis entre instituciones de diseño y de implementación de políticas, el sistema podría incluir cargos directivos de carácter administrativo (por ejemplo, director de administración y finanzas en el Poder Judicial o el Poder Legislativo). El esquema de gobernanza será clave para definir esto, debido a la fuerte autonomía de las ramas fuera del Poder Ejecutivo.

⁷ El nivel municipal no suele considerarse de alta dirección, por su nivel en la estructura del Estado y el alcance local de su gestión. Sin embargo, sistemas como el chileno han expandido los alcances de los principios de selección por mérito con la supervisión del Consejo de Alta Dirección Pública a directores de departamentos municipales de educación y directores de escuelas municipales.

⁸ En el caso de Chile, convenios específicos han incorporado a los jueces de los Tribunales Medio Ambientales, que reportan directamente ante la Corte Suprema de Justicia.

Modalidad de definición de incorporación: obligatoria versus voluntaria

La incorporación de las instituciones seleccionadas al sistema podrá ser voluntaria u obligatoria, según cómo lo establezca el marco legal. En países como Estados Unidos, Perú, Australia y Canadá, el sistema es voluntario, lo que aumenta la relevancia de los procesos de negociación política entre el ente rector y las autoridades.⁹

En cambio, en países como Chile y Nueva Zelanda, el marco legal establece qué posiciones deberán ser cubiertas por el sistema de alta dirección pública. En el caso chileno, al año 2016 pertenecían al sistema de alta dirección pública 125 instituciones (de un total aproximado de 250), incluyendo servicios públicos y superintendencias, para un total de 1.089 posiciones adscritas al sistema (DNSC, 2016). En 2003, año de su creación, el sistema abarcaba 417 cargos en 53 servicios, con un crecimiento superior al 100% en poco más de una década tan solo en la administración central del Estado. El sistema chileno excluye a los ministerios, y los ministros y los subsecretarios (viceministros) son autoridades políticas designadas directamente por el Presidente de la República (DNSC, 2015b).

Dimensión 3: ¿Cómo será la gestión del empleo de los directivos públicos?

Uno de los elementos centrales de esta política de Estado es la definición del régimen contractual que determinará en buena medida muchos de los restantes atributos del sistema, entre ellos la estabilidad o permanencia en el empleo, el retorno de inversión sobre los costos del proceso de búsqueda y selección, las posibilidades de generar estrategias sostenidas de desarrollo y la flexibilidad que tendrán las autoridades políticas para dirigir el sistema.

3.1. ¿Quiénes pueden postular al sistema de alta dirección?

Alternativa 1: Postulación abierta y competitiva

Descripción. Pueden postular todas las personas que cumplan los requisitos definidos por el marco legal y los demás requerimientos establecidos en cada proceso de postulación. A la vez, no deben presentar ninguna de las inhabilidades o incompatibilidades con el cargo que establezca el marco legal.¹⁰ Al ser un proceso

⁹ En el caso de Perú, el Cuerpo de Gerentes Públicos definido por Decreto de Ley 1.024 del año 2008 fue diseñado como un sistema de adscripción voluntaria para las instituciones del Estado en los niveles nacional, regional y subnacional que quisieran contar con gerentes calificados. Este modelo de demanda ha tenido un crecimiento importante, superando los 350 cargos originalmente planificados en la ley. A 2016, de los 600 gerentes seleccionados, 100 eran especialistas en salud, y un tercio de los directores regionales de salud son gerentes públicos (8 de 26). En el caso de Australia, el *Senior Executive Service* mostró un crecimiento del 50% entre los años 2003 y 2010, debido a la progresiva incorporación de más instituciones al sistema, entre ellas la *Australian Trade Commission* (aumento de 65 posiciones) y el *National Health and Medical Research Council* (aumento de 8 posiciones) (APSC, 2011), de modo que en el año 2014 se llegó a un total de 2.556 posiciones (APSC, 2014).

¹⁰ Por ejemplo, no podrán ser altos directivos públicos quienes a la vez sean autoridades en cargos de elección popular, o quienes hayan sido condenados penalmente.

competitivo, los requerimientos son siempre de mérito, y no pueden excluir deliberadamente o favorecer a un grupo de la población por sobre otro.

Ventajas. Al incrementar el universo potencial de candidatos, permite aumentar las probabilidades de contar con candidatos competentes para asumir los cargos directivos, lo cual enriquece la cultura y las prácticas del Estado. La ciudadanía valora ampliamente que cualquier persona en igualdad de condiciones pueda acceder a las posiciones más altas, en forma transparente y meritocrática.

Desventajas. Requiere mayores esfuerzos de coordinación y recursos del ente rector por tratarse de una forma de postulación más amplia. Además, en general la postulación abierta es vista por los servidores públicos como una barrera de entrada que los inhibe de presentarse debido a la elevada competencia del proceso, y puede ser vista con recelo por las asociaciones de funcionarios públicos en tanto afectaría el desarrollo de una carrera en el sector público y no reconocer en particular los años de servicio en el Estado.

Ejemplos: Canadá, Chile y Perú.¹¹

Alternativa 2: Postulación cerrada o semi-cerrada

Descripción. Solo para los funcionarios del Estado o servidores públicos. En sistemas semi-cerrados, se comienza con una postulación orientada a los servidores públicos de carrera y, de no llenarse la vacante, se procede con una postulación abierta y competitiva.

Ventajas. Genera incentivos para que los servidores públicos optimicen su desempeño en tanto el premio a su labor podrá ser optar a un cargo de alta dirección, con mayor reconocimiento, remuneración y estatus. Este modelo cuenta en general con el respaldo de las asociaciones de empleados que ven en él la consolidación de la carrera funcionaria en el Estado. Al mismo tiempo, se reducen los costos de inducción de los nuevos directivos a la función pública y la cultura del Estado.

Desventajas. Reduce la posibilidad de contar con directivos públicos que ostenten las habilidades y experiencia requeridas por el cargo. La ausencia de profesionales del sector privado reduce las probabilidades de enriquecer la cultura y la gestión del Estado con nuevas prácticas, modelos y perspectivas.

Ejemplo: Corea.¹²

11 Por ejemplo, en el caso del Cuerpo de Gerentes Públicos de Perú, los requisitos definidos por el reglamento son los siguientes: contar con nacionalidad peruana; contar con título universitario o grado académico de maestría o doctorado; no estar inhabilitado para ejercer la función pública por decisión administrativa firme o sentencia judicial con calidad de cosa juzgada; contar con experiencia profesional mínima, que no será en ningún caso inferior a cinco (5) años; acreditar por lo menos dos (2) años, continuos o alternados, de prestación de servicios al Estado, directa y/o indirectamente, bajo cualquier forma de contratación, en el área de postulación durante los últimos 10 años (Reglamento del Régimen Laboral de los Gerentes Públicos, Art. 5).

12 El sistema coreano es competitivo-cerrado para la mayoría de las posiciones. Los postulantes deben pasar por una evaluación de competencias y asistir a programas de capacitación y desarrollo. Solo un 20% de las posiciones son de competencia abierta, donde pueden postular personas del sector privado, pero el 80% restante está reservado para los funcionarios públicos, del cual un 50% está reservado para promoción al interior de cada entidad pública (Kim, 2007).

3.2. ¿Qué modelo de empleo privilegiará el sistema?

Una vez incorporados al sistema de alta dirección, se debe definir qué modelo de empleo se elegirá, si un modelo basado en (i) carrera, (ii) posiciones, o (iii) mixto, con una combinación de (i) y (ii).

Alternativa 1: Modelo basado en carrera

Descripción. Los directivos forman parte de un cuadro especializado. A partir de una combinación de desempeño y antigüedad en el cargo podrán incrementar sus remuneraciones y responsabilidades, conformando una carrera profesional. Podrán ser asignados a las vacantes disponibles dependiendo de los requerimientos institucionales. La desvinculación de un cargo en particular podrá dar lugar a reubicaciones (no implica pérdida de estatus y remuneración).

Ventajas. Permite redistribuir las capacidades de los directivos donde más lo necesita el Estado, manteniendo el *know-how* adquirido durante el ejercicio de su cargo y reduciendo los costos de transacción de realizar nuevos concursos públicos o inducción a sus funciones y al aparato estatal. Promueve un espíritu de cuerpo, una cultura e identidad común, beneficiosos para el traspaso de buenas prácticas, el compromiso con la función pública y el aprendizaje colaborativo.

Desventajas. Suele reducir la flexibilidad de las autoridades para tomar decisiones relativas a la selección y al desempeño de los directivos públicos, genera mayores barreras de salida del sistema y reduce la competitividad del modelo al dificultar o impedir el acceso de nuevos profesionales competentes que puedan provenir del sector privado. Junto con ello, suele promover prácticas de aversión al riesgo en lugar de optimizar el desempeño y administrar la incertidumbre.

Ejemplo: Estados Unidos.¹³

Alternativa 2: Modelo basado en posiciones

Descripción. Los altos directivos públicos son seleccionados a través de procesos competitivos, abiertos y específicos para cubrir una posición en particular. Cada nueva vacante requiere un proceso único y diferente. El directivo podrá ser renovado o cesado en su contrato (en este último caso pierde su estatus de directivo público y deberá postular a una nueva posición, sin la posibilidad de una carrera profesional).

¹³ El *Senior Executive Service* tiene dos tipos de posiciones: *career reserved* y *general*. Una vez que se genera una vacante al interior de una agencia o entidad pública, el cupo debe ser designado como de carrera o general, y no puede ser modificado sin la aprobación del ente rector, la *Office of Personnel Management* (OPM) (OPM, 2014b). Aproximadamente la mitad de los puestos de altos directivos está reservada para funcionarios de carrera. De acuerdo con la OPM, estas posiciones son todas aquellas que deben ser aisladas de la influencia política para garantizar la confianza pública en la imparcialidad del gobierno. En 2012 cerca del 90% de las vacantes del *Senior Executive Service* fue cubierto por funcionarios públicos de carrera (7.146 de un total de 7.949 altos directivos). Fuente: OPM FedScope website, <http://www.fedscope.opm.gov/employment.asp>.

Ventajas. Aumenta la flexibilidad del empleo tanto para contratar como para desvincular, lo cual permite hacer cambios más rápidos en la dirección de las instituciones frente los requerimientos de mayor eficiencia y calidad en la prestación de servicios a la ciudadanía. Además, se incrementa la probabilidad de un mejor ajuste entre los requisitos del cargo y las competencias de los postulantes y la probabilidad de tener mejores candidatos al generar procesos competitivos a partir de convocatorias amplias. Finalmente, este modelo facilita la orientación a la gestión por resultados y la tolerancia a mayores grados de incertidumbre por parte de los directivos en contextos organizacionales complejos y de múltiples demandas.

Desventajas. Falta de estabilidad en el empleo de los directivos (alta rotación, especialmente ante cambios de gobierno), lo que afecta la continuidad en la implementación de las políticas públicas, genera pérdidas del *know-how* acumulado reduciendo el retorno de inversión de las iniciativas de desarrollo de altos directivos y genera mayores costos de transacción al forzar la realización de nuevos procesos concursales para cubrir las vacantes. Este modelo genera mayores costos de inducción, dado que requiere mayor tiempo familiarizar al candidato proveniente del sector privado con la cultura y las prácticas del sector público.

Ejemplo: Chile.

Alternativa 3: Modelo mixto

Descripción. De la carrera recoge las alternativas de movilidad al interior del Estado y algunos mecanismos de protección sobre el empleo. Del modelo basado en posiciones recoge los contratos a plazo fijo para desempeñar posiciones específicas contra el cumplimiento de requisitos de mérito y cumplimiento de metas.

Ventajas. Permitiría una particular combinación entre la continuidad de las políticas públicas y la flexibilidad del empleo, al integrar un rol activo del ente rector en la provisión y asignación de las vacantes a partir de un cuerpo especializado, con evaluaciones del desempeño vinculantes. Posibilita además consolidar una identidad y mayor cohesión entre el estamento directivo, propiciando el intercambio de experiencias, buenas prácticas y sentido de misión.

Desventajas. Genera interrogantes y desafíos sobre la claridad del sistema tanto para los gerentes como para sus superiores jerárquicos, y sobre la coordinación entre el ente rector y las agencias o instituciones públicas. Las experiencias de este tipo de modelos son escasas, por lo que aún la evidencia es insuficiente.

Ejemplo: Perú.¹⁴

¹⁴ El Cuerpo de Gerentes Públicos de Perú funciona bajo la base de una estructura de empleo basada en posiciones, pero se realizan convocatorias nacionales llamadas “concurso público de méritos” que buscan seleccionar a un amplio número de personas que pasan a conformar el cuerpo gerencial y quedan en situación de disponibilidad para ser asignados a las entidades de los tres niveles de gobierno que lo requieran (gobierno nacional, gobiernos regionales y gobiernos locales) (SERVIR, 2008b). Los gerentes públicos seleccionados quedan a disposición de SERVIR para ser asignados. Si no son asignados a ninguna institución luego de dos meses, período en el cual reciben un salario del Estado, pueden trabajar en otras funciones tanto en el sector público como privado sin ser objeto de inhabilidades. Si son asignados, una vez

3.3 ¿Qué duración tendrá el contrato de los directivos públicos?

Algunas de las alternativas contractuales definidas por los países que han implementado las reformas al estamento directivo son: (i) contrato a plazo fijo, sin renovación; (ii) contrato a plazo fijo, con renovación o reubicación; (iii) contratos indefinidos, y (iv) contratos diferenciados por tipo de nombramiento.

Alternativa 1: Contrato a plazo fijo, sin renovación

Descripción. El contrato firmado entre los altos directivos y las autoridades políticas es por un período de, típicamente, cinco a siete años, sin posibilidad de renovación en la posición.

Ventajas. Un empleo a plazo fijo de este tipo garantiza la implementación de políticas y proyectos, dando mayor tranquilidad y fijando con claridad el horizonte de desempeño.

Desventajas. Impide continuar con el ejercicio de un directivo aun cuando su desempeño sea sobresaliente y la voluntad de las partes sea la continuidad.

Ejemplos: Países Bajos¹⁵ y Reino Unido¹⁶.

Alternativa 2: Contrato a plazo fijo, con renovación o reubicación

Descripción. La segunda alternativa propuesta –y más popular entre los modelos observados– es la definición de un contrato a plazo fijo más acotado, con mayor flexibilidad en las renovaciones o eventuales reubicaciones. Por lo general, los períodos de gestión abarcan de tres a cinco años, con un tope de dos renovaciones por períodos similares.

Ventajas. Este tipo de contrato suele ofrecer mayor flexibilidad a las autoridades para desvincular a los directivos a partir de la evaluación periódica del cumplimiento de sus contratos gerenciales. Permite dar continuidad a gestiones exitosas y, en los casos de períodos más cortos, limitar con relativa celeridad aquellas que no lo son.

Desventajas. Reduce las posibilidades de continuidad en el ejercicio de la función pública al aumentar los incentivos de las nuevas autoridades para seleccionar a directivos de su confianza o que ellas evalúen como competentes para el cargo. Además, podría

que termina su contrato quedan nuevamente a disposición del órgano rector para ser reasignados a otra institución, sin la necesidad de un nuevo concurso de selección (SERVIR, 2008b).

¹⁵ Los integrantes del *Top Management Group* (TMG), formado por secretarios generales, directores generales e inspectores generales, son nombrados en contratos permanentes a plazo fijo, por un máximo de siete años. Al finalizar su período, los directivos tienen un plazo de hasta dos años para encontrar una nueva posición, luego de lo cual son desvinculados del sistema, recibiendo los beneficios que corresponda a su contrato (Lafuente, 2012; BABD, 2012).

¹⁶ La reforma al Servicio Civil impulsada en 2013 fija contratos de cinco años para los *Permanent Secretaries*, con el fin de aumentar su rendición de cuentas (*accountability*). Un matiz en cuanto al modelo planteado es que en el caso británico podría haber renovación por un período inferior al anterior, pero solo en situaciones excepcionales, las que deberán ser aprobadas directamente por el Primer Ministro (United Kingdom Civil Service, 2014)

incrementar la rotación en los puestos directivos, elevando los costos de inducción y reduciendo las posibilidades de desarrollo de la alta gerencia.

Ejemplos: Bélgica¹⁷, Chile¹⁸, Nueva Zelanda¹⁹ y Perú²⁰.

Alternativa 3: Contratos indefinidos

Descripción. Una tercera alternativa, que tiene lugar en los sistemas de carrera, comprende los contratos indefinidos, sin plazos para su culminación, y la continuidad dependería exclusivamente del desempeño de los directivos.²¹

Ventajas. Permite reducir la interferencia de la autoridad política para desvincular a un directivo profesional. También, bajo el supuesto de una mayor continuidad de los directivos, ofrecería a los nuevos funcionarios un horizonte temporal amplio para desempeñar su cargo, permitiendo concentrar sus esfuerzos en un óptimo desempeño del cargo y brindando mayor continuidad a la función pública.

Desventajas. Dependiendo de otras barreras de salida, podría promover el *statu quo* y la permanencia exagerada de los ocupantes del cargo, y reducir el grado de rendición de cuentas (*accountability*) del directivo.

Ejemplo: Canadá.²²

Alternativa 4: Sistema mixto: contratos diferenciados por tipo de nombramiento

Descripción. Combinación de contratos de diferentes duraciones, lo cual depende del tipo de nombramiento. Se podrá incluir un plazo fijo para ciertos contratos, con diferentes alternativas de renovación, y plazos indefinidos para otros.

¹⁷ Los directivos públicos suscriben un contrato individual a plazo fijo por seis años, con un máximo de dos renovaciones, que exige el cumplimiento de competencias directivas y la experiencia necesaria para el ejercicio del cargo (De Visscher, y Randour, 2014).

¹⁸ Los altos directivos públicos firman un contrato con la autoridad facultada para el nombramiento por un período de tres años, renovable por un máximo de dos períodos idénticos (DNSC, 2003), elevando a nueve el número de años como el máximo período sin volver a competir.

¹⁹ Los *chief executives* son nombrados por un período de cinco años con posibilidad de renovar el cargo por tres años más, bajo los términos y condiciones que se consignan en el contrato de trabajo individual, el que debe contar con el previo acuerdo del Primer Ministro y del Ministro de los Servicios del Estado (SSC, 2011).

²⁰ Los integrantes del Cuerpo de Gerentes Públicos son contratados por períodos de tres años, renovables por la entidad solicitante. Una vez que termina su contrato con la institución quedan a disposición de SERVIR, el ente rector, para ser reasignados a otra institución, sin la necesidad de un nuevo concurso de selección. Si en un plazo de dos meses el directivo no es reasignado terminará su relación laboral con el Estado (SERVIR, 2008b).

²¹ A diferencia de los contratos indefinidos de los demás miembros del servicio civil en el caso de los sistemas de carrera, en el modelo de alta dirección los contratos gerenciales indefinidos suelen exigir el cumplimiento de metas y resultados a cambio de la permanencia en el cargo.

²² Los “contratos” de los altos directivos públicos son indefinidos y de carácter permanente, lo cual es consistente con los modelos de carrera al interior del Estado. Los gerentes públicos de cinco niveles jerárquicos (EX 01 a EX 05) son nombrados por la *Public Service Commission*, sobre la base de un proceso de selección competitivo, como una forma de imprimir estabilidad y continuidad a la función pública (PSC, 2005).

Ventajas. Permite abarcar un amplio espectro de casos heterogéneos y ajustar las características de los contratos a dichas situaciones. Es particularmente atractivo para modelos híbridos que combinan carrera y posiciones, y sistemas de gestión complejos.

Desventajas. Son de compleja gestión, y requieren un ordenamiento particular en el funcionamiento del ente rector y su relación y articulación con las agencias o instituciones del Estado donde se desempeñan los directivos. También puede generar percepciones de trato desigual entre los directivos públicos, en particular si se utilizan para cargos de responsabilidad similar.

Ejemplo: Estados Unidos.²³

3.4 ¿Cómo operará la desvinculación de los directivos del sistema?

Al poner énfasis en el desempeño, el sistema debe considerar mecanismos flexibles de salida de los altos directivos públicos, tanto de sus posiciones como del sistema en general cuando se trata de modelos basados en la carrera. Si bien los mecanismos de salida forman parte de las definiciones del contrato, han querido ser tratados en un apartado especial de este documento para poner de relieve su importancia tanto para la consolidación del sistema como en cuanto a su viabilidad política.

Como se ha señalado previamente, la tendencia general en las reformas del servicio civil en los países de la OCDE ha sido incrementar la flexibilidad de los empleos, reducir las protecciones o rigideces innecesarias y promover el mérito tanto para el ingreso como para la salida del sistema (OCDE, 2011). Esto conduce a tres alternativas principales de política: i) desvinculación por confianza, ii) desvinculación por mérito y iii) desvinculación mixta.²⁴

Alternativa 1: Desvinculación por confianza

Descripción. El mérito se encuentra restringido para la nominación al empleo y el eventual desarrollo profesional, pero las desvinculaciones se realizan con independencia de los factores ligados a los mecanismos formales de evaluación del desempeño. La salida se produce cuando la autoridad política pierde la confianza en el directivo, con independencia de los motivos que la origine.

²³ El *Senior Executive Service* utiliza un sistema híbrido de contratos: 1) de carrera (plazo indefinido), 2) de plazo fijo y 3) empleos de emergencia (USOPM, 2014a). Los nombramientos de carrera se pueden realizar tanto en posiciones generales o de carrera reservada, y su contratación, de plazo indefinido, procede una vez que el candidato haya aprobado las *executive qualifications (ECQ)*, a cargo de la *Qualifications Review Board (QRB)* del órgano rector, la *Office of Personnel Management (OPM)*. Los contratos a plazo fijo se pueden aplicar solo para posiciones generales, por un máximo de tres años, no renovables, que expirarán por la sola naturaleza de las funciones requeridas. Finalmente, los nombramientos de emergencia en el *Senior Executive Service* se realizan por un máximo de 18 meses, no renovables, solo para posiciones generales, como alternativa para enfrentar necesidades urgentes cuyas características hacen imposible anticipar la provisión del cargo (USOPM, 2014a).

²⁴ En forma transversal a cualquiera de estos tres modelos generales deben operar las desvinculaciones por inhabilidades o faltas graves a los códigos de conducta y ética de los respectivos servicios civiles.

Ventajas. Otorga mayor viabilidad política a reformas radicales que modifican por completo el escenario de los directivos públicos; permite introducir cambios graduales y reduce la resistencia de los políticos, evitando una pérdida total del poder al resguardar sus facultades de nombramiento y remoción de directivos.

Desventajas. Podría generar pérdidas de credibilidad o legitimidad ante la ciudadanía, por considerarlo un proceso “a medias” o incompleto, que no garantiza el mérito como variable fundamental de la gestión y continuidad de los directivos del Estado. Al mismo tiempo, la condición de confianza de la remoción podría desincentivar la postulación de candidatos que perciban que el sistema aún responde a la lógica de lealtad a los políticos. Otras dos desventajas son que el bajo costo de desvinculación aumenta las probabilidades de una alta rotación, reduciendo las oportunidades de desempeño y las perspectivas de desarrollo de los altos directivos, y que el retorno a la inversión de los sofisticados procesos de reclutamiento y selección del sistema es bajo.

Ejemplo: Chile.²⁵

Alternativa 2: Desvinculación por mérito

Descripción. Tanto en los modelos basados en posiciones como en aquellos basados en carrera, la desvinculación se produce sin sorpresas, como fruto de los resultados de los mecanismos formales de evaluación del desempeño y conducta funcionaria. La continuidad del directivo depende en estos casos del cumplimiento de los acuerdos individuales establecidos con su superior jerárquico y definidos en el contrato.

Ventajas. Las reglas del juego son claras tanto para los superiores jerárquicos como para los directivos y el personal de las instituciones que dirigen. Esto permite clarificar las expectativas del desempeño de los directivos, reducir los costos de transacción en la relación con las autoridades políticas y minimizar la incertidumbre, focalizando los recursos y capacidades del directivo en la gestión y un mejor desempeño, en lugar de destinar recursos a variables desconocidas o ajenas a los resultados de su gestión.

Desventajas. Exige un sistema de evaluación objetivo que reduzca las arbitrariedades y entregue retroalimentación confiable a directivos y superiores sobre el desempeño y logro de resultados. Por lo general estos sistemas son complejos y costosos en términos de tiempo, y constituyen una carga burocrática para sus usuarios. En un extremo, este modelo podría rigidizar y formalizar en exceso la relación entre los directivos y sus

²⁵ Un alto directivo puede ser desvinculado en cualquier momento de su contrato, sin expresión de causa por parte de sus superiores jerárquicos. Los directivos gozan de una indemnización equivalente a un mes de sueldo por año de servicio, con un máximo de seis años, y esta se hace efectiva cuando su contrato no es renovado al fin del período o cuando son cesados de sus funciones por petición de renuncia (Ley 19.834). Bajo estas reglas, la rotación anual de los altos directivos es relativamente elevada. Los datos muestran que en las presidencias de Bachelet (2006-10) y Piñera (2010-14) fue de aproximadamente el 58 %, ya sea por renuncias voluntarias o no voluntarias, lo que se distribuye en un 87% para el nivel I y un 55% para el nivel II (Ramos y Scrollini, 2015). La alta rotación en sus puestos afecta la continuidad de las políticas públicas en las instituciones del Estado y dificulta que la Dirección Nacional del Servicio Civil, como ente rector, pueda promover estrategias de capacitación, desarrollo y fortalecimiento de los altos directivos.

superiores, cayendo en formalismos como medidas de protección del empleo en lugar de promover los componentes sustantivos del desempeño.

Ejemplos: Bélgica²⁶, Estados Unidos²⁷ y Reino Unido²⁸.

Alternativa 3: Desvinculación mixta

Descripción. Las causales de confianza y mérito forman parte del sistema, pero aplican en forma distinta para los diferentes niveles jerárquicos en la estructura. En tal caso, las posiciones de mayor jerarquía podrán ser removidas de sus funciones por confianza. De manera complementaria, las posiciones que requieren competencias más técnicas y que reportan a otros miembros de la alta dirección pública seleccionados por mérito deberán ser desvinculadas por el logro de resultados y la implementación de determinadas competencias y/o valores.

Ventajas. Permitiría reconocer la complejidad del sistema y asumir que existen posiciones de distintas características, para las cuales podrán aplicarse diferentes reglas de salida. Un sistema mixto permitiría viabilizar la reforma al evitar una estrategia de diseño y negociación del “todo o nada” que entrampe el proceso de implementación.

Desventajas. Generar condiciones especiales para ciertas posiciones o ciertos niveles jerárquicos por sobre otros podría obligar en el futuro a buscar situaciones especiales para cada caso que hagan más compleja la gestión del sistema.

Ejemplo: Aun cuando no se han encontrado ejemplos operativos de este modelo, las propuestas de reforma sugeridas en el caso de Chile para mitigar la discrecionalidad de las autoridades en el caso de las desvinculaciones de los segundos niveles jerárquicos y mantener la flexibilidad en el caso de los primeros niveles es consistente con esta propuesta.

Dimensión 4: ¿Cómo y quién realizará el proceso de selección de los directivos públicos?

Las alternativas generales para seleccionar a los altos directivos públicos son (i) la selección a manos de un órgano central (rector del sistema de alta dirección pública), o (ii) la selección a manos de cada agencia u organismo, de forma descentralizada.²⁹

²⁶ Los directivos gozan de autonomía a cambio de hacerse responsables por sus acciones, con la consecuencia final de perder su posición en caso de resultados insatisfactorios.

²⁷ Las agencias pueden remover a los directivos por razones de bajo desempeño, siempre y cuando el directivo haya recibido una planificación de su desempeño; se le hayan aplicado evaluaciones de progreso y retroalimentación; haya servido durante un periodo mínimo de un año; y su rendimiento haya sido calificado como insatisfactorio. Con estas condiciones cumplidas, la agencia tiene dos opciones: desvincular al directivo del SES, o transferirlo a otra posición SES dentro de la agencia o en otra institución. Si el directivo no es desvinculado, la agencia debe proporcionar asistencia para mejorar su rendimiento (USOPM, 2014a).

²⁸ El servicio civil puede desvincular a los directivos por razones de desempeño insatisfactorio, reflejado en las evaluaciones formales de dos períodos y sin mejoras evidentes. Una segunda vía de salida para el pobre desempeño es la pérdida de jerarquía en la estructura de grados del servicio civil (Cabinet Office, 2014).

²⁹ Para efectos del presente documento se entenderá el proceso de selección como separado del nombramiento del alto directivo en propiedad de su cargo, decisión que quedará siempre en manos de la autoridad facultada para ello en cada institución pública.

Alternativa 1: Selección centralizada por órgano rector

Descripción. El órgano rector implementa directamente y como única puerta de entrada los procesos de convocatoria, reclutamiento y selección de los directivos. Este proceso es viable únicamente cuando el grupo de directivos públicos tiene un tamaño manejable para la capacidad del ente rector. Dentro de esta alternativa centralizada, existen dos grandes tendencias: i) el recurrir a empresas privadas, bajo la supervisión del ente rector, o ii) el accionar directo de los servidores públicos que forman parte del ente rector.³⁰

Ventajas. Permite alcanzar tres objetivos fundamentales: i) asumiendo la independencia del ente rector, ayuda a evitar la captura de grupos de políticos y otros grupos de interés, y así se aísla al sistema de la influencia partidista, ii) asegura estándares de calidad mínimos y homogéneos para todos los procesos de selección, y iii) aumenta la probabilidad de un avance planificado y progresivo de la reforma bajo el control del órgano rector. Además, ayuda a combatir la usual fragmentación de las agendas departamentales y tiende a reducir los costos de operación agregados para el fisco al generar economías de escala, versus la falta de control frente a procesos descentralizados. Junto con ello, permite producir y consolidar un aprendizaje a nivel central para la optimización y mejora continua del proceso de selección, de una forma más simple y orgánica que si el proceso estuviera desperdigado en múltiples instituciones.

Desventajas. Hay una mayor distancia entre la operación de las agencias o instituciones del Estado y el órgano rector, lo que genera asimetrías de información y desconocimiento de las condiciones del contexto y de las características específicas de los puestos de trabajo. La tendencia de los modelos centralizados es la definición de variables generales y transversales de evaluación, mientras que los sectores o agencias buscan procesos más específicos y ajustados a sus realidades. Esta tensión debe ser administrada en el proceso. Además, se podría observar la resistencia de las instituciones públicas de cada sector a que un tercero determine la oportunidad y las características del proceso de selección para cubrir sus vacantes.

Ejemplos: Con participación del sector privado, en **Chile**, el proceso de selección se encuentra bajo la responsabilidad del Consejo de Alta Dirección Pública (CADP), ente rector del sistema. Una vez generada la vacante, el proceso comienza con la elaboración del perfil del cargo, propuesto por la institución que requiere cubrir el puesto, y aprobado por el CADP. Estos perfiles son genéricos, más orientados a los aspectos gerenciales y estratégicos, antes que a conocimientos específicos. La evaluación de los candidatos se realiza sobre la base de competencias genéricas que incluyen: visión y logro, gestión por resultados, relación y articulación de redes, manejo de crisis y contingencia, liderazgo e innovación y flexibilidad. El proceso de preselección es ejecutado por una consultora privada y supervisado rigurosamente por personal de la Dirección Nacional del Servicio Civil. Este proceso incluye la revisión curricular, las referencias laborales y las evaluaciones psico-laborales. Posteriormente, se realizan entrevistas individuales a manos de los comités de selección, para el caso de los segundos niveles jerárquicos, y

³⁰ Más adelante se ofrecen ejemplos de ambas submodalidades. Pese a que las dos presentan ventajas y desventajas, para efectos de este documento se analizan los pros y contras de la alternativa general de centralizar el proceso de selección, y no sus vertientes específicas.

del CADP, para el caso de los primeros niveles. Los comités de selección para directivos de menor rango están conformados por un profesional experto, designado por el CADP y que lo representa, un representante del servicio o de la institución pública que requiere la provisión y un representante del ministro del ramo al que corresponde el servicio. Finalmente, el CADP propone una terna o quina de candidatos a la autoridad facultada para el nombramiento (DNSC, 2003; CADP, 2013)³¹.

En **Bélgica**, la selección es realizada por los funcionarios del ente rector, la *Federal Selection and Recruitment Office (SELOR)*³². El proceso comienza cuando la institución que requiere la vacante envía un perfil del cargo al *SELOR*, cuyo contenido es evaluado por el órgano rector y aprobado por la autoridad facultada para el nombramiento. La publicación de la convocatoria es de amplia difusión en medios escritos y electrónicos (De Visscher y Randour, 2014). En la primera etapa de evaluación se realiza una revisión curricular que considera los grados académicos, y la experiencia profesional y directiva del candidato. Los candidatos que aprueban ese filtro participan de una evaluación por competencias a partir de una evaluación en línea. La etapa final del proceso abarca las entrevistas conducidas por un “jurado” de siete personas expertas del sector público y privado. Los candidatos son clasificados en A, B, C o D en relación con su nivel de ajuste al perfil. Solo aquellos evaluados como A o B pueden integrar la lista que el jurado elabora y envía a la institución que solicitó la provisión del cargo. Dicha institución efectúa la entrevista final y procede al nombramiento³³ (De Visscher y Randour, 2014).

Alternativa 2: Selección descentralizada

Descripción. Suele ser consistente con países que han definido en sus reformas una delegación importante de facultades en materia de gestión de personas o recursos humanos (RRHH) desde los órganos del gobierno central hacia las instituciones descentralizadas. De todas formas, no es totalmente descentralizado ya que, en general, este modelo requiere un proceso de certificación o fiscalización, encabezado por el ente rector, para ratificar la calidad del proceso desarrollado por las agencias u organismos, o sancionar el incumplimiento de los estándares definidos por el órgano rector.

Ventajas. Permite que el proceso de selección se ajuste a las necesidades específicas de cada institución, en cuanto a calidad y oportunidad. Bajo el supuesto del genuino interés de las agencias en el proceso de selección y el cumplimiento de estándares de calidad,

³¹ En 2012 el costo promedio de los procesos de reclutamiento y selección para los cargos adscritos al sistema fue de 4,7 salarios mensuales promedio en el caso de los primeros niveles jerárquicos, y de 3 salarios mensuales promedio en el caso de los segundos niveles jerárquicos. Ese mismo año se realizaron 282 nombramientos de altos directivos para ambos niveles (mientras que en 2011 los nombramientos ascendieron a 440 y en 2010 a 284). El tiempo promedio de duración de los concursos fue de 85 días, considerando hasta la entrega de la nómina a las autoridades (CADP, 2013).

³² Tanto es así, que el *SELOR* incluso ofrece servicios de evaluación de candidatos al sector privado, lo que le permite generar recursos que destina al financiamiento de los procesos de selección del sector público.

³³ El costo promedio de reclutamiento y selección de un cargo de CEO es de €2.000 por candidato; el tiempo promedio del proceso de duración de los concursos es de 90 días. Excepcionalmente, puede realizarse un concurso abreviado que puede durar menos cuando el cargo ha sido definido como prioritario y de gran impacto estratégico.

aumenta las probabilidades de una búsqueda rigurosa de candidatos idóneos, pues el propio mandante del servicio de búsqueda y selección es el interesado, y no un tercero. Se genera mayor apropiación y empoderamiento de las agencias sobre el proceso y sus resultados.

Desventajas. Los procesos descentralizados de selección reducen significativamente el control sobre el avance de la reforma y su calidad. Pese a los controles de calidad o fiscalización que pueda realizar el ente rector, la implementación y el éxito de la reforma se delegan. Junto con ello, el desarrollo de capacidades instaladas en el Estado para realizar procesos de búsqueda y selección es más complejo y costoso, pues requiere que múltiples instituciones desarrollen dichas capacidades en lugar de una sola.

Ejemplos: En **Estados Unidos**, las vacantes en los empleos de carrera en el *Senior Executive Service (SES)* se llenan a partir de concursos basados en el mérito que son realizados por cada una de las agencias o instituciones públicas que requieren cubrir una vacante. Los candidatos son reclutados a través de un anuncio publicado en la página web de USAJOBS del gobierno, después de lo cual se califica a los candidatos elegibles (Carey, 2012). En cada agencia u organismo se conforma un *Executive Resources Board (ERB)*, responsable de revisar las calificaciones y méritos de los candidatos mejor evaluados en el proceso de reclutamiento y selección, y de hacer recomendaciones a la autoridad dentro de la agencia facultada para el nombramiento. La autoridad elige al candidato a partir de las recomendaciones de la ERB y con ello certifica que este posee los atributos, competencias y conocimientos técnicos necesarios para desempeñar la función. Tras la certificación de la agencia, la institución envía a USOPM el paquete de solicitud con todos los antecedentes del candidato seleccionado para que sea incorporado al SES. En la USOPM el *SES Qualifications Review Board (QRB)* revisa los antecedentes del candidato seleccionado en la agencia a partir del modelo de evaluación llamado *Executive Core Qualifications (ECQ)*, que incluye cinco competencias principales (1) Liderando el cambio, (2) Liderando personas, (3) Orientación a resultados, (4) Visión estratégica, y (5) Creación de coaliciones. El QRB acredita que el candidato cumpla todos los requisitos, recién tras lo cual la agencia podrá nombrar a la persona en la posición de alta dirección pública (Carey, 2012).

En **Australia**, cuando se presenta una vacante de nivel senior, el jefe de la agencia u organismo debe decidir si cubre temporalmente el puesto con algún funcionario del área que se encuentre en el mismo nivel en el que se produce la vacante, o si inicia un proceso de selección basado en el mérito. Para cubrir la vacante cada agencia comienza un concurso competitivo de amplia difusión a través del boletín oficial, la prensa escrita y otros medios de comunicación. En el proceso es supervisado por un comité de *selección* integrado por tres o más personas, de ambos sexos, de las cuales al menos una es externa a la agencia. En este comité participa un representante del ente rector la *Australian Public Service Commission (APSC)*, quien debe certificar que el proceso de selección ha seguido todos los requisitos establecidos en el *Public Service Act (PSA)* y ha cumplido con las instrucciones del ente rector. Este aprueba y valida el concurso antes de cualquier nombramiento. Este representante es un funcionario público que pertenece a un nivel jerárquico superior al de la vacante concursada y que proviene de una agencia u

organismo en un portafolio distinto de aquel al que corresponde la vacante. Los criterios de selección derivan de una matriz denominada *Senior Executive Leadership Capability Framework* (SELCF), la cual es revisada cada tres años a los fines de asegurar su adaptación al entorno (APSC, 2011). Esta matriz considera cinco competencias centrales: (1) Logro de resultados, (2) Comunicar con influencia, (3) Cultivar relaciones productivas de trabajo, (4) Integridad, y (5) Pensamiento estratégico. Las agencias son las responsables de establecer los medios utilizados para evaluar a los postulantes, siempre dentro del marco de la *PSA* y las instrucciones de la *APSC*. Una vez que el representante de la *APSC* certifica que el concurso público ha cumplido todos los requisitos de mérito, la autoridad competente para el nombramiento en cada agencia podrá realizar la contratación del nuevo directivo público (APSC, 2011).

Dimensión 5: ¿Qué política de compensaciones debe tener el sistema?³⁴

La decisión sobre la política de compensaciones de los altos directivos públicos es fundamental. De nada servirá un riguroso proceso de selección basado en mérito si las remuneraciones no son lo suficientemente competitivas y no proveen los incentivos para atraer y retener profesionales competentes y de buen desempeño (Cortázar, Lafuente y Schuster, 2014).

En tal sentido, el salario debe ser capaz de compensar, al menos medianamente, los factores de riesgo, la magnitud de las responsabilidades y la exposición pública de estas posiciones de alta dirección, entre otros. Con una política salarial poco competitiva, el retorno sobre la inversión de los costosos procesos de selección puede ser negativo, generando enormes costos de transacción para el Estado (Cortázar, Lafuente y Schuster, 2014). Las siguientes preguntas podrían orientar este proceso.

5.1. ¿Cuál será el estándar de referencia para definir la política de compensaciones: sector público o sector privado?

Típicamente, los sistemas de remuneraciones deben cumplir dos condiciones básicas: la *equidad externa* y la *equidad interna*. La equidad interna se refiere al grado de similitud con las remuneraciones de posiciones similares al interior de las organizaciones. La equidad externa refiere a cuán competitiva es la remuneración con respecto a posiciones similares en otras organizaciones, considerando el costo de oportunidad del directivo público.³⁵ La competitividad externa es fundamental para atraer y retener talento, en especial si se consideran los costos de oportunidad de quienes ostentan competencias gerenciales altamente demandadas por el mercado. Existen dos alternativas principales

³⁴ Esta sección se basa en Lafuente (2012), *Perfeccionamientos a la Gestión del Sistema ADP: Rentas y Compensaciones*, documento presentado en el 2^o Seminario Internacional de Alta Dirección Pública del Servicio Civil de Chile, Santiago.

³⁵ Los estudios realizados en diversos países han mostrado la dificultad que en general presentan los sistemas de alta dirección pública para ser competitivos en relación con posiciones similares en el sector privado, así como también las dificultades para definir las remuneraciones en forma justa para cargos directivos al interior del Estado por su heterogeneidad, pues difieren en recursos financieros, dotaciones de personal, responsabilidades, complejidad de servicios y productos estratégicos, exposición pública y criticidad de la información que administran.

de referencia para definir la equidad externa de las remuneraciones directivas: el sector privado y el público.

Alternativa 1: El sector público como referencia

Descripción. No se hace referencia al sector privado pues, en general, se asume que ambos sectores responden a naturalezas y condiciones totalmente diferentes y que habrá una brecha que el fisco no será capaz de cubrir.

Ventajas. Genera equidad entre posiciones similares o comparables a nivel de responsabilidad en diferentes organizaciones del sector público. Se aprecia una mayor coherencia, en especial para los sistemas de carrera o semi-cerrados en su acceso. Esta alternativa reduce los posibles reclamos sobre el diferencial salarial con el sector privado al establecerse reglas claras.

Desventajas. La ausencia de una referencia en cuanto a los salarios que paga el mercado por posiciones comparables puede generar fuga de talentos o incapacidad para atraer capital humano avanzado. Bajo el supuesto de brechas amplias con el sector privado, este modelo, aplicado en forma exclusiva, reduciría la competitividad del sector público. Esto afectaría a los sistemas de acceso abierto.

Ejemplos: Australia³⁶, Corea³⁷ y Países Bajos³⁸.

Alternativa 2: El sector privado como referencia (mercado laboral)

Descripción. Aun cuando se pueda tener una deferencia con el sector público, a esta se agregan análisis de las remuneraciones de las posiciones pertinentes en el sector privado.

Ventajas. Permite evaluar en profundidad la competitividad de las remuneraciones del sector público, con el fin de atraer y retener en forma efectiva a profesionales altamente calificados para puestos directivos.

Desventajas. En general, las metodologías de análisis utilizadas suelen ser costosas y complejas, y requieren permanente actualización para ser confiables. Al mismo tiempo, su utilización genera expectativas de ajustes periódicos, lo que podría generar presiones para aumentar las remuneraciones a nivel directivo y consecuencias en el resto del servicio civil, incrementando el gasto fiscal.

Ejemplos: Canadá³⁹ y Reino Unido⁴⁰.

³⁶ Se realiza un *benchmarking* de servicios del sector público, y aun cuando el sector privado compite directamente por la atracción y retención de directivos, este no suele incluirse en el análisis de rentas (Lafuente, 2012).

³⁷ La referencia central es el sector público, aun cuando la escala de asignaciones para candidatos externos es más alta que para los candidatos que provienen de las instituciones del Estado (Lafuente, 2012)

³⁸ El sector público determina los rangos máximos de la remuneración de los altos directivos, los cuales – como regla general– no pueden ser superiores al 130% de la de un ministro (Brans y Peters, 2012).

³⁹ El *Advisory Committee on Senior Level Retention and Compensation* también utiliza al sector privado como referente, a través de la aplicación y del análisis de una encuesta anual bajo la metodología Hay Group de

5.2. ¿Quién recomienda la política salarial? Órgano central versus comité independiente

En todas las experiencias analizadas, sin excepción, el gobierno central define el presupuesto de remuneraciones de los altos directivos. Sin embargo, quienes estudian y entregan los insumos para tomar esa decisión pueden clasificarse en dos categorías: i) organismos del gobierno central o ii) comités independientes.

Alternativa 1: Organismo del gobierno central

Descripción. La propuesta de límites presupuestales para la asignación de remuneraciones es generada por un organismo del gobierno central, usualmente el ente rector y el organismo responsable del presupuesto nacional.

Ventajas. Permite un mayor control sobre la propuesta, la que suele ajustarse a la capacidad fiscal del Estado para llevar a cabo la implementación.

Desventajas. La no participación de un organismo independiente podría sesgar el análisis, limitando la propuesta a lo que el gobierno puede pagar en lugar de efectuar una búsqueda de evidencia consistente y amplia que demuestre el real valor de cada posición directiva en un contexto complejo. El análisis de la información podría no ser de fácil acceso para la ciudadanía, lo cual restringiría la transparencia del proceso.

Ejemplos: Australia, Corea, Estados Unidos y Países Bajos.

Alternativa 2: Comité independiente

Descripción. La propuesta de remuneraciones la sugiere un organismo independiente, usualmente de alto nivel, y la envía para su resolución a la autoridad del gobierno competente.

Ventajas. La total independencia del organismo y su carácter técnico aseguran un análisis desprovisto de sesgos y basado en la evidencia, lo que permite identificar el valor económico real de las posiciones directivas en el Estado. La calidad del análisis suele ser mejor que la de los organismos centrales, por la especialización de la tarea y los incentivos para realizarla. Además, se reducen las presiones para que las remuneraciones propuestas sean solo lo que se puede pagar en lugar de lo que se debería pagar.

evaluación por puntos, similar a la del Reino Unido. De acuerdo con el *Treasury Board Secretariat*, la brecha de compensación total entre el sector público y el sector privado para posiciones comparables es casi inexistente en el nivel inferior de la escala (EX01), pero alcanza casi al 100% en el nivel superior de la escala de compensaciones (DM-02) (Brans y Peters, 2012; Lafuente, 2012). Es decir, se apunta a un mayor nivel de competitividad al ingreso de la carrera, con una mayor brecha en las posiciones de más alto rango.

⁴⁰ El *Review Body on Senior Salaries* realiza revisiones sistemáticas y anuales de las remuneraciones de los altos directivos, a partir de la comparación con más de 240 empresas del sector privado –excluido el sector financiero–, además de un análisis de las remuneraciones al interior del Estado. Se utiliza la metodología *Hay Group* de compensación total por evaluación de puestos de trabajo más un *Annual Survey of Hours and Earnings*. (Review Body on Senior Salaries, 2015; Lafuente, 2012).

Desventajas. Las propuestas generadas por una comisión independiente podrían originar presiones excesivas sobre el gobierno para incrementar las remuneraciones por sobre su capacidad de gasto, creando expectativas desmesuradas o una percepción de insatisfacción entre los directivos y otros actores cuando la brecha entre las propuestas y su implementación es elevada. Para un funcionamiento óptimo del modelo, son necesarios términos de referencia que regulen la función del comité, de modo de presentar propuestas viables en el contexto macroeconómico del país y según el estado de las finanzas públicas.

Ejemplos. Canadá⁴¹ y Reino Unido⁴².

5.3. ¿Qué metodologías se utilizarán para definir el valor de cada puesto?

Alternativa 1: Evaluación de cada puesto (escalas diferenciadas por cargo)

Descripción. La definición de las remuneraciones de los directivos se construye a partir de las características específicas de cada posición, considerando el nivel de responsabilidad, las habilidades de liderazgo requeridas, el presupuesto, las personas a su cargo y otras variables que van adicionando complejidad a cada puesto.

Ventajas. Provee un análisis riguroso de los factores que determinan la valía de un puesto de trabajo. La utilización de un modelo de factores comunes permite comparar diferentes posiciones, sin importar las características específicas de cada sector productivo o de servicios, público o privado, para establecer estándares comparables de referencia.

Desventajas. La implementación es compleja, y esta alternativa solo resulta administrable por organismos técnicos de alta especialización. El análisis específico de las posiciones debe complementarse con un análisis del contexto macroeconómico y del estado de las finanzas públicas para evitar alzas desmesuradas.

Ejemplos: Bélgica⁴³, Canadá⁴⁴, Nueva Zelanda⁴⁵ y Reino Unido⁴⁶.

⁴¹ El organismo especializado es el *Advisory Committee on Senior Level Retention and Compensation*, el que a partir de la aplicación de una encuesta anual de remuneraciones que usa como punto de referencia al sector privado, genera una propuesta de estructura salarial al gobierno central.

⁴² El organismo responsable es el *Review Body of Senior Salaries*, que provee asesoría independiente al Primer Ministro para fijar las remuneraciones de los altos directivos, y su secretaría técnica es provista por la *Office of Manpower Economics (Review Body on Senior Salaries, 2015)*.

⁴³ Las remuneraciones se definen a partir de un sofisticado sistema de evaluación de puestos y configuración de bandas salariales. La remuneración consiste en ingresos brutos anuales más un esquema de jubilación complementario. La remuneración asociada a un cargo es reconsiderada cada seis años, al inicio de cada nuevo período o cuando hay un nuevo nombramiento (en caso de término anticipado del período) unido a un cambio de perfil que signifique un cambio en la descripción del trabajo. Los criterios para evaluar los cargos y definir su peso son: conocimiento, experiencia, formación multidisciplinaria, comprensión del contexto, complejidad, capacidad y necesidad de innovación, liderazgo, administración de las condiciones de trabajo, interacción y gestión de personas, planificación y coordinación, habilidad para gestionar con habilidad el cambio, autonomía e independencia, impacto, y extensión del territorio en el cual se ejerce su competencia. Considerando estas variables se otorga un puntaje al cargo –que oscila entre 320 y 900 puntos– y se le asigna la remuneración a partir de siete bandas salariales, la menor de ellas de €83.600 anuales, y la mayor de €189.000 anuales (Brans y Peters, 2012).

⁴⁴ El *Advisory Committee on Senior Level Retention and Compensation* realiza una evaluación anual de las compensaciones totales de los directivos públicos para cada uno los cinco niveles EX en comparación con el

Alternativa 2: Escala única o por nivel jerárquico

Descripción. Es una regla general que se aplica en forma homogénea a todas las posiciones directivas con independencia de sus características específicas. Cada nivel jerárquico tiene un grado de remuneración asociado, generalmente fijado por el marco legal.

Ventajas. Simplifica el proceso administrativo de remuneraciones, muestra reglas claras para los directivos y otros actores.

Desventajas. Reduce las posibilidades del Estado para compensar en forma diferencial posiciones que, pese a estar en el mismo nivel jerárquico, administran niveles completamente diferentes de complejidad, incluyendo presupuesto, personal y exposición pública. Impide desarrollar políticas de atracción y retención específicas a la naturaleza de las funciones y las características del mercado de trabajo.

Ejemplos: Chile⁴⁷ y Países Bajos⁴⁸.

Alternativa 3: Determinación descentralizada

Descripción. Delega en las agencias o departamentos las facultades para asignar, en el marco de un presupuesto definido de manera central, remuneraciones específicas a las necesidades de cada sector.

Ventajas. Ofrece flexibilidad a cada sector para ser competitivo en las posiciones estratégicas para su actividad principal o cumplimiento de mandato. Permite desarrollar estrategias específicas de atracción y retención de talento.

Desventajas. Podría generar gran inequidad entre agencias u organismos para posiciones de similar jerarquía y complejidad. El sistema ostenta complejidad para gestionar y consolidar información desde el nivel central para el diseño de políticas.

estándar del sector privado, a través de la metodología de evaluación de puestos de trabajo de Hay Group (Lafuente, 2012). De los cinco niveles jerárquicos establecidos en el sistema de alta dirección (EX 01 al EX 05, donde EX01 es el de menor jerarquía), el primer nivel es competitivo con sus homólogos del sector privado, al estar en la medida o con una brecha no superior al 5%. Sin embargo, esta brecha es incremental en los restantes niveles, y llega casi al 70% en el nivel EX 05, el superior de la escala.

⁴⁵ La compensación de los *Chief Executives* se determina usando encuesta anual de la metodología Hay Group para posiciones individuales, con el objetivo de atraer, retener y motivar a líderes competentes en el marco de una política salarial equitativa y sostenible que inspire la confianza de la ciudadanía (Lafuente, 2012).

⁴⁶ El *Review Body on Senior Salaries* aplica también la metodología Hay Group para determinar la mediana de las rentas de los directivos, estableciendo tres tramos asignados por nivel jerárquico. El rango más alto corresponde a los cargos de mayor complejidad, impacto estratégico y responsabilidad (Cabinet Office, 2014).

⁴⁷ Los directivos reciben un salario base fijado sobre una escala única de remuneraciones para los dos niveles jerárquicos del sistema, sin considerar una evaluación de puestos por complejidad. Sin embargo, también se incorpora algo de flexibilidad con la denominada *asignación de alta dirección pública*, que se fija con anterioridad al proceso de selección como un porcentaje del total de las remuneraciones que percibe el directivo (DNSC, 2003), lo que le daría un carácter de sistema mixto.

⁴⁸ Las remuneraciones de los directivos eran definidas por la *Bureau Algemene Bestuursdienst (BABD)* sin distinción entre sectores o complejidad del cargo. Una comisión especial independiente propuso en 2013 cambiar el sistema de remuneraciones en forma radical, estableciendo por ley una escala de pagos de 10 niveles y reduciendo el tope de remuneraciones de los altos directivos de €187.000 a €144.100.

Ejemplos. Corea⁴⁹ y Australia⁵⁰.

5.4. ¿Qué incentivos de remuneración variable se utilizarán y cómo se regularán?

La tendencia general en los sistemas de alta dirección pública en el mundo es a definir una estructura de remuneraciones fundamentalmente fija, con un componente de remuneración variable contra el cumplimiento de resultados que no suele superar el 10% de la remuneración⁵¹ (Lafuente, 2012). Cuando existe remuneración variable por desempeño, las opciones suelen ser: i) aplicar cuotas o límites por distribución forzada o ii) permitir que se lleven el bono todos los directivos que cumplen los objetivos establecidos.

Alternativa 1: Componente variable por desempeño con restricciones (cuotas o distribuciones forzadas)

Descripción. Como regla general, son marginales en relación con la remuneración fija, y se aplican solo en casos excepcionales de desempeño sobresaliente. El objetivo es evitar incentivos perversos y promover el compromiso intrínseco de los servidores públicos.

Ventajas. Permitiría reducir considerablemente los costos en comparación con los modelos que no imponen límites o cuotas, estimula un desempeño destacado y permite generar una discriminación positiva entre los rendimientos de los directivos públicos. Además, reduce los incentivos perversos para la entrega de compensaciones excepcionales como si fueran parte de la remuneración fija.

Desventajas. Imprime mayor presión sobre las autoridades políticas y los superiores jerárquicos en general por discriminar entre un desempeño promedio y un desempeño destacado, y obliga a las instituciones a formalizar sistemas confiables de evaluación del desempeño y cumplimiento de resultados, no exentos de una importante carga de procesos administrativos. Además, puede inducir a una menor colaboración entre pares y a un clima hostil, debido a que están compitiendo por un incremento escaso.

Ejemplos: Canadá⁵², Países Bajos⁵³ y Reino Unido⁵⁴.

⁴⁹ La determinación de las remuneraciones específicas de los altos directivos es delegada a cada ministerio, utilizando una escala centralizada como referencia. La magnitud de la remuneración dependerá de las características de la función, no del sector (Kim, 2007; Lafuente, 2012).

⁵⁰ La definición de las compensaciones de los altos directivos está descentralizada a nivel de agencias, quienes desarrollan en la gran mayoría de los casos estrategias formales de remuneraciones para definir una política salarial propia. Las mayores rentas se concentran en el sector salud (APSC, 2011)

⁵¹ Se justifica por dos motivos fundamentales: (i) la dificultad de medir en forma objetiva, justa e individualizada el logro de resultados en el sector público y (ii) la permanente tendencia de los sistemas de medición de resultados a no generar discriminación.

⁵² Pueden recibir estos incentivos los cinco niveles del sistema de alta dirección pública, con un tope del 12% de remuneración “en riesgo” y un 3% de bono para los niveles jerárquicos iniciales (EX 01 a EX 03), que se incrementa a un 20% en riesgo y 6% de bono para los niveles más senior (EX 04 y 05). Desde el período 2011-12, el riesgo se calcula a partir de dos componentes: individual, vinculado con el logro de compromisos individuales (67% de la ponderación), y corporativo, vinculado con el logro de compromisos gubernamentales (33%). Además del pago “en riesgo”, solo los directivos que hayan logrado resultados excepcionales con respecto a sus compromisos individuales pueden recibir un bono adicional (Treasury Board of Canada Secretariat, 2015).

Alternativa 2: Componente variable sin restricciones

Descripción. No existen cuotas ni una cantidad máxima de directivos que pueden obtenerlo.

Ventajas. Asumiendo que existe un buen sistema de evaluación de desempeño, remunera de igual forma a todos aquellos que lograron sus objetivos. Permite evitar los posibles efectos perversos de rotar a los directivos que perciben el bono, de modo de aplicar este último con mayor equidad.

Desventajas. Puede terminar otorgándose a todos o casi todos los directivos, diluyendo el efecto de remuneración variable y generando expectativas y presiones sobre los supervisores que deben otorgarle el bono al directivo.

Ejemplos: Chile⁵⁵ y Estados Unidos⁵⁶.

Dimensión 6: ¿Cómo será la gestión del desempeño de los directivos?

Las alternativas generales para implementar un sistema de evaluación del desempeño en general deben responder a las preguntas sobre (i) quién evalúa, (ii) qué y cómo se evalúa, incluyendo con qué frecuencia, y (iii) cuáles son las consecuencias de la evaluación.

6.1. ¿Quién evaluará el desempeño de los directivos públicos?

Alternativa 1: Ente rector

Descripción. El ente rector define los estándares de evaluación, clarifica las expectativas del desempeño, evalúa el cumplimiento de dichos estándares y entrega retroalimentación

⁵³ No hay un pago variable para el 90% de los altos directivos y solo los de Nivel 1, correspondiente a secretarios generales, pueden recibir un bono anual equivalente a un salario mensual (8,3% de la remuneración anual) (Lafuente, 2012).

⁵⁴ La reforma del servicio civil impulsada por el gobierno a partir del año 2013, en el marco de una política general de austeridad y control del gasto público, ha instruido una reducción real y progresiva de las remuneraciones de los directivos. Las instrucciones impartidas obligan a los departamentos a clasificar el desempeño de los *Senior Civil Servants* en tres categorías: 25% superior, 65% restante y 10% inferior, donde solo el primer grupo (25% superior) puede acceder al bono. Esto ha significado una reducción significativa de costos en comparación con el período 2010-11, cuando el bono era entregado al 65% superior (dos primeros tramos del 25% y 40%) (Cabinet Office, 2014; Review Body on Senior Salaries, 2015).

⁵⁵ Se aplica anualmente un bono que corresponde a un porcentaje de la llamada asignación de alta dirección pública. Este bono se calcula en función de una compleja relación entre el cumplimiento de los objetivos planteados en el *convenio de desempeño individual*, y el cumplimiento de los *programas de mejoramiento de la gestión* (PMG), un mecanismo de definición de metas institucionales cuyo cumplimiento afecta además las remuneraciones de los funcionarios públicos en general. El bono por desempeño representa aproximadamente un 8% del salario anual para los altos directivos que alcanzan el 100% de sus resultados y el 100% del logro de metas institucionales medidas en los PMG (DNSC, 2003). La práctica muestra que, en general, este sistema no ha logrado discriminar entre aquellos de desempeño destacado y el resto, al no considerar la distribución normal de los resultados, pues casi la totalidad de los altos directivos cumple el 100% de su convenio y la gran mayoría recibe el bono en su totalidad. A tal punto sucede esto, que muchos lo consideran parte de su renta fija en lugar de un estímulo para optimizar el desempeño.

⁵⁶ El sistema de remuneración del *Senior Executive Service* (SES) considera un componente de renta variable por desempeño, sin restricciones de asignación por cuotas o distribuciones forzadas. Si bien solo los directivos evaluados entre los niveles 3 y 5 del sistema de evaluación del desempeño reciben un bono por desempeño (en una escala de 1 a 5 donde 3 es satisfactorio y 5 es sobresaliente), la evidencia muestra que en la práctica casi el 100% de los SES de carrera alcanza esos estándares.

sobre sus resultados. Este modelo es compatible con la evaluación, en paralelo, que pueda hacer cada departamento o agencia sobre el desempeño del directivo.

Ventajas. Permite mantener un control central del desempeño de los directivos y consolidar información muy relevante para establecer una oferta coherente de programas de capacitación, desarrollo y retención de talento. Además, posibilita que el gobierno central tome decisiones con información completa y agregada sobre la gestión de los directivos, aumentando la rendición de cuentas de su gestión.

Desventajas. Suele ser un sistema complejo e insuficiente. Es difícil evaluar el desempeño de personas que trabajan física o geográficamente en diferentes lugares, lo que requiere que la evaluación solo se centre en indicadores objetivos y auditables, u obliga a confiar en el juicio de terceros, pues no es posible ejercer la observación directa. Por otra parte, puede reducir el empoderamiento de los superiores jerárquicos sobre la gestión global del desempeño del directivo. No es factible en sistemas con gran cantidad de personal.

Ejemplo: Perú⁵⁷.

Alternativa 2: Superiores jerárquicos en cada departamento o entidad pública

Descripción. Esto incluye la planificación, el seguimiento y la retroalimentación de los resultados de la evaluación para determinar las consecuencias del sistema.

Ventajas. Quienes mejor conocen y están más interesados en un desempeño óptimo de los directivos son sus superiores jerárquicos; por lo tanto, este modelo permite alinear los incentivos para exigir una adecuada rendición de cuentas del directivo. Además, facilita la coordinación, la realización frecuente de diálogos formales e informales, y la creación de un vínculo personal que mejora el proceso. La evaluación en manos del superior jerárquico permite empoderar a la autoridad sobre la gestión del desempeño de sus directivos, aumentando su responsabilidad en la calidad de la gestión de los directivos y en el compromiso con un proceso exitoso.

Desventajas. Los resultados de las evaluaciones podrían verse sesgados por la calidad de las relaciones personales entre supervisor y directivo. Por otra parte, la calidad y rigurosidad de la evaluación podrían ser muy heterogéneas, dependiendo de las características de los superiores jerárquicos y la prioridad que asignen a este proceso.

Ejemplos: Estados Unidos, Australia y Chile son ejemplos de países donde la evaluación se lleva a cabo de forma descentralizada, y queda en manos de los superiores jerárquicos o de las agencias u organismos donde se desempeña cada gerente público, según lo dispuesto en el marco legal, y de acuerdo con los modelos y recomendaciones del órgano rector.

⁵⁷ Además de la evaluación que realizan los directivos superiores de los gerentes públicos, SERVIR efectúa una evaluación centralizada del cuerpo de gerentes públicos, para lo cual se utiliza la medición del cumplimiento de indicadores objetivos, como el nivel de ejecución presupuestal (Corrales Angulo, 2015)

Alternativa 3: Evaluaciones de 360°

Descripción. Esta práctica incluiría la evaluación por parte de distintos actores que se hallan en el entorno del directivo, desde el superior jerárquico hasta pares, clientes internos y subordinados. Si bien es una práctica común en el sector privado, en el sector público suele darse de forma más ad hoc.

6.2. ¿Qué se evaluará, cómo y con qué frecuencia?

Alternativa 1: Cumplimiento de resultados individuales

Descripción. La evaluación se realiza sobre la base del cumplimiento de objetivos, metas o resultados medibles, auditables y objetivos, propios del ejercicio específico de cada cargo y bajo la responsabilidad directa del gerente público.

Ventajas. En términos generales, la medición de resultados permite clarificar las expectativas de desempeño y basar la relación de transacción con el superior jerárquico en parámetros objetivos, reduciendo los costos de transacción de variables inespecíficas como la confianza. Bajo el supuesto de una construcción apropiada de los indicadores (cuantitativos y cualitativos), esta metodología permite distinguir entre los aportes estratégicos específicos que cada directivo realiza en sus instituciones. Junto con ello, lo hace responsable por resultados específicos que le permiten rendir cuentas.

Desventajas. La definición de metas objetivas, que dependan directamente de la gestión del directivo, y que al mismo tiempo sean desafiantes y logrables, requiere una elevada inversión de diseño. La tentación será replicar los indicadores generales de resultados de la institución, muchos de los cuales no dependerán necesariamente de la gestión del directivo o, por el contrario, serán menos desafiantes si las presiones para cumplir totalmente con el indicador son grandes.

Ejemplos: Chile⁵⁸ y Nueva Zelanda⁵⁹.

⁵⁸ Los altos directivos suscriben un convenio individual que contiene los principales objetivos estratégicos y las metas que la autoridad facultada para el nombramiento les ha encomendado, fijando los compromisos por los cuales será evaluado al término de su período de desempeño (DNSC, 2003). En el papel, los objetivos que el convenio de desempeño fije para el alto directivo deben ser coherentes con las definiciones estratégicas institucionales, sus sistemas de planificación y control de gestión, presupuestos, programas de mejoramiento de la gestión y convenios de desempeño colectivo, entre otros. El proceso de evaluación no considera la medición de competencias o elementos cualitativos diferentes al logro de metas cuantitativas. Si bien se enfoca en el logro de metas individuales, en la práctica muchos de los indicadores contenidos en los convenios podrían replicar las metas generales de la institución, lo que es particularmente prevalente en el caso de los jefes de servicio.

⁵⁹ El contrato de los *Chief Executive* establece la obligación de obtener determinados resultados de gestión dentro de ciertos plazos vinculados con las herramientas de gestión denominadas *Key Results Areas* (KRA) y *Strategic Results Areas* (SRA). Como balance de este grado de responsabilidad, el *Chief Executive* cuenta con un amplio margen de autonomía para contratar, despedir, fijar remuneraciones y negociar condiciones de trabajo del personal de su agencia u organismo (Iacoviello, Llanos y Strazza, 2012).

Alternativa 2: Cumplimiento de resultados institucionales

Descripción. La evaluación se realiza sobre la base del cumplimiento de objetivos institucionales, los que, en función de la naturaleza del cargo y de su nivel jerárquico, estarán más o menos vinculados a la gestión directa del directivo. A mayor jerarquía del directivo, mayor será el vínculo con el cumplimiento de compromisos generales de la institución.

Ventajas. Es más simple, y no requiere ajustes específicos para cada posición, pues simplemente se reproduce el esfuerzo ya generado para el diseño de los indicadores de desempeño institucional.

Desventajas. Se torna difuso el aporte específico de los directivos al mejoramiento del desempeño de la institución, y muchas veces el resultado del indicador no dependerá exclusivamente de su esfuerzo. Por lo tanto, si solo se aplican mediciones generales habrá una brecha real y psicológica entre el aporte real de los directivos y sus resultados.

Ejemplos: Canadá⁶⁰.

Alternativa 3: Evaluación por competencias o habilidades gerenciales

Descripción. La evaluación considera la medición de aquellas competencias gerenciales que resultarían fundamentales para el ejercicio genérico de un puesto de alta dirección pública. De manera complementaria, podrán utilizarse competencias específicas o también llamadas funcionales, de contenido más técnico y específico a las funciones de cada posición. Este último modelo es más frecuente en puestos de menor rango. Las evaluaciones de competencias suelen ser complementarias a las evaluaciones de resultados y no son aplicadas en forma exclusiva.

Ventajas. La evaluación de competencias permite adicionar un componente cualitativo relevante, sobre la forma, el estilo, los principios o los valores que rigen la conducta de los directivos y que serán fundamentales para alcanzar los resultados cuantitativos esperados, mejorar la calidad de la gestión del Estado y construir una cultura particular de servicio civil.

Desventajas. Los modelos de competencias son complejos de evaluar por diversos motivos. Uno de ellos es que la definición de las competencias requiere un proceso riguroso de operacionalización y aplicación empírica para validar su contenido, de forma tal que pueda ser aplicado en forma realista y práctica en diversos contextos. En segundo lugar, requiere ser aplicada por expertos. Por lo general, los superiores jerárquicos no son expertos en medición de competencias, por lo que se les deberá entrenar en los criterios. En tercer lugar, siempre tendrán un componente subjetivo que podría generar diferencias en los criterios de aplicación de diferentes evaluadores, afectando la calidad del proceso.

Ejemplos: Australia, Canadá, Estados Unidos y Reino Unido⁶¹.

⁶⁰ Considera, además de los objetivos individuales, la medición del logro de resultados institucionales (Treasury Board of Canada Secretariat, 2015).

Frecuencia de la evaluación

La realización obligatoria de la evaluación de modo anual o con mayor frecuencia permite brindar retroalimentación en forma oportuna a los directivos, y de esta manera posibilita efectuar ajustes al desempeño esperado y alinear expectativas. Puede ser difícil de implementar si el supervisor jerárquico no tiene el interés o los incentivos para llevarla a cabo.

La mayoría de los países sigue esta práctica. A modo de ejemplo, el **Reino Unido** considera un modelo integral de gestión del desempeño directivo, que incluye procesos de planificación, retroalimentación, evaluación y mejora (Cabinet Office, 2013). En la etapa de planificación, durante los meses de febrero y marzo, se establecen los objetivos generales del convenio de desempeño de los directivos, los que son revisados en el mes de mayo con el fin de realizar ajustes, sobre la base de diversas fuentes de información, incluyendo autoevaluaciones. En el caso de los *Permanent Secretaries*, estos se reúnen con una periodicidad mensual con el [Head of the Home Civil Service](#) (Director del Servicio Civil) para revisar el estado de avance de sus convenios. El sistema contempla la realización de dos evaluaciones formales al año, una intermedia en los meses de octubre-diciembre, y una final en los meses de marzo-abril. En ambas evaluaciones se deben considerar tres elementos centrales del modelo: el logro de objetivos de resultado, el desempeño de las competencias y el ejercicio de los valores de la administración pública (Cabinet Office, 2013). En sus directrices para la implementación de las evaluaciones de desempeño, el *Cabinet Office* establece incluso los tópicos que deben ser tratados en las entrevistas de evaluación y retroalimentación que se llevan a cabo para ambos hitos.

En **Chile**, los altos directivos públicos suscriben acuerdos de desempeño de tres años con sus superiores jerárquicos: el ministro en el caso del primer nivel jerárquico, y los jefes de servicio en el caso de los segundos niveles jerárquicos. A la autoridad jerárquica correspondiente le compete evaluar anualmente el grado de avance en el cumplimiento de los objetivos acordados, pero las evaluaciones globales se realizan cada tres años. Las evaluaciones son registradas por la Dirección Nacional del Servicio Civil (Ley 19.882) (DNSC, 2003). Las evaluaciones que se llevan a cabo cada dos o más años les ofrecen más tiempo a los directivos para cumplir metas estimulantes, que impulsen mejoras sustantivas en la gestión de las instituciones, y reducen la carga burocrática de mediciones frecuentes. Sin embargo, tienden a crear vacíos importantes de relación entre las autoridades y los directivos. Al no existir imperativos para la evaluación permanente del desempeño, el proceso puede caer en meras formalidades en lugar de abrir diálogos sustantivos sobre las oportunidades de mejora y estrategias de apoyo. Esto se verá agravado si no existe un sistema de gestión del desempeño directivo que oriente el proceso de clarificación de expectativas y diálogos permanentes.

⁶¹ Las herramientas de evaluación han sido perfeccionadas a partir de la reforma al servicio civil impulsada el año 2013. Se diseñó un nuevo marco de competencias para el servicio civil en su conjunto a fin de definir “cómo” deben comportarse los servidores públicos, enfatizando los valores de la función pública –honestidad, integridad, imparcialidad y objetividad– en el corazón del quehacer, alineados con el modelo de liderazgo de la función pública que define tres competencias centrales: establecer una visión, comprometer a las personas y entregar resultados. De esta forma, los objetivos estratégicos identificados al inicio del año en el convenio definen “qué” se debe lograr, mientras que el marco de competencias identifica “cómo” se debe trabajar para alcanzar estos objetivos (Cabinet Office, 2013).

6.3. ¿Para qué se usa la evaluación?

La realización de una evaluación de desempeño puramente por razones formales, como sucede en algunas administraciones públicas, carece de todo sentido. Si no hay un “para qué” claramente establecido, las evaluaciones se tornan ejercicios rutinarios sin valor agregado. En esta sección se plantean cuatro diferentes usos prácticos: 1) incentivos económicos por desempeño, 2) capacitación, 3) promoción y 4) desvinculación. Si bien existen otros motivos para llevar a cabo una evaluación, como motivar al personal (tener metas ambiciosas y retroalimentación periódica puede ayudar a un mejor desempeño) y aprender de lo que salió bien y lo que salió mal, entre otras (Behn, 2003), esta sección se concentra en los cuatro acciones relacionadas con el personal que podrían desprenderse de una evaluación.

Alternativa 1: Incentivos económicos por desempeño

Las ventajas y desventajas del uso de las evaluaciones de desempeño para asignar o no asignar una remuneración variable a los directivos han sido analizadas en profundidad en la dimensión 5, sobre remuneraciones.

Alternativa 2: Capacitación

Descripción. La oportunidad de participar en programas de capacitación, entrenamiento y desarrollo de capacidades gerenciales, tanto para el perfeccionamiento en el ejercicio de la función como para una mayor empleabilidad, pueden derivarse del proceso de evaluación del desempeño.

Ventajas. Ofrece oportunidades específicas a los directivos en dos sentidos: en tanto herramientas complementarias para fortalecer su desempeño y superar las brechas detectadas, y como un reconocimiento al desempeño exitoso. Programas atractivos de apoyo y capacitación para la superación de brechas y empleabilidad podrían transformarse en incentivos relevantes para la retención.

Desventajas. Este modelo requiere un sistema sofisticado de desarrollo de capacidades y una oferta amplia capaz de satisfacer las expectativas de múltiples directivos que exigirán una adaptación en cada caso. Un modelo eficiente requeriría una gestión transversal de competencias, pues los programas de formación deberían diseñarse a partir de los marcos conceptuales de las competencias que se utilicen para la selección y la evaluación del desempeño de los directivos, lo que resulta complejo o costoso para sistemas incipientes.

Ejemplos: Australia⁶² y Reino Unido⁶³.

⁶² Los resultados de las evaluaciones de desempeño sirven como insumo para los programas de desarrollo profesional, los cuales se diseñan con el objeto de reflejar las competencias estipuladas en el *Senior Executive Leadership Capability Framework*. La *Australian Public Service Commission* trabaja con las principales instituciones y proveedores privados de formación para diseñar programas ajustados a las necesidades de los funcionarios (APSC, 2012; Lafuente, 2011).

⁶³ Los departamentos deben poner a disposición del 10% de los directivos peor calificados programas de apoyo que incluyan *coaching*, programas de superación de brechas o rediseños del puesto de trabajo. Los

Alternativa 3: Promoción

Descripción. Las evaluaciones de desempeño pueden además permitir asignar prioridades al momento de establecer los planes de sucesión, promoción o ascenso en la carrera de los altos directivos. En estos modelos, el desempeño sobresaliente es considerado un insumo relevante para acceder a posiciones jerárquicamente superiores.

Ventajas. El vínculo entre evaluaciones del desempeño objetivas y programas de promoción permite el desarrollo de una carrera directiva basada en el mérito, que será percibida como justa por los servidores públicos. Esto dependerá en buena medida de la credibilidad del sistema de evaluaciones. Por otra parte, este modelo aseguraría que se cuente con los mejores para asumir posiciones de mayor responsabilidad e impacto.

Desventajas. El desempeño debería considerarse como un elemento central pero no exclusivo en concursos de ascenso, pues el modelo podría fallar y dar error. Si el modelo de evaluación no es confiable o es percibido como ineficiente o injusto, el proceso completo de desarrollo directivo se vería afectado y cuestionado. Poner demasiada presión sobre las evaluaciones como única herramienta de análisis podría afectar los objetivos de los planes de sucesión y desarrollo. Los modelos sofisticados de promoción incluyen otros criterios y herramientas, como los programas de detección y desarrollo de talento.

Ejemplo: Reino Unido⁶⁴.

Alternativa 4: Desvinculación

Descripción. Los resultados de las evaluaciones y del sistema de gestión del desempeño en general podrán utilizarse para la desvinculación de los directivos, revocaciones de grado o condicionalidad del empleo.

Ventajas. Este modelo permite objetivar y transparentar los motivos de las desvinculaciones, sobre la base de los principios fundamentales de mérito e idoneidad. Un proceso percibido como justo requiere además que la institución brinde oportunidades de mejora para superar las brechas que se hayan detectado o lograr un ajuste incremental entre la persona y el puesto de trabajo.

superiores jerárquicos deben identificar las causas del mal desempeño y abordarlas a partir de planes específicos (Cabinet Office, 2013)

⁶⁴ Los resultados de la evaluación son vinculantes con la participación en programas de desarrollo directivo. Los directivos que han sido clasificados en el 25% superior de desempeño deben ser considerados para los procedimientos de gestión del talento de cada departamento o agencia con el fin de retener talento o desarrollarlo. El *Senior Leadership Committee* (SLC) es responsable de administrar el talento de los 200 máximos directivos públicos del Estado (directores generales y directores), priorizando contenidos o competencias definidas como estratégicas, y programas como los planes de sucesión, a partir de la evidencia proporcionada por las evaluaciones del desempeño y un sofisticado modelo de evaluación potencial que clasifica a los directivos en nueve niveles de potencial con las respectivas herramientas de desarrollo. El SLC además realiza recomendaciones de movilidad horizontal al director del servicio civil cuando corresponda (National Audit Office, 2013).

Desventajas. Para que las desvinculaciones por mérito se realicen en efecto a consecuencia de un mal desempeño y un ajuste deficiente al puesto, pese a las oportunidades y recursos ofrecidos por la institución, el sistema de evaluación utilizado debe ser riguroso y confiable. Ello no solo requiere esfuerzos de diseño en las herramientas correctas, sino también esfuerzos de implementación para que sus usuarios lo utilicen en su máximo potencial, en forma simple y útil para la gestión. Esto toma tiempo, genera costos de transacción y sus resultados difícilmente se logran en un período corto. La alta rotación de directivos y de equipos de asesores afecta este proceso.

Ejemplos: En múltiples países las desvinculaciones se sustentan sobre todo en los resultados de las evaluaciones de desempeño y cumplimiento de resultados, entre ellos Australia, Bélgica, Canadá, Nueva Zelanda, Países Bajos y Reino Unido.

Dimensión 7: ¿Qué alternativas de capacitación y desarrollo puede ofrecer el sistema a los directivos públicos?

Un segmento directivo profesionalizado de mayor sofisticación y consolidado suele considerar estrategias de capacitación y desarrollo para sus directivos. Estas corresponden a un estadio de madurez deseado, pero no imprescindible para la instalación del sistema de una primera etapa de reforma. Existe una importante interdependencia entre el modelo de capacitación escogido (o la ausencia de uno) y otras características del sistema de alta dirección pública, en especial si es de carrera o posiciones y si está centralizado o no. En esta sección se tratarán por separado las estrategias de capacitación y de desarrollo.

7.1. Capacitación

Las alternativas generales de política que se han considerado para implementar un modelo de capacitación son fundamentalmente tres: i) una oferta activa y centralizada de programas de formación de directivos, ii) un sistema mixto de delegación explícita de la formación en los organismos o agencias, con acciones de supervisión y oferta desde el órgano rector, y iii) no priorizar la formación de los directivos públicos, bajo la premisa que, al momento de su selección, ellos ya deben contar con las capacidades necesarias para desempeñarse en su cargo.

Alternativa 1: Oferta centralizada de formación

Descripción. Por lo general es consistente con los modelos de carrera. Esta alternativa, inspirada en la escuela francesa, abarca las iniciativas de las escuelas públicas de formación en el Estado y otras con la colaboración del sector privado.

Ventajas. Permite diseñar en forma orgánica una estrategia de prioridades sobre las capacidades que requieren desarrollar los directivos para cumplir con los objetivos del gobierno y del servicio civil, en el marco de los principios y valores que rigen al sector público. La estandarización de los programas permite asegurar una oferta coherente al mismo tiempo que alcanzar un estándar de calidad homogéneo para la formación.

Desventajas. Podría inhibir la creatividad y reducir los espacios de flexibilidad para que las propias agencias o departamentos, en forma descentralizada, definan estrategias ajustadas a sus necesidades y contexto específico.

Ejemplo: Perú⁶⁵.

Alternativa 2: Sistema mixto

Descripción. Combina la delegación explícita de la formación a los departamentos o agencias, con acciones de supervisión y oferta desde el órgano rector, a partir de modelos de formación bien planificados. Por lo tanto, cobra mayor relevancia en sistemas descentralizados.

Ventajas. Este modelo permite obtener las ventajas de ambas alternativas. Por una parte logra coherencia y cierto estándar de calidad homogéneo para la oferta de formación transversal para el desempeño de los altos directivos, consistente con los modelos de competencias genéricas, al tiempo que permite que cada agencia u organismo diseñe sus propios programas específicos, en virtud de los desafíos particulares de cada sector, de cada institución y de cada puesto, respetando sus variables culturales y prioridades estratégicas.

Desventajas. Una potencial desventaja es la duplicidad de esfuerzos entre las agencias y el ente rector, y la necesidad de establecer una adecuada coordinación para mitigar este riesgo. Junto con ello, los costos y el presupuesto de la formación podrían aumentar, al diversificar la oferta a nivel central y descentralizado, sin necesariamente generar mejoras en la calidad de la formación y su impacto. Los resultados de este proceso dependerán de otras variables ajenas a la capacitación, en particular la tasa de rotación y permanencia de los directivos para que puedan aplicar en el sector público lo aprendido en las capacitaciones.

Ejemplos: Australia⁶⁶ y Nueva Zelanda⁶⁷. De la política de colaboración con el sector privado que ha primado en ambos países y la tradición descentralizada de la gestión de personas en el Estado ha surgido la creación de la *Australian and New Zealand School of Government* (ANZSOG), un consorcio entre ambos gobiernos y 15 universidades que permite proveer programas de formación avanzados a directivos públicos y futuros

⁶⁵ La Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP) es un órgano de línea del ente rector del empleo público, SERVIR, que tiene por misión formar y capacitar en temas de administración y gestión pública a servidores públicos, especialmente directivos, gerentes y asesores de alta dirección. El modelo de gestión de la ENAP es abierto: a partir de alianzas con el sector privado subcontrata a un consorcio de universidades que brindan servicios de formación especializados bajo los términos de referencia y estándares de calidad definidos por SERVIR, como una forma de aprovechar la experiencia y las capacidades instaladas en el mercado. ENAP ofrece programas de capacitación, de formación (que comprenden programas de desarrollo gerencial e incluso programas con nivel de maestría) y de gestión del conocimiento.

⁶⁶ La *Australian Public Service Commission* trabaja con las principales instituciones y proveedores privados de formación para diseñar programas ajustados a las necesidades de los directivos, al mismo tiempo hacer que cada institución sea también responsable de la formación directiva.

⁶⁷ La *State Service Act* (SSA) atribuye tanto al *State Service Commissioner* como a los *Chief Executives* en cada departamento o ministerio la responsabilidad compartida de desarrollar y promover estrategias para la formación de directivos con las cualidades, diversidad y cantidad requeridas para satisfacer futuras necesidades del sector público (SSC, 2011).

ejecutivos. Tras 10 años de existencia, la ANZSOG es la principal fuente de formación ejecutiva para el sector público en Australia y Nueva Zelanda.

Alternativa 3: Capacitación directiva no priorizada

Descripción. Asume que los directivos profesionales ya deben contar, al momento de ser seleccionados, con las capacidades necesarias para desempeñarse en sus cargos. El ente rector y las agencias pueden coordinar acciones focalizadas de inducción o programas menores de desarrollo de redes y colaboración. Se justifica en particular cuando la rotación de los altos directivos es elevada

Ventajas. Es un modelo menos costoso, al menos en el corto plazo, al reducirse los incentivos para invertir en formación. En este contexto, permite ahorrar recursos de una inversión cuyo retorno sería aprovechado por los directivos en forma personal, fuera del Estado, en lugar de retornar a los ciudadanos como valor público. Además, es consistente con modelos incipientes, que deben priorizar otras dimensiones del diseño por sobre la capacitación.

Desventajas. La falta de inversión en capacitación genera un círculo vicioso entre baja permanencia y falta de programas de formación. Debido a la alta rotación y a otras prioridades de política pública, el Estado no invierte en capacitar a los directivos. Como no se invierte en formación directiva, los gerentes públicos perciben que su desarrollo no es importante para el Estado, lo que podría transformarse en un factor de insatisfacción o desmotivación que a su vez impacte en la rotación. Por otra parte, el Estado pierde una oportunidad para atraer talento y captar a profesionales jóvenes.

Ejemplo: Chile⁶⁸.

7.2. Desarrollo

Las alternativas generales de política que se han considerado para implementar un modelo de desarrollo de directivos son básicamente tres: i) un modelo de desarrollo de la carrera directiva, con planes de sucesión y otras estrategias de promoción, ii) un sistema de reasignación de funciones desde el ente rector, y iii) no priorizar el desarrollo de los directivos públicos como parte del sistema. Al igual que en el caso de la capacitación, es una variable que dependerá del modelo general de gestión del empleo que se haya escogido.

⁶⁸ La Dirección Nacional del Servicio Civil (DNSC) entrega, a partir de un acotado presupuesto, una oferta de formación voluntaria para los directivos seleccionados por el sistema, la que incluye fundamentalmente jornadas de inducción organizadas de manera central, en las cuales los directivos reciben información general sobre sus contratos y sobre el funcionamiento del Estado, y algunos programas focalizados de desarrollo de competencias gerenciales y ética, los que varían año tras año en función de las prioridades que define la DNSC. Esta oferta es licitada a organizaciones del sector privado, incluyendo universidades y consultoras.

Alternativa 1. Desarrollo de la carrera directiva

Descripción. Un sistema de desarrollo de la carrera directiva considera múltiples estrategias, usualmente coordinadas por el órgano rector, para identificar el potencial de los futuros directivos, definir planes de sucesión, y reconocer el mérito como una variable fundamental para el ascenso a posiciones de mayor jerarquía, remuneración o estatus.

Ventajas. Estos modelos, aunque sofisticados, permiten tomar decisiones a partir de la evidencia sobre las personas más idóneas para ocupar los cargos directivos. Diferentes procesos de preparación y evaluación permiten planificar en forma rigurosa una estrategia de mediano y largo plazo para la cobertura de las capacidades que el Estado necesita para cumplir las prioridades del gobierno y del servicio civil en el marco de la estrategia de desarrollo general del país. Asimismo, estos modelos permiten obtener un retorno sobre la inversión realizada en selección y formación, reduciendo la rotación de los directivos públicos y generando continuidad en la gestión del Estado. Este proceso coadyuva en general a lograr consistencia y alineamiento entre las necesidades institucionales y las capacidades de los directivos.

Desventajas. Estos modelos podrían ser complejos en su diseño, costosos en términos presupuestales y rígidos en términos de su implementación. Los ajustes a las estrategias podrían ser costosos tanto técnica como políticamente.

Ejemplos: Australia, Bélgica, Canadá, Corea y Reino Unido han construido una sofisticada oferta de desarrollo y movilidad para los directivos públicos, utilizando para la promoción los resultados de las evaluaciones de desempeño y programas de gestión de talento, entre otros criterios.

Alternativa 2: Reasignación de funciones

Descripción. La movilidad y promoción de los directivos depende de un proceso centralizado de reasignación, según el cual los directivos son promovidos cuando una vacante se ajusta a su perfil y a sus méritos.

Ventajas. Permite planificar en forma centralizada la movilidad entre instituciones del Estado. Aun cuando no es un sistema de promoción propiamente tal, sí permite darles continuidad a los directivos en el Estado, aprovechar su experiencia y las habilidades desarrolladas en el ejercicio de un cargo público anterior.

Desventajas. Este modelo híbrido podría generar falsas expectativas en los directivos en cuanto a su desarrollo y promoción, cuando en realidad su crecimiento profesional no dependerá exclusivamente de su desempeño y méritos, sino de las necesidades de las instituciones y la oportunidad de las designaciones (esta limitación puede existir, pero en menor grado, en un sistema de carrera).

Ejemplos: Países Bajos⁶⁹ y Perú⁷⁰.

Alternativa 3: Desarrollo no priorizado

Descripción. El modelo simplemente no considera el desarrollo directivo como parte de su estructura. Para obtener un ascenso o lograr movilidad en cualquier dirección, el directivo debe participar de un nuevo proceso de selección, competitivo y en igualdad de condiciones con los demás postulantes.

Ventajas. Este modelo parece tener escasos puntos a favor para los directivos en el sistema.

Desventajas. La ausencia de estrategias de desarrollo de directivos, como planes de sucesión o ascensos por mérito, se pueden transformar en un desincentivo para que profesionales destacados quieran postular a funciones directivas en el Estado. Lo mismo ocurre para los funcionarios de carrera, que no ven en la alta dirección una opción de continuidad en el servicio público. De este modo, se reduce la continuidad de la función pública y se generan pérdidas de la inversión realizada en el proceso de selección y capacitación (si lo hubiera), así como también la fuga de conocimiento experto y un deterioro del funcionamiento del Estado.

Ejemplo: Chile⁷¹.

IV. Primeros pasos para la implementación de un sistema de alta dirección pública

Esta sección consta de dos partes. En la primera se revisarán los ejes de la implementación y las acciones prácticas recomendadas para poner en marcha la reforma, mientras que en la segunda sección se presentarán las lecciones aprendidas a partir de la experiencia de los países que han implementado el sistema. Ambas secciones han sido elaboradas fundamentalmente a partir de la revisión de los casos de Chile, con el sistema de alta dirección pública, y de Perú, con el actual Cuerpo de Gerentes Públicos y futuro Grupo de Directivos Públicos, debido a que son dos de las experiencias más recientes en el tema y los únicos dos casos consolidados en América Latina.

⁶⁹ El ente rector apoya al alto directivo a buscar otra posición en el sistema, generando movimientos horizontales entre instituciones. Si el directivo no consigue un nuevo empleo podrá permanecer en el sistema recibiendo una remuneración hasta dos años (Lafuente, 2011).

⁷⁰ Los gerentes públicos una vez seleccionados son asignados por SERVIR a las instituciones del sector público que necesitan cubrir una vacante. Cuando los directivos terminan su período de ejercicio en una institución del Estado, retornan al cuerpo de gerentes públicos, donde reciben remuneración por dos meses hasta ser asignados a otra institución (SERVIR, 2008; Corrales Angulo, 2015).

⁷¹ No existen planes de sucesión y cada vacante disponible debe llenarse a través de un proceso de selección abierto y competitivo, donde todos participan en igualdad de condiciones desde fojas cero. De esta forma, un directivo que termina su contrato y este no le es renovado, pierde su condición de alto directivo y si quiere optar a una nueva posición debe realizar un nuevo concurso desde cero. La definición de un presupuesto acotado en el órgano rector y por consiguiente la ausencia de programas permanentes de desarrollo se justificaría además por la alta rotación de los directivos públicos, la que alcanza en promedio los 2,5 años.

Los ejes del inicio de la implementación

Para orientar el análisis y la reflexión sobre el proceso de implementación, se han propuesto cuatro ejes: i) modelación del mandato legal y desarrollo de capacidades, ii) planificación de los concursos, iii) implementación de los concursos, y iv) difusión y evaluación.

Un proceso transversal a estos cuatro ejes de implementación es la negociación o el diálogo político, e incluye tanto la negociación del ente rector con las entidades responsables del presupuesto público como con las autoridades facultadas para nombrar a los directivos con el fin de establecer las vacantes que serán concursadas, elaborar y validar los perfiles y definir los estándares contractuales del cargo. Otros actores con los que el ente rector deberá sostener diálogos políticos son los medios de comunicación y las asociaciones gremiales, como una forma de darle sostenibilidad a la reforma.⁷²

Eje I: Constitución del ente rector y desarrollo de capacidades

1. Ratificar el presupuesto inicial del ente rector

Una vez promulgado el mandato legal que crea un segmento directivo profesionalizado y entrega las facultades de administración y supervisión al ente rector, el primer paso antes de iniciar cualquier planificación de la ejecución de la normativa es ratificar el presupuesto anual o de mayor plazo con el que contará el ente rector para implementar los concursos para seleccionar a los altos directivos.

Este proceso, cuya normativa variará de país en país, busca asegurar la disponibilidad mínima de recursos que permita implementar en forma costo-efectiva el sistema, incluyendo los gastos en remuneraciones del personal que trabajará en el ente rector, el arriendo de oficinas y la compra de mobiliario, el costo de contratación y mantenimiento de sistemas informáticos, y el costo de contratación de las firmas que realizarán el proceso de selección, modelo que se utilizará para este ejemplo de implementación.

Un factor clave para la sostenibilidad del sistema es el compromiso de las autoridades del centro de gobierno, muy especialmente de los órganos responsables de la política fiscal, para destinar los recursos necesarios para la implementación planificada, progresiva e incremental del sistema. El presupuesto no solo es necesario para implementar la reforma con los estándares de calidad necesarios, sino que también es una señal política sobre su importancia para el gobierno.

En Perú, el incremento presupuestal del SERVIR, órgano rector del Cuerpo de Gerentes Públicos, ha sido sostenido y relevante desde el año 2009, pasando de una cifra total aproximada de US\$4 millones en ese año a un presupuesto total de US\$41 millones para

⁷² El proceso de negociación y diálogo político ha sido ampliamente discutido en este documento, en la sección de diseño e implementación y en las lecciones aprendidas.

el año 2015, con un incremento del 886% en seis años, y un promedio de crecimiento anual del 47%.⁷³

En el caso de Chile, el presupuesto de la Dirección Nacional del Servicio Civil (DNSC) también ha mostrado una tendencia permanente al alza desde su creación en 2003, y cabe señalar que en promedio el 33% de los recursos se gasta en la publicación de las convocatorias y la contratación de consultoras para realizar los concursos de la alta dirección pública. Asimismo, el presupuesto de la DNSC se ha ido incrementando año tras año en una tasa promedio del 12%, tan solo en lo que respecta a los recursos destinados a gastos directos de los concursos públicos.⁷⁴

2. Conformar el equipo inicial que dirigirá y coordinará los procesos de selección

La conformación del equipo del ente rector es un paso inicial fundamental, comenzando por sus autoridades. Deben elaborarse los perfiles de los gerentes y los miembros del equipo que formarán las estructuras básicas del ente rector, los que deben ser del más alto nivel en las competencias relacionadas con la selección de candidatos y liderazgo de procesos de esta naturaleza.

Es probable que en una primera etapa el ente rector esté conformado en su mayoría por funcionarios públicos actuales, provenientes tanto de organizaciones que hayan cumplido funciones de coordinación de RRHH en el Estado, como de áreas de RRHH de instituciones públicas. Junto con ello, se recomienda la incorporación de profesionales del sector privado familiarizados con la búsqueda y selección de directivos.

Se recomienda cuidar que la celeridad necesaria para la conformación del equipo inicial no afecte la transparencia ni el mérito necesarios con que los funcionarios del ente rector deben ser seleccionados. El ente rector debe operar en forma ejemplar, mostrando consistencia entre sus propias prácticas internas y las funciones que ejecuta.

3. Analizar y comprender en profundidad el marco legal

El equipo responsable de implementar el marco legal deberá estudiarlo en profundidad, para analizar la necesidad de elaborar los reglamentos y directrices necesarios para su ejecución. Para ello es altamente recomendable que el equipo de implementación, a cargo de su gerente o máxima autoridad, se reúna directamente con los redactores del documento legal para entender el sentido del texto y los supuestos que orientaron su redacción. El producto final de esta etapa serán los documentos e insumos necesarios para los reglamentos y directrices que deberá diseñar el ente rector para la operación del sistema con la participación de todos los actores que corresponda.

⁷³ Este fragmento es de elaboración propia a partir de la información disponible en el sitio <http://inst.servir.gob.pe/index.php/es/component/content/article/75-comunicados/1503-portal-de-transparencia.html>.

⁷⁴ El material es de elaboración propia, a partir de los Balances de Gestión Integral, publicados en <http://www.serviciocivil.gob.cl/documentaci%C3%B3n-y-estudios>.

4. Diseñar los reglamentos, directrices y procedimientos para la implementación de los concursos

Una vez recopilada la experiencia internacional y conocidos todos los antecedentes de la reforma, el equipo técnico, con asesoría experta si es necesario, deberá elaborar los reglamentos y directrices que señalarán el detalle de la operación del sistema, y en particular de los concursos, como primer paso, con el detalle de los procedimientos y plazos que no se encuentren estipulados en el marco legal.

El formato podrá variar de país en país, pero en general deberá incluir el objetivo del reglamento, los principales actores involucrados y su rol en el proceso, los procedimientos de implementación, las características de los concursos, qué mecanismos formales de interacción con los postulantes establecerán y cómo se reportarán los resultados de los concursos a los postulantes, las autoridades y otros actores relevantes del sistema, la programación de hitos y plazos para los diferentes actores, y las sanciones y consecuencias del incumplimiento de las responsabilidades establecidas.

Si se optara por una selección tercerizada a través de firmas privadas, por ejemplo, los reglamentos y los restantes documentos rectores deberán definir las licitaciones de proveedores para la realización de los concursos públicos y basados en mérito, y poner en marcha el procedimiento para precisar las vacantes que serán concursadas o los plazos para las aprobaciones de los perfiles. Esto incluye el plazo establecido para que las consultoras realicen cada una de las etapas, desde la revisión curricular hasta las evaluaciones de competencias, los mecanismos periódicos de revisión e informes que deberán entregar estas con los resultados de cada etapa y sus recomendaciones, y las formas de registro de información sobre los resultados de los candidatos. Cada etapa debe considerar un producto específico, que debe ser evaluado y validado antes de pasar a la etapa siguiente.

Sobre los mecanismos de interacción con los usuarios del sistema, el ente rector deberá definir, según lo establezca el marco legal, qué herramientas pondrá a disposición de los candidatos para que estos puedan hacer preguntas o manifestar disconformidades con el proceso. También deberá señalar los mecanismos y plazos que utilizará para responder a estas interrogantes. De manera complementaria, el ente rector deberá dar cuenta de la implementación de los procesos a diferentes actores, entre los cuales es probable que se encuentren el Parlamento, el presidente y la ciudadanía. Estos mecanismos deben ser considerados antes del inicio de los concursos.

Estos documentos deberán ser analizados en términos legales y prácticos, y validados finalmente por la máxima autoridad del ente rector según el mecanismo que establezca cada marco regulador.

5. Definir la plataforma tecnológica de registro y gestión del sistema

Debería considerarse una plataforma informática para registrar y administrar el sistema, que podría basarse en la herramienta que se utilice para cargos no directivos, si se contara con una. La plataforma debe incluir la postulación en línea, la entrega de información oportuna a los candidatos sobre las etapas del proceso en que se encuentran

y su estatus, y la posibilidad de recibir reclamos y sugerencias sobre el proceso. El sistema deberá generar bases de datos confiables que permitan administrar el proceso, realizar gestiones sobre los candidatos y los proveedores, emitir reportes y realizar estudios para optimizar el modelo. De cara al usuario, deberá asegurar el resguardo total de la confidencialidad de los concursos, en especial de toda la información personal de los candidatos, incluidos el historial laboral y los resultados de las evaluaciones realizadas.

Además, el sistema debe permitir grados razonables de flexibilidad para adaptar su configuración a las modificaciones que sufra el proceso y a la previsible expansión del sistema en años siguientes.

6. Desarrollar capacidades mínimas instaladas

Para la supervivencia del sistema resultan cruciales la ampliación de capacidades mínimas de gestión y el desarrollo de recursos humanos tanto en el ente rector como en las agencias e instituciones del Estado que bajo modelos de mayor descentralización implementarán las políticas que afectan a los altos directivos. Para cada una de las diferentes etapas del ciclo de implementación del sistema así como para la gestión de los altos directivos públicos se requieren habilidades diferentes y complejas.

Para poner en marcha los procesos de selección se precisa contar con capacidades de coordinación avanzadas para poner de acuerdo a múltiples actores del sector público y privado, y subordinar sus intereses a los principios que hayan orientado la reforma. Para fortalecer el desempeño y ofrecer oportunidades de desarrollo a los directivos se necesitan nuevos conocimientos y herramientas modernas de gestión de personas para un público objetivo que es más exigente, más complejo y que demandará un tratamiento diferencial al resto de los servidores públicos.

En general, los países que han logrado solventar los cambios impulsados con la reforma han podido instalar capacidades de gestión tanto en el órgano rector como en las instituciones donde se desempeñan los directivos, las que se van enriqueciendo y sofisticando en la medida en que el sistema alcanza mayores grados de madurez. Debe ser de especial preocupación del ente rector liderar y articular este proceso continuo de desarrollo de capacidades en el Estado que permitan sostener el sistema de alta dirección pública.

Como una manera de asegurar que el proceso vaya a funcionar en forma óptima, es recomendable *pilotear* la ejecución de los concursos de selección. Es probable que las presiones de las autoridades para iniciar los concursos sean grandes, para mostrar avances concretos en la reforma. Sin embargo, los costos políticos de procesos mal conducidos o con filtraciones de información confidencial podrían afectar la credibilidad de la reforma. Por ello, es preferible demorar un poco el inicio hasta asegurar condiciones mínimas de calidad, de seguridad de la información y de claridad de los roles en la coordinación de los actores que participan del proceso de reclutamiento y selección.

Para intentar asegurar condiciones mínimas de calidad en los procesos concursales, se deben cumplir al menos los siguientes requisitos como consecuencia del pilotaje de los procedimientos:

- 1) Llevar a cabo los procedimientos diseñados en los plazos programados, cumpliendo los diferentes hitos o productos intermedios que darán inicio a una nueva etapa. Estos plazos deberán irse optimizando con el transcurso de los concursos y el desarrollo de capacidades internas.
- 2) Implementar procedimientos de control y supervisión sobre la ejecución, que permitan realizar ajustes o un doble chequeo de las actividades relevantes.
- 3) Estandarizar el desempeño de las consultoras que proveerán los concursos de selección, para lograr, con el paso del tiempo, un producto relativamente homogéneo, especialmente sobre los instrumentos de evaluación utilizados.
- 4) Generar mecanismos de gestión de riesgos, para anticipar problemas en la planificación y ejecución de los concursos.
- 5) Constituir instancias de aprendizaje y revisión continua de los procedimientos, de modo que los equipos puedan aprender de las experiencias pasadas y no repetir errores.
- 6) Establecer instancias de coordinación con los actores involucrados en el concurso de selección, entre ellos los representantes de las instituciones públicas y los proveedores del servicio de reclutamiento, para clarificar expectativas, informar sobre los avances del proceso y exigir el cumplimiento de resultados, según corresponda.
- 7) Promover un eje de trabajo que permita fortalecer las habilidades y competencias de los profesionales del ente rector para coordinar, supervisar y eventualmente ejecutar los concursos de selección.

Eje II: Planificación de los concursos

Una vez aseguradas las condiciones mínimas de operación en el ente rector, es posible iniciar la planificación de los primeros concursos para proveer las vacantes directivas.

7. Definir las primeras vacantes que serán concursadas por el sistema

Una vez aprobada la licitación y seleccionadas las consultoras que podrán participar de los concursos por el período definido en la licitación, el ente rector en conjunto con las autoridades ministeriales deberán establecer qué vacantes serán concursadas en qué momento. Esto dependerá por supuesto del detalle contenido en el marco legal.

El proceso gradual e incremental de la reforma suele ser, por varios motivos, fundamental para consolidar el sistema. En primer lugar, permite a los equipos técnicos y las autoridades políticas aprender de los errores y aciertos en su implementación, de modo de perfeccionar su operación. En segundo lugar, permite hacer un mejor control de daños frente a errores, cuestionamientos o falencias, reduciendo con ello los costos políticos de esas falencias y protegiendo la siempre precaria institucionalidad inicial del sistema. En tercer lugar, permite ir generando mayores aliados y adeptos que ven con buenos ojos una política pública que no pretende hacer cambios radicales sino mejorar paulatinamente

la calidad del Estado. Esto ha posibilitado reducir las resistencias de los políticos y mejorar la capacidad de adaptación del sistema en general.

A continuación se presentan algunas alternativas concretas para definir, en una etapa inicial, las vacantes que serán concursadas y la gradualidad de la implementación.

Alternativa 1: Cobertura gradual contra la vacante generada. La definición de las vacantes tiene lugar a partir de la generación de una vacante (para evitar los costos políticos y operacionales de desvincular a altos directivos de confianza política actualmente en ejercicio). Si bien este proceso es más lento, permite que el sistema acomode sus piezas en forma más armónica y planificada. La vacante podrá generarse por solicitud de renuncia, destitución, jubilación anticipada o renuncia voluntaria. En todo caso, el marco legal podrá fijar un plazo máximo para que todas las posiciones definidas como de alta dirección pública sean cubiertas por procesos de reclutamiento basados en el mérito o dejar que el modelo opere exclusivamente contra demanda de las autoridades, en forma voluntaria, como es el caso del Cuerpo de Gerentes Públicos en Perú.

Alternativa 2: Planificación acordada entre el ente rector y las entidades públicas. Esta alternativa es complementaria de la anterior. A partir de las disposiciones legales, el ente rector fija en conjunto con las autoridades políticas de cada ministerio una programación de las vacantes que deberán producirse, con plazos establecidos y un cronograma de concursos planificados. El detalle de las planificaciones usualmente se contempla en directivas o instrucciones específicas del ente rector.

Alternativa 3: El marco legal define estrictamente las vacantes y plazos. Una tercera vía de priorización de vacantes es que el marco legal o en su defecto las autoridades fijen específicamente las instituciones cuyas autoridades deberán ser, inmediatamente o en plazos acotados, seleccionadas por el sistema, ya sea por la relevancia estratégica o política de esos puestos. Si bien esta alternativa puede demostrar la importancia de la reforma y que esta va “en serio”, al mismo tiempo puede llegar a “estresar” a un sistema aún inmaduro e incapaz de dar una respuesta eficiente a una alta demanda de concursos.

Alternativa 4: El ente rector asigna directivos seleccionados a vacantes generadas. Esta opción solo aplica a modelos que conforman un cuerpo de directivos con capacidades genéricas para posiciones directivas generales (por ejemplo: gerente de finanzas, director jurídico, etc.). Para estos modelos, no necesariamente existe un vínculo directo entre la vacante generada y la convocatoria de los concursos. El proceso concursal se realiza para conformar un primer grupo de gerentes, los que, luego de procesos generales de inducción y entrenamiento, estarán en condiciones de ser asignados a diferentes instituciones según las necesidades institucionales. Para estos casos, podrá iniciarse en forma planificada un primer concurso para proveer uno o más perfiles genéricos.^{75,76}

⁷⁵ Este es el caso de Perú, donde se realizan procesos para seleccionar a un grupo de profesionales con el fin de que queden en disponibilidad para ser asignados a entidades de los tres niveles de gobierno en cargos de puestos tipo, como gerencia de finanzas, contabilidad o informática.

⁷⁶ Una inquietud usual para cualquier alternativa es establecer si los actuales ocupantes (de confianza política) de las posiciones que serán de alta dirección pueden o no postular en el nuevo concurso. Sobre este punto no hay consenso. La posición en contra de la postulación de los actuales ocupantes señala que su participación

8. En el caso de aquellos sistemas con participación de empresas privadas en la selección de directivos, licitar la provisión de servicios de reclutamiento y selección

La información en la etapa de diseño de la reforma señaló que las características del mercado de servicios de reclutamiento y selección era lo suficientemente competitivo y maduro para servir como base para los procesos que impulsará el ente rector del sistema de alta dirección. Bajo este supuesto, el ente rector podrá optar entre una licitación específica para cubrir los cargos de cada convocatoria que se realice, o una licitación general, la que podrá ser renovada anualmente o por un plazo mayor, para asegurar un estándar de calidad mínimo de todas las consultoras que podrán participar en los concursos de selección durante ese período.

Luego de haber sido seleccionadas en el proceso de licitación general, estas firmas podrán ser llamadas a participar de una convocatoria específica en virtud de su experiencia en la provisión de ciertos cargos, o su desempeño pasado en concursos similares.

Este proceso general de licitación –en lugar de la realización de licitaciones específicas por convocatoria– reduce la burocracia necesaria para iniciar los concursos, pues la concentra una sola vez en un período de tiempo (idealmente cada tres años o más), fija las tarifas máximas de las consultoras, y asegura un *pool* de proveedores que se comprometen a cumplir en calidad y oportunidad con los requerimientos del ente rector.

El proceso de licitación debe ser cuidadoso, pues fijará los contratos de los proveedores por un plazo extendido. Un análisis inadecuado de los valores de mercado podría aumentar el costo real de los concursos de selección en tanto la competencia por precios ocurre una sola vez para todos, al licitarse el convenio general de consultoras. Para perfeccionar el diseño de las licitaciones se recomienda la participación, a través de alianzas de colaboración, de los órganos del Estado expertos en compras públicas.

Los términos de referencia deben establecer con precisión los procedimientos que deben cumplir y los productos que deben entregar las consultoras en cada concurso. Los precios del servicio deben ser diferenciales según las características del cargo y la complejidad de las evaluaciones. Típicamente, se espera que los mayores precios relativos sean para las posiciones de mayor jerarquía, mientras que los cargos más técnicos sean menos costosos. Para el análisis se recomienda establecer una relación entre las remuneraciones de los cargos y el valor del servicio. Los valores deben ser expresados en unidades, por candidatos evaluados.

afecta la calidad del concurso, pues los demás postulantes, al saber que quien ostenta la confianza política de la autoridad está participando, evalúa que sus propias opciones son limitadas, por lo que se restan de participar. Esta opción también puede generar la desconfianza de la opinión pública en el sistema. Como contrapartida, la posición a favor de la participación de los actuales ocupantes es que a nadie que cumpla los requisitos de postulación se le puede negar la participación en concursos que son abiertos y competitivos. Así, quienes favorecen esta postura señalan que los concursos, si se encuentran bien diseñados, serán lo suficientemente competitivos para asegurar que quienes lleguen a la etapa final en efecto cumplan con las competencias y la experiencia necesarias para asumir el cargo. El debate sigue abierto y tendrá que ser dilucidado en el contexto del marco legal y político de cada país.

9. Definir y aprobar los perfiles

Una vez definidas las vacantes que se concursarán, el ente rector debe iniciar el proceso de diseño, revisión y validación de los perfiles. Para una etapa inicial se recomienda contratar servicios de consultores expertos, los que podrán complementarse con la experiencia internacional de países que ya hayan implementado los perfiles.

Proceso de diseño y validación: bajo la premisa de la elaboración de un perfil genérico inicial, al cual podrán incorporarse elementos específicos de cada posición, un proceso tipo de diseño podría considerar las siguientes etapas: selección de prácticas exitosas a nivel nacional e internacional como referencias a considerar; realización de encuestas a directivos públicos para identificar conocimientos, habilidades y actitudes necesarias; entrevistas a ocupantes exitosos y a paneles de expertos o referentes claves.

Una vez elaborado el perfil genérico tipo, el ente rector podrá acordar con la autoridad facultada para el nombramiento del alto directivo en cada entidad pública (si la selección ya identifica esa entidad), los elementos específicos y distintivos de cada cargo, incluidos los desafíos que deberá enfrentar el directivo, sus tareas específicas y los resultados por los cuales será evaluado.

En este proceso se recomienda un trabajo a dos niveles: i) un primer nivel operativo, en el cual los equipos técnicos del ente rector y el ministerio elaboran una propuesta de detalle, para que luego ii) a un nivel estratégico, las máximas autoridades de ambas entidades acuerden y validen la definición última del documento.

Contenido de los perfiles: en general, los perfiles de los directivos públicos suelen tener una estructura similar a la siguiente: a) contexto de la organización, que explica el marco institucional, legal y político que rodea al mandato de la entidad, b) desafíos del cargo, principales proyectos o políticas públicas de la institución en los cuales debe participar doctamente el ocupante del puesto, c) la misión del cargo, d) las principales funciones y tareas que debe desempeñar el cargo, e) los principales resultados que debe alcanzar, y f) las competencias, atributos o habilidades que requiere el cargo para un adecuado ejercicio de las funciones y los resultados esperados. Además, el perfil debe contener información administrativa sobre la dependencia, los requisitos legales que debe cumplir el ocupante y los actores con los cuales debe relacionarse, además de los recursos que debe administrar.

Ejemplos: En **Chile**, el *sistema de alta dirección pública* detalla siete atributos o competencias para el perfil genérico de los directivos: i) visión estratégica, ii) gestión y logro, iii) relación con el entorno y articulación de redes, iv) manejo de crisis y contingencias, v) liderazgo, vi) innovación y flexibilidad, vii) conocimientos técnicos. Cada atributo tiene una definición específica que servirá luego para su evaluación en el proceso de selección. En **Perú**, el perfil genérico⁷⁷ del Cuerpo de Gerentes Públicos contiene tres niveles de atributos: i) conocimientos técnicos, que considera elementos específicos sobre administración pública o sistemas de compras en el Estado, por ejemplo; ii) actitudes y iii) competencias. En este último caso, se especifican las siguientes competencias genéricas:

⁷⁷ Existen, además, perfiles específicos por tipo de cargo.

i) orientación a resultados, ii) comunicación, iii) actitud de servicio, iv) trabajo en equipo, v) innovación y mejora continua y vi) sentido de urgencia, cada una también con una definición operacional que orienta la evaluación.

10. Definir y aprobar la remuneración que tendrá el nuevo directivo

Con el perfil definido, el ministerio o la entidad que concursará la vacante (que puede ser el mismo ente rector en el caso de concursos centralizados sin especificar el destino del directivo), en conjunto con el ente rector del sistema y la institución fiscal responsable del presupuesto, deberán establecer, en el marco legal, la remuneración que percibirá el cargo.

Usualmente, el marco legal determinará las características de la remuneración y los montos máximos que podrá percibir el directivo, y existirá un cierto grado de flexibilidad para establecer los valores de la remuneración. Esta definición debe idealmente basarse en: a) la evaluación del puesto, en virtud de un estudio de valoración que defina el peso del cargo sobre la base de sus responsabilidades, complejidad, impacto estratégico y otros atributos; b) los desafíos del período, y d) la complejidad para atraer a candidatos calificados.

La complejidad de los procesos de evaluación de puestos para determinar bandas salariales en virtud del puntaje o peso obtenido por cada cargo permite prever la dificultad de contar con esta información en los primeros concursos, especialmente por la premura de iniciar los procesos de selección. Este conocimiento se irá obteniendo con el tiempo y en la medida que el sistema madure. Sin embargo, se recomienda buscar los mecanismos más objetivos y transparentes desde un principio, para un mejor uso de los grados de flexibilidad para definir la renta que establezca el respectivo marco legal (para más información, véase la sección sobre remuneraciones en el capítulo de diseño del sistema).

Una vez aprobada la remuneración, esta debe ser incorporada al perfil y publicada, junto a todas las demás características del contrato definidas legalmente, en la convocatoria al concurso de selección.

Eje III: Realización de los concursos

11. Iniciar la convocatoria

Cuando ha concluido la etapa de preparación y se encuentran aprobados sus productos, entre ellos el perfil y la remuneración que percibirá el cargo, se podrá dar inicio a la convocatoria de los concursos. Esta podrá hacerse a través de una amplia gama de medios de difusión, incluidos al menos la página web del ente rector o un sitio especial para el sistema de alta dirección creado para estos efectos, periódicos oficiales y medios de prensa en general. Los medios que se utilizarán deberán ser consistentes con el público objetivo al cual se pretende llegar con la convocatoria.

El aviso de la convocatoria debe remitir a la documentación oficial del concurso, un documento emanado por el ente rector con las bases del concurso. Esta publicación debe señalar expresamente el cargo de postulación, los requisitos, las condiciones de empleo y

las características del proceso completo de evaluación, incluyendo hitos relevantes y plazos para cada etapa. Además, debe señalar expresamente cómo se evaluará a los candidatos y cómo se aplicarán dichos criterios de evaluación.

12. Recepción de las postulaciones

Las bases del concurso fijarán los plazos y un único medio para recibir las postulaciones y los antecedentes curriculares de los candidatos. Se recomienda canalizar todas las postulaciones a través del sistema en línea que haya definido el ente rector para estos efectos en la primera etapa de *constitución del ente rector y operación del sistema*. Esto, como una forma de consolidar en una ventanilla única toda la información, hacer más transparente el proceso y reducir el riesgo de pérdidas de información debido a la confidencialidad del caso.

Los candidatos deberán completar un perfil básico de postulación, con usuario y claves únicas que les permitirán efectuar un seguimiento de cada una de las etapas del proceso de postulación. Podrá remitirse una copia impresa de los antecedentes de postulación al ente rector, en las condiciones y plazos que este defina. Una vez cerradas las postulaciones, no podrán recibirse más antecedentes.

El proceso de recepción de antecedentes será dirigido y administrado por el ente rector, debido a la sensibilidad del registro de dicha información. La institución deberá guardar un registro de toda la información recibida.

13. Revisión de requisitos de postulación

El primer filtro del proceso es determinar si los postulantes cumplen, en base a los antecedentes proporcionados, con los requisitos mínimos de postulación establecidos en el marco legal. Este proceso de revisión también se recomienda que sea administrado por el ente rector, con el fin de asegurar su cumplimiento y evitar errores que podrían ser costosos para la credibilidad y continuidad del sistema.⁷⁸ Para realizar esta revisión de antecedentes, el órgano rector, bajo compromisos de confidencialidad, podrán solicitar información adicional a los candidatos o a otros organismos competentes del Estado que guarden registros de dicha información.

14. Revisión curricular y de requisitos del perfil

Cada convocatoria podrá solicitar requisitos especiales, no dispuestos en el marco legal. Estos requisitos especiales para cada convocatoria, como por ejemplo contar con experiencia específica en un área en particular, deberán evaluarse antes de determinar si los candidatos pueden ser convocados a las evaluaciones. Este proceso, de menor riesgo, podrá ya ser conducido por las entidades privadas que realizarán las evaluaciones

⁷⁸ Por ejemplo, en el caso del Cuerpo de Gerentes Públicos en Perú, los requisitos son los siguientes (DL 1024, 2008): a) contar con título universitario o grado académico de maestría o doctorado; b) no estar inhabilitado para ejercer la función pública por decisión administrativa o sentencia judicial; c) contar al menos con el mínimo de experiencia profesional, de acuerdo con lo que señale el reglamento; y d) otros requisitos generales o específicos que establezca la autoridad para cada proceso.

durante el proceso de selección. Los resultados de esta evaluación curricular serán el segundo filtro.

El ente rector informará a los candidatos si aprobaron o no la evaluación curricular. Quienes cumplan los requisitos establecidos por el perfil pasarán a la siguiente etapa de evaluaciones. Por su parte, la consultora citará a quienes hayan aprobado para que pasen a la siguiente etapa de evaluación.

15. Evaluaciones psico-laborales y evaluaciones técnicas masivas

Una siguiente etapa de evaluación tendrá lugar con quienes hayan aprobado el filtro curricular. En ella, la consultora deberá aplicar las herramientas de evaluación psico-laboral, de competencias y de conocimientos técnicos previamente acordadas con el ente rector y que de preferencia puedan ser aplicadas en forma estandarizada o masiva. Algunas de las pruebas que se pueden incluir son pruebas de personalidad, análisis de casos, pruebas de evaluación cognitiva y tests de conocimientos específicos sobre los contenidos que debe administrar el directivo en la nueva posición.

Cabe señalar que, mientras más alto el cargo, es más difícil y menos recomendable realizar evaluaciones masivas. Esto ocurre tanto porque los instrumentos suelen ser menos exactos en la predicción del desempeño de posiciones gerenciales altas como porque la disposición de los altos ejecutivos a ser evaluados con la presencia de otros candidatos no suele ser buena.

De acuerdo con el volumen de candidatos, la jerarquía de la posición y si se trata de una convocatoria masiva o no, estas evaluaciones podrán realizarse en un mismo momento o en varias instancias a lo largo de un período de tiempo.

Los resultados de las evaluaciones deberán ser documentados y presentados por la consultora responsable del proceso a un comité o *grupo de expertos* al interior del ente rector, cuya conformación dependerá de las características del cargo convocado y su nivel jerárquico.

Por ejemplo, en Chile el sistema de alta dirección pública fija un *comité de selección* para supervisar el proceso de selección de los segundos niveles jerárquicos, el cual está compuesto por un profesional experto representante del Consejo de Alta Dirección Pública (CADP) en el proceso, y representantes del ministerio y la entidad pública donde se produce la vacante. Para el caso de los primeros niveles jerárquicos, es el propio CADP el que supervisa el proceso y entrevista a los candidatos en la etapa final.

En esta instancia se evaluará el trabajo de la consultora y se podrán solicitar mayores antecedentes. Finalmente, se pronunciará y definirá qué candidatos pasan a la etapa de entrevistas individuales.

Se recomienda que en todo momento este proceso sea “ciego”, es decir, que no se revele la identidad de los candidatos, para evitar sesgos en la evaluación del comité.

16. Entrevistas gerenciales individuales

En las entrevistas individuales, la consultora debe evaluar en profundidad las competencias del candidato y su ajuste con el perfil. Se recomienda una evaluación de

incidentes críticos o eventos conductuales que permitan identificar en la práctica de qué manera el candidato enfrentó situaciones similares a las que deberá enfrentar en su puesto de trabajo. Esto requiere un profundo conocimiento del perfil y de las condiciones del puesto de trabajo de parte de los evaluadores.

Nuevamente, la consultora emitirá un informe, pero esta vez individual por cada candidato, y presentará sus resultados al comité dispuesto para estos efectos. Este evaluará la propuesta de la consultora y sus puntajes, definiendo en relación con los puntajes obtenidos cuántos candidatos serán entrevistados en última instancia por el ente rector. Se recomienda respetar el orden propuesto por la consultora. La decisión final del comité se centrará fundamentalmente en cuál será el punto de corte.

El ente rector o la consultora darán aviso tanto a los candidatos que aprobaron esta etapa como a quienes no lo hicieron.

17. Entrevistas con comités de expertos o de selección de alto nivel

Finalmente, el comité de expertos del ente rector y los representantes de las autoridades que recibirán al alto directivo, si compete, entrevistarán a un grupo acotado de candidatos que hayan aprobado todas las etapas del proceso. Esta será la primera vez que los entrevistadores conocerán la identidad de los candidatos.

Esta entrevista, usualmente semi-estructurada, debe resolver las inquietudes del comité que no hayan quedado claras en las etapas anteriores, además de servir para conocer en mayor profundidad al candidato. Se podrán incluir preguntas sobre la experiencia del candidato, sobre su visión y conocimiento de la entidad y cargo al que postula, y cómo enfrentaría desafíos específicos o cuáles serían sus prioridades estratégicas para el período.

Una vez concluidas todas las entrevistas, las que idealmente se deben realizar en un mismo día, el comité debe sesionar y, sobre la base de una pauta de evaluación, calificar a los candidatos.

A partir de la deliberación del comité, guiada por su presidente, y orientada por un secretario técnico o profesional con amplio conocimiento del proceso que se ha llevado a cabo, se deberá acordar la nómina de candidatos elegibles que será enviada a la autoridad para la decisión final de contratación. Se recomienda la definición por consenso. De no ser posible, se deberá someter a votación de los miembros del comité con derecho a voto.

18. Propuesta de candidatos seleccionables por la autoridad

Un acta emitida por el ente rector señalará la nómina de candidatos propuesta a la autoridad, sus puntajes y los comentarios que quieran agregar a ella los miembros del comité. Esto dependerá del marco legal establecido, pero por lo general se recomienda que las nóminas no incluyan más de cinco ni menos de tres candidatos por vacante disponible.

Este será el producto final del proceso de reclutamiento y selección en lo que compete al ente rector, pues la selección del candidato que ocupará el puesto y su nombramiento, en el caso de Chile, depende de las autoridades correspondientes en cada ministerio.

19. Selección de los candidatos por la autoridad competente

Finalmente, si el marco legal lo permite, la autoridad facultada para el nombramiento podrá entrevistar a los miembros de la terna, cuaterna o quina propuesta por el ente rector. Luego de dicha entrevista y de la revisión de los informes que le serán puestos a disposición, deberá nombrar a uno de ellos en el cargo o declararlo vacante y reiniciar el proceso. El marco legal podrá contemplar un plazo máximo entre la entrega de la nómina y el nombramiento, el cual, por lo general, no aplicará cuando el responsable del nombramiento sea el Presidente de la República.

Una vez que la autoridad haya elegido al nuevo ocupante del cargo, el ministerio o la entidad pública competente deberá informar el ente rector, para efectos de registro, e iniciar los demás procesos que corresponda vinculados al ciclo de desarrollo del directivo en su nuevo cargo.⁷⁹

Eje IV: Evaluación y difusión

20. Evaluación del proceso y propuestas de mejora

Una vez concluido el o los procesos iniciales de reclutamiento y selección, se recomienda que el ente rector realice una evaluación, incorporando las observaciones de todos los actores que participaron en las actividades e incluyendo estadísticas clave, como los tiempos de cada paso, la cantidad de candidatos que cumplieran con los requisitos, etc. El propósito de este ejercicio es poder reaccionar rápidamente para perfeccionar y optimizar el proceso, de cara a las futuras convocatorias.

Desde el punto de vista de la calidad del proceso, la evaluación debe tener en todo momento a reducir al mínimo los errores de medición, evitando seleccionar a los candidatos de no cuentan con las competencias para el cargo o no se ajustan al perfil, y al mismo tiempo evitando dejar fuera del proceso a personas talentosas y que podrían tener un desempeño exitoso en el puesto. Para evitar estos errores, el sistema debe resguardar que los mecanismos de control de calidad y chequeo de cada una de las etapas del proceso funcionen adecuadamente. Para ello, se necesitan visiones diferentes que incluyan a los expertos en reclutamiento y selección y aplicación de herramientas de medición, a los expertos del puesto que desempeñará el directivo y a personas que

⁷⁹ Por ejemplo, en el caso de Chile, en el período de 2004 a 2012, la tasa de concursos declarados desiertos por la autoridad facultada para el nombramiento una vez recibida la nómina fue del 8% para el Nivel I y del 11% para el Nivel II (CADP, 2013: 100), con un promedio total del 8% para el trienio 2004-06, del 9% para el trienio 2007-09, y del 12% para el trienio 2010-12. Junto con ello, la duración de los concursos desde el inicio de la convocatoria hasta la entrega de la nómina se redujo de 101 días promedio entre 2004 y 2010- a 85 días promedio para 2012 (CADP, 2013).

comprendan en profundidad el contexto y la dirección estratégica que las autoridades le imprimirán a la posición.

Este proceso debe realizarse en forma permanente y como parte del flujo de procesos del sistema. Por ejemplo, en el caso del Cuerpo de Gerentes Públicos de Perú, luego de un par de años de iniciada la reforma, este proceso de análisis y mejora continua a que buena parte del proceso de reclutamiento y selección, que otrora fuera realizado por empresas consultoras externas, pasara a ser ejecutado internamente por el equipo de profesionales de SERVIR. Esta conclusión se alcanzó luego de varios procesos de aprendizaje y tras comprobar, evaluación mediante, que las capacidades internas del ente rector ya habían alcanzado un cierto grado de madurez que las hacían competitivas en relación con las consultoras privadas para el volumen de trabajo que demandan las convocatorias gerenciales. A mediados de 2015 se habían realizado 13 convocatorias nacionales para los casi 500 gerentes públicos seleccionados.

21. Difusión de la reforma y resultados de los primeros procesos de selección

La comunicación de la reforma es un proceso crítico para su institucionalización, tanto en sistemas obligatorios como el chileno como en sistemas voluntarios como el Cuerpo de Gerentes Públicos de Perú. Este proceso debe ser transversal antes, durante y después de la realización de los concursos públicos, y para un amplio espectro de actores claves, entre los que se incluyen ministerios, funcionarios y servidores públicos, funcionarios parlamentarios, centros de estudio y pensamiento, y la ciudadanía en general.

En forma complementaria a la evaluación técnica de procedimientos, se recomienda que el ente rector inicie una campaña de difusión, comunicación y diálogo con los actores relevantes vinculados a la reforma de la alta dirección pública. Esto debería incluir un plan de medios para posicionar su relevancia y alcance, así como actividades al interior del gobierno que incluyan a directivos, autoridades políticas y dirigentes gremiales.

El objetivo de esta campaña comunicacional es posicionar la reforma como una alta prioridad política, mostrar los avances alcanzados en un breve plazo y generar una actitud favorable de parte los diferentes actores para facilitar el tránsito al nuevo sistema. Con esto se pretende ganar nuevos aliados para la reforma, y al mismo tiempo reducir la desconfianza e incertidumbre, muchas veces originada tan solo por el desconocimiento de las consecuencias de la reforma para los intereses de los distintos actores.

V. Lecciones aprendidas: factores críticos de éxito y fracaso de la reforma: ¿qué hace más sostenible e irreversible a un sistema de alta dirección pública?

Una vez aprobada la reforma e implementados los primeros pasos del sistema, la pregunta es cómo lograr que el proceso de reforma iniciado –lo que usualmente toma mucho tiempo, una gran preparación de los equipos técnicos y la disposición a llegar a acuerdos de múltiples actores– sea sostenible financiera, técnica y políticamente.

A partir de los casos estudiados, en particular las experiencias de Chile y Perú, tanto en su etapa de diseño como de implementación y maduración, se observan una serie de

aprendizajes que podrían ser de utilidad para quienes han asumido la responsabilidad de impulsar un sistema de alta dirección pública con el fin de institucionalizar el proceso de cambio. A continuación se describen brevemente algunas de las principales lecciones aprendidas en el proceso de reforma.

Compromiso de los políticos y la sociedad civil para la institucionalización de la reforma

La disponibilidad y el compromiso de las autoridades con la reforma –incluidos el Parlamento, el Poder Ejecutivo y otros actores relevantes con intereses en las implicancias del sistema de alta dirección pública– han sido determinantes para solventar, permitir el crecimiento y perfeccionar los sistemas de dirección basados en el mérito. La institucionalización de los cambios en buena medida dependerá de la disposición de las autoridades para blindar al sistema de las influencias políticas o de cualquier otra influencia no consistente con los principios del mérito, de la idoneidad y de la profesionalización de los directivos del Estado.

La pregunta entonces es cómo lograr el involucramiento activo y el compromiso permanente de los políticos en el proceso de reforma. Este clima político por lo general se determina mutuamente con el nivel de empoderamiento y las demandas de la ciudadanía en pos de una mayor transparencia, probidad y buenas prácticas en la administración del Estado. Este rol fundamental en demandar una mejor rendición de cuentas (*accountability*) del sistema lo cumplen las organizaciones de la sociedad civil (OSC) interesadas en sus resultados, los medios de comunicación, intelectuales, académicos y organismos internacionales. Su participación y exigencias sobre resultados razonables producen incentivos para que las autoridades perseveren en los objetivos de la reforma.

Para que la ciudadanía y otros grupos de interés contribuyan en su consolidación y profundización deben conocer la reforma. En ello será fundamental el rol de difusión que asuman principalmente el ente rector y sus aliados en la diseminación de sus beneficios para el mejor funcionamiento del Estado, la política y la ciudadanía en general. Las políticas de transparencia para el acceso y uso de la información del sistema y la existencia de mayores cuotas de participación a través de mecanismos diversos permiten aumentar el empoderamiento de los actores sociales y enriquecer el diseño y la implementación de la reforma.

Este círculo virtuoso entre una opinión pública que exige una mayor rendición de cuentas de parte de sus autoridades y de la administración de los recursos públicos, que conoce sus derechos y que demanda mejores servicios, sumada a una clase política que comprende que la respuesta eficaz a dichas demandas es una fuente de gobernabilidad y desarrollo para el país, ha permitido sentar las bases para fortalecer el sistema y no volver atrás en el camino avanzado.

Liderazgo de las autoridades del ente rector en la consolidación de la reforma

Suele ocurrir, como fenómeno natural de la actividad política, y como parte de los *checks and balances* de la gestión pública, que una colación política cuando se encuentra en la oposición hará todo lo posible para aislar al sistema de las influencias políticas del gobierno, buscando mayor transparencia y menos discrecionalidad en la designación de

los cargos de alto nivel. Esto podrá incluir desde denuncias de instrumentalización del sistema hasta propuestas de ajuste. Sin embargo, es probable que la misma coalición, al momento de llegar al poder, trate de usar sus influencias para asegurar que acceda a dichas posiciones la mayor cantidad de personas de su confianza política.

Para hacer frente a esta “esquizofrenia” política, es fundamental un rol activo, permanente y articulador del ente rector, especialmente si su gobernanza está compuesta por representantes transversales a las coaliciones políticas y si su autonomía y jerarquía les permite influir en las actitudes y decisiones de los políticos. A ellos les cabe la responsabilidad de promover la reforma y realizar las gestiones de alto nivel con las autoridades elegidas y con capacidad de decisión para institucionalizar definitivamente los principios del mérito en el marco de una gestión por resultados hacia la ciudadanía.

Una estrategia plausible incluye generar alianzas e involucrar a entidades de la sociedad civil, centros de pensamiento, universidades y organismos internacionales en los procesos de análisis, evaluación, sistematización y difusión de la reforma, con el fin de generar una masa crítica de defensores de la continuidad del modelo, al menos en sus principios fundacionales.

Respuesta del sistema frente a tensiones políticas

Finalmente, el sistema debe ser capaz de demostrar que la reforma no solo fue una buena solución para liberar a los políticos de culpas por una mala administración o faltas a la probidad, sino que se constituyó en una herramienta efectiva para mejorar los resultados del Estado.

El sistema deberá enfrentar crisis y tensiones permanentes para demostrar su solidez, entre ellas los cambios de gobierno y en particular la alternancia en el poder entre coaliciones diferentes. El sistema saldrá airoso si es capaz de asegurar mejores resultados de gestión y niveles mínimos de continuidad operacional (mantener en sus funciones a los directivos, con independencia del gobierno de turno, por variables exclusivamente –o prioritariamente– ligadas a su desempeño y resultados). Esto requerirá la recolección de información cuantitativa y cualitativa y su análisis riguroso, que servirá para demostrar si hay mejoras en los resultados como consecuencia del sistema, en comparación con sus costos financieros y políticos.

Referencias

- Advisory Group on Reform of Australian Government Administration. 2010. *Ahead of the Game: Blueprint for the Reform of the Australian Administration*. Canberra: Advisory Group on Reform of Australian Government Administration.
- ANZSOG (Australia and New Zealand School of Government). 2014. *Annual Report 2014*. Canberra: ANZSOG. Disponible en https://www.anzsog.edu.au/media/upload/publication/146_AR_web_single.pdf.
- APSC (Australian Public Service Commission). 2003. *The Australian Experience of Public Sector Reform*. Canberra: APSC.
- . 2011. *Review of the Senior Executive Service*. Canberra: APSC.
- . 2012. *Australian Public Service Leadership and Core Skills Strategy 2012-2013*. Canberra: APSC.
- . 2013. *The Senior Executive Service (SES). Selection, Mobility and Separation*. Canberra: APSC.
- . 2014. *State of the Service Report 2013-2014*. Canberra: APSC. Canberra: APSC.
- BABD (Bureau Algemene Bestuursdienst). 2012. *The Dutch Senior Civil Service. Quality as the Common Denominator*. Copenhagen: BABD.
- Behn, R. 2003. "Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measures." *Public Administration Review* 63(5):586-606 (septiembre).
- Bourgon, J. 2008. *The Public Service of 2025. Themes, Challenges and Trends: Human Resources Management Trends in OECD Countries*. Quebec. Disponible en <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan034107.pdf>.
- Brans, M. y B. G. Peters (eds.). (2012). *Rewards for High Public Office in Europe and North America*. Nueva York: Routledge.
- Cabinet Office. 2013. *Performance Management Arrangements for the Senior Civil Service 2013/2014*. Londres: Cabinet Office.
- . 2014. *A Better Civil Service. Triennial Review of the Civil Service Commission*. By Sir Gerry Grimstone. Londres: Cabinet Office.
- CADP (Consejo de Alta Dirección Pública). 2013. *Memoria del Consejo de Alta Dirección Pública, 2012*. Santiago de Chile: CADP.
- . 2014. "Propuesta del Consejo de Alta Dirección Pública destinado a perfeccionar el Sistema ADP". Santiago de Chile: CADP.
- Carey, M. 2012. "The Senior Executive Service: Background and Options for Reform." Congressional Research Service, 6 de septiembre.

- CSC (Civil Service Commission). 2014. *Annual Report and Accounts 2013-2014*. Londres: CSC.
- Corrales Angulo, A. 2010. "Diseño e implementación del Cuerpo de Gerentes Públicos en Perú". Ponencia presentada en el XV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, 9 al 12 de noviembre.
- . 2012. "Aportes del cuerpo de gerentes públicos a la reforma del servicio civil en el Perú". Ponencia presentada en el XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena, Colombia, 30 de octubre al 2 de noviembre.
- . 2015. Entrevista: desarrollo del cuerpo de gerentes públicos. (Documento sin publicar.)
- Cortázar, J. C., J. Fuenzalida y M. Lafuente. 2016. "Sistemas de mérito para la selección de directivos públicos: ¿mejor desempeño del Estado? Un estudio exploratorio". Nota técnica Núm. IDB-TN-1054. Washington, D.C.: BID.
- Cortázar, J. C., M. Lafuente y C. Schuster. 2014. "Estrategias para avanzar en la modernización del servicio civil en América Latina". En: J. C. Cortázar, M. Lafuente y M. Sanginés (eds.), *Al servicio del ciudadano: una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004-2013)*. Washington, D.C.: BID.
- De Visscher, C. y F. Randour. 2014. "The reform of the Belgian federal administration 10 years on: what balance has been achieved between operational autonomy of top managers and the supervision carried out by the horizontal ministerial departments?" *International Review of Administrative Sciences* Vol. 80(1): 33-51 (marzo).
- DNSC (Dirección Nacional del Servicio Civil). 2003. *Ley 19.882, del nuevo trato laboral*. Santiago de Chile: DNSC.
- . 2015a. *Balances de Gestión Integral*. Santiago de Chile: DNSC. Disponible en <http://www.serviciocivil.gob.cl/documentaci%C3%B3n-y-estudios>.
- . 2015b. *Sistema de Alta Dirección Pública*. Santiago de Chile: DNSC. Disponible en <http://www.serviciocivil.gob.cl/sistema-de-alta-direcci%C3%B3n-p%C3%BAblica-0>.
- . 2016. "Mandataria promulga Ley que perfecciona el Sistema de Alta Dirección Pública y fortalece la Dirección Nacional del Servicio Civil". Santiago de Chile: DNSC. Disponible en <https://prensa.presidencia.cl/comunicado.aspx?id=41417> (Consultado el 11 de enero de 2017). Hondegheem, A. y K. Van Dorpe. 2013. "Performance management systems for senior civil servants: how strong is the managerial public service bargain?" *International Review of Administrative Sciences* 79(1): 9-27.
- Iacoviello, M., M. Llano y L. Strazza. 2012. "Fortalecimiento de la función directiva pública: exploración a partir de una selección de experiencias latinoamericanas y anglosajonas". *Revista del CLAD Reforma y Democracia* (52): 1-22.

- Ketelaar, A., N. Manning y E. Turkisch. 2007. "Performance Based Arrangements for Senior Civil Servants: OECD Experiences" (OECD Governance Working Paper). París: OCDE.
- Kim, P. S. 2007. "Transforming higher-level civil service in a new age: A case study of a new senior civil service in Korea." *Public Personnel Management* 36(2): 127-142.
- Lafuente, M. 2011. "Experiencias comparadas en ADP: modelos, gestión del desempeño e incentivos". Washington, D.C.: Banco Mundial. Presentación en el 1^{er} Seminario Internacional de Alta Dirección Pública del Servicio Civil de Chile, Santiago.
- , 2012. "Perfeccionamientos a la gestión del sistema ADP: rentas y compensaciones". Washington, D.C.: BID. Presentación en el 2^{do} Seminario Internacional de Alta Dirección Pública del Servicio Civil de Chile, Santiago.
- Lafuente, M., N. Manning, N y J. Watkins. 2012. "International Experiences with Senior Executive Service Cadres." GET Notes. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- National Audit Office. 2013. "Building capability in the Senior Civil Service to meet today's challenges." Report by the comptroller and Auditor General HC 129 session 2013-14 19 (junio 2013). Londres: National Audit Office.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 2011. "Senior civil service." En: *Government at a Glance 2011*. París: OCDE. Disponible en http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2011-23-en.
- PSC (Public Service Commission). 2005. "Developing Senior Executive Talent in the Canadian Public Service: Values, Processes and Challenges." Por María Barrados, President Public Service Commission of Canada. Presentado en la SPS Conference "Profession in Perspective," La Haya, Países Bajos.
- , 2014. *Annual Report 2013-2014*. Quebec, Canadá : PSC. Disponible en www.cfp-psc.gc.ca.
- Ramos, C. y F. Scrollini. 2015. "Los nuevos acuerdos entre políticos y servidores públicos en la alta dirección pública en Chile y Uruguay". *Revista uruguaya de ciencia política* 06/2015, pp. 11-36.
- Review Body on Senior Salaries. 2015. *Thirty-Seventh Annual Report on Senior Salaries 2015*. Núm. 83. Chair: Bill Cockburn CBE TD. Londres: Review Body on Senior Salaries.
- SERVIR (Autoridad Nacional del Servicio Civil). 2008a. *Decreto de Ley Núm. 1.023, Crea Autoridad Nacional del Servicio Civil*. Lima: SERVIR.
- , 2008b. *Decreto de Ley Núm. 1.024, Crea Cuerpo de Gerentes Públicos*. Lima: SERVIR.
- , 2013. *Ley Núm. 30.057 del Servicio Civil, del 03 de Julio de 2013*. Lima: SERVIR.

- . 2015. *Presupuesto de la Autoridad Nacional del Servicio Civil*. Lima: SERVIR. Disponible en <http://inst.servir.gob.pe/index.php/es/component/content/article/75-comunicados/1503-portal-de-transparencia.html>.
- SSC (State Services Commission). 2014. *Annual Report 60 for the year ended 30 June 2013*. Wellington, Nueva Zelanda: SSC.
- Steen, T. y F. Van der Meer. 2009. "Dutch civil service leadership: Torn between managerial and policy-oriented leadership roles." En: J. A. Raffel, P. Leisink y A. E. Middlebrooks, *Public sector leadership: international challenges and perspectives*, pp. 91-106.
- Treasury Board of Canada Secretariat. 2015. *Directive on the Performance Management Program (PMP) for Executives*. Quebec: Treasury Board of Canada Secretariat. Disponible en <http://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-eng.aspx?id=14226§ion=text>.
- USOPM (United States Office of Personnel Management). 2014a. *Report on Senior Executive Pay and Performance Appraisal System for Fiscal Year 2013*. Washington D.C.: USOPM.
- . 2014b. *Guide to the Senior Executive Service*. Washington D.C.: USOPM.
- . 2015. *FedScope*. Washington D.C.: USOPM. Disponible en <http://www.fedscope.opm.gov/employment.asp>.
- United Kingdom Civil Service. 2014. *Civil Service Reform Plan: Progress Report*. (Octubre.) Londres: United Kingdom Civil Service.