
INTRODUCCIÓN

Un debate serio sobre la Gerencia Pública, tema que cobra cada día mayor importancia a nivel nacional e internacional, no puede abordarse en su real dimensión si no se inserta dentro del marco mayor de la Modernización de Estado.

Modernizar el Estado no es otra cosa que actualizarlo, hacerlo trabajar de una manera acorde con los tiempos que corren, a fin de que cumpla satisfactoriamente su misión en tres grandes dimensiones: garantizar y hacer posible el ejercicio de los derechos ciudadanos, prestar servicios básicos acordes con las necesidades de los usuarios, y crear las condiciones para el libre y ordenado ejercicio de las actividades privadas a fin de que puedan desarrollarse internamente y ser competitivas a nivel internacional.

En otras palabras, “Modernizar el Estado” significa dotar al aparato público de nuevas capacidades y formas de trabajo para poder seguir cumpliendo con su misión de ser garante del bien común. Pero además, y en esto radica la clave del éxito, significa crear las condiciones para transformar los servicios y empresas públicas en “organizaciones inteligentes”, capaces de aprender, adaptarse y responder adecuadamente a los nuevos requerimientos. En consecuencia, no se trata sólo de analizar cómo mejorar la gestión actual en el ámbito público, sino que de repensar radicalmente qué se hace, y cómo se hace, planteando soluciones distintas y actualizando permanentemente estrategias, políticas y procedimientos.

A partir de la experiencia de numerosos países, se fortalece el convencimiento de que esta tarea plantea la necesidad de instaurar un nuevo tipo de liderazgo, capaz de promover y consolidar las transformaciones que exige una administración pública moderna, al amparo de una gestión innovadora, participativa, eficiente y profesional. En efecto, las autoridades de las instituciones y servicios públicos deben estar dotadas de las capacidades, recursos, atribuciones y legitimidad necesarias para el ejercicio de su rol. La estructuración de un sistema que permita garantizar esta buena conducción de las instituciones del Estado resulta un factor decisivo para promover los cambios. A esto precisamente apunta la idea de un sistema de Gerencia Pública.

En Chile aumenta el convencimiento de que sin una política especial de desarrollo para los altos cargos directivos del Estado, será muy difícil seguir avanzando en el esfuerzo de modernización de la gestión pública iniciado por el Presidente Eduardo Frei.

El objetivo del presente documento de trabajo es entregar antecedentes que sirvan de base a un debate profundo sobre la necesidad de avanzar en este tema.

El documento comprende tres partes centrales: la primera recoge y sistematiza experiencias de Gerencia Pública de veintiún países¹, identificando las características, dimensiones y criterios contemplados en ellas.

La segunda parte es una aproximación a la realidad de la alta dirección pública en Chile, a partir de entrevistas realizadas a veinte gerentes públicos chilenos² -teniendo como marco de referencia las dimensiones detalladas en el estudio comparativo- y algunas consideraciones sobre la legislación y normativa vigentes vinculadas a la función pública. Luego, en función de todos estos antecedentes, se identifican las principales interrogantes que plantea el diseño de un proyecto de esta naturaleza en Chile. Como cierre del documento, se plantean algunas conclusiones preliminares.

El documento incluye además dos anexos: uno referente a la reforma al Estado en Nueva Zelanda, otro sobre el caso británico, elegidos por su relevancia y por la cantidad de información acumulada respecto a ellos.

Este ejercicio comparativo entre la realidad chilena y la experiencia internacional -a ser profundizado y perfeccionado con el tiempo- nos abre la posibilidad de visualizar más claramente la situación actual de nuestro país en este ámbito, así como la variedad de dificultades y potencialidades que presenta la implementación de un proyecto de Gerencia Pública en un escenario de innovación, flexibilización y cambio.

Una mirada objetiva a las experiencias analizadas nos lleva preliminarmente a concluir que iniciativas de esta naturaleza son las que dan coherencia y soporte al resto de los esfuerzos de mejoramiento y modernización de la gestión en las diversas instituciones del Estado. Esto, debido tanto al rol que cumplen los gerentes en la aplicación de las políticas de gobierno, como al impacto gravitante que produce la actividad gerencial en las organizaciones.

También queda en evidencia que un proyecto de esta naturaleza debe considerar en su etapa de análisis y diseño, todos los factores y aspectos ligados a su implementación. Tanto aquellos pertenecientes al ámbito específico de la administración, como son los sistemas de reclutamiento, incentivos, facultades y atribuciones, así como los factores externos de orden legal, presupuestario y político que inciden en su factibilidad.

Otro aspecto importante a considerar en el marco de un debate sobre Gerencia Pública que aspira a enriquecerse de las experiencias de países con trayectorias adelantadas en la materia, es el reconocimiento de sus historias, tradiciones culturales y marcos institucionales y legales distintos al nuestro. Esto nos plantea la necesidad y el desafío de diseñar un modelo propio, sin perjuicio de considerar e incorporar todos aquellos aspectos y elementos que contribuyan a su enriquecimiento.

¹ Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, Francia, Holanda, Islandia, Irlanda del Sur, Japón, México, Noruega, Nueva Zelanda, Portugal, Reino Unido, Suecia, Suiza y Turquía.

² Artaza, O., Belmar, B., Bitrán, E., Cerri, R., Díaz, C., Etcheberry, J., Fernández, F., Galilea, S., Gana, J., G. Huidobro, E., Halabí, R., Lima, M., Oyarzo, C., Pachecho, A., Quintana, G., Ravinet, J., Silva, F., Valladares, J., Vildósola, M., Vilicic, Y.

Es probable que en el curso del debate surjan grandes acuerdos y divergencias respecto a las bondades de implementar un sistema de Gerencia Pública en nuestro país. Estos, más que ser considerados como un obstáculo para avanzar en la dirección de modernizar la función directiva del Estado, deben ser vistos como una oportunidad para diseñar, en una atmósfera de diálogo y de consenso, un modelo que se ajuste de la mejor manera a nuestra idiosincrasia.

* * * * *

I.- ANÁLISIS COMPARATIVO DE LA GERENCIA PÚBLICA EN VEINTIÚN PAÍSES.

1.- OBJETIVO GENERAL DEL ANÁLISIS.

Identificar las variables que han influido en la creación y administración de los sistemas e iniciativas de mejoramiento de la calidad de los gerentes públicos en los países ya señalados y mostrar los principales resultados obtenidos, ha sido el objetivo general de éste análisis.

2.- ¿A QUIÉNES COMPRENDE LA GERENCIA PÚBLICA?

La respuesta a ello varía de acuerdo a cada país, sin embargo, en términos generales considera a quienes se desempeñan en cargos de gerencia de empresas y direcciones de servicios públicos y a todos aquellos que están dentro de los cuatro y en algunos casos cinco niveles más altos del gobierno central de los países estudiados. En total, quienes pertenecen a la Gerencia Pública representan entre un 1% y 2% de quienes se desempeñan en el sector público.

Normalmente se excluyen de esta categoría a todos los quienes se desempeñan en gabinetes de ministerios, subsecretarías o en cargos políticos en general y a quienes realizan labores en municipalidades.

3.- DIMENSIONES DE LA GERENCIA PÚBLICA .

Al elaborar una política de Gerencia Pública se debe considerar una serie de aspectos especiales que –a partir de la base de los estudios, bibliografía y casos consultados-, serían los siguientes:

- **Estrategias y Sistemas Especiales de Administración:** como se verá más adelante, no son pocos los países que han transformado a los más altos cargos de la administración pública de sus países en una "clase especial" de servidores públicos y han institucionalizado sistemas especiales para definir y socializar políticas, seleccionar y contratar a los gerentes públicos, evaluar su desempeño, etc.... La razón principal para la implementación de un sistema de Gerencia Pública ha sido el carácter de sus funciones y responsabilidades y el impacto que tiene la calidad de quienes dirigen las instituciones públicas sobre los resultados obtenidos por ellas.
- **Reclutamiento y Selección:** tiene que ver con los sistemas o procesos de que se vale el servicio público de cada país para obtener los profesionales adecuados para desempeñarse en los cargos que se definen como de Gerencia Pública.
- **Perfil del Gerente Público:** Se relaciona con las características personales y profesionales, experiencia y habilidades técnicas y/o políticas especiales que se requiere de una persona dependiendo del trabajo que realizará en algún cargo definido como de Gerencia Pública.

- **Políticas de Empleo:** se refieren a la existencia de disposiciones, normativas o modalidades de contrato para el caso específico de los gerentes públicos e incluye aspectos como término de contrato por desempeño insatisfactorio, disposiciones para contratación por tiempo fijo, con o sin renovación de contrato, reasignaciones de cargos, disposiciones para término de contrato debido a reestructuración del servicio público, programas de movilidad, distinciones entre staff político y técnico en los servicios públicos, etc. Todo, independientemente de la existencia de sistemas especiales para la administración del personal que pertenece a la Gerencia Pública de cada país.
- **Evaluación y Administración del Desempeño:** se refiere a la existencia de sistemas y procesos formales o informales de medición y evaluación del desempeño de quienes ocupan cargos de Gerencia Pública en términos de resultados de gestión, operacionales, cumplimiento de metas y objetivos organizacionales, o por una combinación de todos estos factores. En algunos casos, considera además la existencia de acciones a seguir frente a desempeño insatisfactorio, su relación con los sueldos, políticas de movilidad, la existencia de incentivos, etc.
- **Políticas de Remuneraciones:** se refieren a la existencia de disposiciones relacionadas con el manejo de remuneraciones para los cargos de Gerencia Pública, su vinculación con el desempeño y resultados obtenidos por los gerentes y sus respectivos organismos públicos, la existencia de incentivos por ello, etc.
- **Reglas de Conducta:** define deberes y atribuciones de quienes se desempeñan en cargos de Gerencia Pública, especialmente en aspectos relativos a restricciones en actividades políticas, declaración de patrimonio e intereses especiales, prohibición de aceptar regalos o beneficios y, en algunos casos, restricciones para desempeñarse posteriormente en el sector privado en áreas relacionadas con el tipo de trabajo ejercido en el sector público (como es el caso de quienes han dirigido servicios reguladores y/o fiscalizadores de mercados).
- **Igualdad de Oportunidades:** Considera la inclusión de minorías étnicas y de la mujer en cargos de Gerencia Pública y características especiales para desarrollo de carrera y contratación.

3.1.- ESTRATEGIAS Y SISTEMAS ESPECIALES DE ADMINISTRACIÓN DE LA GERENCIA PÚBLICA.

Uno de los aspectos más importantes de las reformas de la gestión pública en los países estudiados ha sido el cambio en la forma en que se administra la Gerencia Pública. Las principales iniciativas en este sentido se relacionan con la creación de sistemas de remuneraciones, movilidad, consideraciones relativas a términos de contrato, medidas de desempeño, criterios y sistemas de selección, etc. A continuación se presenta un breve listado de los países que han institucionalizado sistemas especiales para la administración de la Gerencia Pública y las principales iniciativas de aquellos que, a pesar de no haberlo hecho, han abordado el tema como una manera de mejorar el funcionamiento de las instituciones públicas.

- **Países con sistemas especiales de administración de Gerencia Pública** Australia, Canadá, Holanda, Nueva Zelandia, Reino Unido y Estados Unidos. Estos países han establecido una clase especial de funcionarios públicos y, para su administración, han institucionalizado estructuras a nivel del Gobierno Central (Ver Cuadro N°1).
- **Países sin sistemas especiales de administración para gerentes públicos:** aunque no posean sistemas especiales, muchos países presentan los componentes mínimos básicos y comunes en las condiciones de empleo aplicadas a la Gerencia Pública, tal como se aprecia en el Cuadro N°2.

Además de este tipo de diferencias en el grado de institucionalización de los Sistemas de Gerencia Pública, otro factor importante es el incentivo a la formación de redes de trabajo entre organismos públicos. En ese sentido, Holanda y el Reino Unido son los únicos países donde la formación de este tipo de redes forma parte, de manera explícita, de la cultura del sector público. En el resto de los países aunque no es así, se incentiva de diferentes maneras.

Cuadro N°1: Características de los Sistemas Especiales de Gerencia Pública por País

<i>Características</i>	<i>Australia</i>	<i>Canadá</i>	<i>Holanda</i>	<i>N. Zelandia</i>	<i>EE.UU.</i>	<i>Reino Unido</i>
Administración Centralizada de desarrollo de carrera y movilidad	Si	Para 2 niv. más altos	No, sólo coordinac.	No	No, pero se incentiva	Si
Reclutamiento y promoción centralizada	Si	Si	No, sólo coordinac.	No	No	Si
Sistema especial de pago y evaluación	Si	Si	No	Discrecional	Si	Si
Sistemas Abiertos de Reclutamiento	Si	Si	Si	Si	Si	Si
Empleo de criterios de selección	Si	Sin información	No	Si	Si	Si
Contratos de Empleo	No	No	No	Si, abierto	No	Si, indefinido

Cuadro N°2: Países con iniciativas aisladas de administración de Gerencia Pública

<i>País</i>	<i>Sist. Especial Remunerac.</i>	<i>Contratos por Tpo. Fijo</i>	<i>Contratos por Desempeño</i>	<i>Facilidades en término de contrato</i>	<i>Políticas de Movilidad</i>
Austria	No	Si	No	No	No
Dinamarca	Si	Si	Si	No	Si
Finlandia	Si	Si	No	Si	Si
Francia	Si	Si	No	Si	Si
Alemania	No	Si	No	Si	No
Irlanda	Si	Si	No	No	No
Noruega	Si	Si	Si	Si	Si
Suecia	Si	Si	No	Si	Si
Suiza	No	Si	No	Si	No
Turquía	Si	Si	No	No	No

Como se puede observar, los países que han instaurado sistemas especiales de administración de su Gerencia Pública corresponden a aquellos que han impulsado las más exitosas y completas reformas al aparato público. Como se observa en el Cuadro N°1, la coherencia de los sistemas se logra, básicamente, mediante la relación entre:

- *Sistemas que relacionan las remuneraciones con el desempeño de los gerentes y los resultados de sus respectivas agencias públicas, permitiendo mejorar la gestión desde los niveles más altos del Estado e involucrar, de arriba abajo, a cuantos se desempeñan en el servicio público.*
- *Sistemas que buscan la creación y desarrollo de capacidades, perfeccionamiento de los gerentes públicos y la adopción de nuevas y modernas formas de trabajo al interior de las organizaciones públicas.*

3.2.- RECLUTAMIENTO Y SELECCIÓN EN LA GERENCIA PÚBLICA

- **Reclutamiento:** En general, las principales diferencias entre países se dan en torno a dos modalidades. La primera tiene que ver con la administración de carrera en el servicio público, que se realiza considerándolo como un sistema más o menos cerrado (al respecto, los ejemplos clásicos son Bélgica, Japón y Francia donde el acceso a posiciones de Gerencia Pública se basa en la promoción interna). La segunda modalidad es la competencia abierta por vacantes y la inexistencia de condiciones formales de acceso a puestos de Gerencia Pública. Como ejemplos de este enfoque se tiene a los países nórdicos, Holanda, Australia, Nueva

Zelandia, los Estados Unidos y el Reino Unido. Los distintos tipos de procedimientos usados para reclutar postulantes para cargos de Gerencia Pública pueden observarse en el Cuadro N°3.

- **Selección y Nombramiento de Gerentes Públicos:** Dependiendo del país, los gerentes públicos son seleccionados y contratados de distintas maneras y las responsabilidades finales de elección quedan a cargo de altos ejecutivos públicos, ministros o al mismo Presidente, dependiendo del caso. Como mecanismos de **selección** se presentan:
 - Externalización de las actividades de selección en una empresa privada, de acuerdo a perfiles definidos para cada cargo por los gobiernos u organismos públicos respectivos.
 - Centralización de las actividades de selección en un organismo central de gobierno (para todos los cargos de Gerencia Pública o sólo para los más altos).
 - Concentración de las actividades de selección al interior de cada servicio público (para todos los cargos de Gerencia Pública o sólo para los más bajos, dejando los más altos a un organismo central o externalizando su selección).

Los mecanismos para el **nombramiento** de gerentes públicos varían mucho de acuerdo a cada país pues, fundamentalmente y a diferencia de los mecanismos de selección, están estrechamente relacionados con la estructura del Estado. Sin embargo, en forma genérica estos mecanismos son:

- Formalización del nombramiento por ministros del área del puesto a ocupar.
- Nombramientos de los más altos cargos realizado por el presidente de cada país. En el caso de cargos de menor jerarquía, son realizados por los ministros o los gerentes públicos de quienes dependerán los nuevos contratados.
- Nombramientos realizados por los jefes del servicio civil en aquellos países donde existe un sistema especial de Gerencia Pública.
- Por último, haciendo una analogía con Chile, se deja el nombramiento de los gerentes públicos a los jefes de servicio de los ministerios (exceptuando el caso en que el cargo de Gerencia Pública dependa directamente del Ministro respectivo).

En la mayoría de los casos se formaliza el nombramiento basándose en una lista de candidatos seleccionados de acuerdo a alguno de los mecanismos anteriormente mencionados. La otra dimensión de la contratación de gerentes públicos tiene relación con el período por el cual se realizan los contratos. En este sentido, los países se pueden dividir en tres categorías:

- Países donde el contrato de gerentes públicos es de carácter vitalicio.
- Países donde el carácter vitalicio de los contratos se ciñe a acuerdos que establecen cumplimiento de metas y evaluaciones de desempeño que fijan su permanencia en el cargo.

- Países donde los gerentes públicos son contratados por un tiempo determinado, con acuerdos en función del cumplimiento de metas y evaluaciones de desempeño que determinan la posibilidad de renovación de contrato.

Al observar las iniciativas de manera desagregada en el Cuadro N°3, vemos que no existe uniformidad respecto del tema salvo en los casos en que existe un sistema que coordina las políticas relativas a la Gerencia Pública. En términos generales, las tendencias van por la vía de profesionalizarla y obtener cada vez mejores candidatos para ocupar los cargos directivos de organismos públicos.

En este sentido, los elementos que aseguran lo anterior son criterios centrales y estándares de selección, postulación por concurso público y procesos formales de selección. Las otras variables, existencia de organismo de reclutamiento central y aprobación por ministro, son características especiales de cada sistema. Por último, respecto a la promoción interna y directa a cargos de Gerencia Pública, se tiene conciencia que no es un mecanismo que ayude a mejorar la calidad de los potenciales gerentes, por lo que se ha decidido la mayoría de los casos- que la antigüedad no sea el único elemento determinante en los procesos de selección, sino que incorporan la calidad personal y profesional de los candidatos.

Cuadro N°3: Procedimientos de Reclutamiento para Gerentes Públicos

<i>País</i>	<i>Org. Central Recluta</i>	<i>Aprobado por Ministro</i>	<i>Criterios de selección estándar</i>	<i>Llamado público a concurso</i>	<i>Promoción Interna</i>	<i>Proceso formal de selección</i>
Australia	Si	No	Si	Abierto	No	Si
Austria	No	Si	No	Abierto	No	Si
Bélgica	No	Si	No	Publ. Oficial	Si (11)	No
Canadá	Si	No	Si	Sin Info.	No	Si
Dinamarca	No	No	No	Ver (4)	No	Si
Finlandia	No	No	Si	Abierto	Sin Info.	Si
Francia	No	Si	No	Publ. Oficial	Si (12)	No
Alemania	No	Si	No	Ver (5)	Si (13)	No
Islandia	No	Si(1)	No	Ver (6)	Sin Info.	No
Irlanda	Si	Si	No	Interno	No	Si
Japón	No	Si	No	No	Ver (14)	No
México	No	Si (2)	No	No	No	No
Holanda	Si	Si	No	Interno	No	Si
Nva. Zelandia	No	Si (3)	Si	Abierto	No	Si
Noruega	No	Sin Info.	No	Abierto	No	Si
Portugal	No	Si	No	Abierto (7)	Si (15)	No
Suecia	Si	Si	No	Ver (8)	No	Si
Suiza	Si	Sin Info.	No	Sin Info.	No	No
Turquía	No	Si	No	No	Si (16)	No
Reino Unido	Si	Si	Si	Ver (9)	No	Si
EE.UU.	Si	No	Si	Ver (10)	No	Si

Notas:

- (1): Sólo para puestos superiores
- (2): Comúnmente aprobados por el Presidente
- (3): Si, por el Jefe de Puestos de Gerencia Pública
- (4): Primero se busca dentro de la organización, si nadie califica se llama a concurso público
- (5): Concurso abierto para puestos directivos en departamentos de ministerios federales y en niveles inferiores en ministerios federales. Otros puestos deben ser llenados con personal perteneciente al servicio público y se recluta internamente.
- (6): Las vacantes para los puestos más altos son publicados en un boletín especial. No es necesario para el caso de puestos de 2° o 3er nivel.
- (7): Sólo en algunos casos.
- (8): Sujeto a aprobación.
- (9): Se deja a criterio del organismo reclutador.
- (10): Llamado a concurso público o llamado a través del Servicio Federal.
- (11): Si, pero sólo servidores públicos de un rango dado hacia arriba pueden acceder a un puesto superior.
- (12): Los puestos de Gerencia Pública están reservados para miembros del Cuerpo de Administradores Civiles y otros grupos graduados de la Ecole Nationale d'Administration (ENA) o de Ecole Polytechnique.
- (13): Los candidatos deben poseer un título profesional acorde al cargo y haber aprobado los exámenes requeridos para el cargo. Además deben haber completado un entrenamiento preparatorio y su examinación asociada satisfactoriamente.
- (14): Tamaño del servicio.
- (15): Si, grado y tamaño del servicio.
- (16): Si, requerimientos educacionales y de tamaño del servicio.

3.3.- PERFIL DEL GERENTE PÚBLICO.

En todos los países se cuenta con perfiles profesionales y personales para cada cargo de Gerencia Pública lo que, como se puede observar en el Cuadro N°3, se corrobora al ver que cada vez son menos los países que cuentan con criterios de selección estándar al momento de obtener candidatos para ocupar este tipo de cargos.

Como características especiales, se ha presentado una tendencia a preferir perfiles con énfasis en capacidades basadas en habilidades de administración, más que en conocimientos técnicos muy especializados. Así, como criterios centrales de selección, las habilidades más requeridas en la mayoría de los países son:

- Liderazgo y gran habilidad de trabajo en equipo,
- Visión, pensamiento y capacidad de planificar estratégicamente,
- Capacidad de iniciar y manejar procesos de cambio,
- Experiencia, competencia profesional y orientación hacia la obtención de resultados,
- Creatividad, criterio y capacidad intelectual,
- Habilidades generales de administración,
- Capacidades de administrar recursos humanos y de generar buenas relaciones interpersonales,
- Conocimientos en Tecnologías de la Información,
- Habilidades en comunicación, y
- Conocimientos en administración de recursos financieros.

Si bien estas cualidades tienen que estar presentes en todos los cargos en mayor o menor medida, el grado en que cada componente es ponderado depende de cada cargo en particular.

La definición de perfiles para los cargos de Gerencia Pública ha sido uno de los puntos principales sobre los que se ha basado los mecanismos de reclutamiento y selección de nuevos gerentes.

Como se verá más adelante, no sólo en este aspecto es importante la definición de un perfil de gerente público, sino también al momento de evaluar su desempeño, pues se definen conductas, estándares y pautas concretas a seguir orientadas a la obtención de resultados, sobre los cuales se evaluará el desempeño de los gerentes y de los organismos públicos que dirigen.

3.4.- POLÍTICAS DE EMPLEO

Las políticas de empleo se relacionan con aspectos como planificación de sucesión en los cargos de Gerencia Pública, políticas de movilidad dentro y fuera del sector público, condiciones contractuales de los nombramientos, causales y formas de término de trabajo o cese en el cargo, etc. A continuación se presentan las características de cada uno de estos aspectos en los países estudiados:

- **Planificación de Sucesión para Cargos de Gerencia Pública:** son pocos los países que tienen sistemas formales de planificación para la sucesión en cargos de Gerencia Pública³. En general, la tendencia ha sido prever las necesidades futuras en cargos superiores y crear las capacidades -o identificar dónde se encuentran- para suplir estas necesidades. De los países estudiados, las políticas más completas de planificación para la sucesión de cargos de Gerencia Pública son las del Reino Unido y los Estados Unidos.

En estos dos países la idea central ha sido, luego de reconocer las necesidades futuras, identificar candidatos potenciales para una promoción o contratación ante la eventualidad de un cargo vacante. Los componentes principales de sus estrategias y políticas de sucesión son:

- Proyectar las necesidades de recursos por ejecutivos y los requerimientos por habilidades basadas en el plan estratégico del servicio o empresa pública,
- Identificar las fuentes de reclutamiento, empresas o grupos proveedores y candidatos potenciales para cargos de Gerencia Pública que sean consistentes con los principios de mérito e igualdad de oportunidad laboral,
- Determinar las necesidades de desarrollo individual,
- Preparar a los servidores públicos más cercanos jerárquicamente y dependientes del cargo a quedar vacante mediante entrenamiento y desarrollo, donde se incluyen experiencias de movilidad laboral por períodos fijos de tiempo⁴, y,

³ Sólo Australia, Canadá, Estados Unidos, Francia, Irlanda, Nueva Zelandia y el Reino Unido.

⁴ La mejor de estas iniciativas es la del Gobierno Británico, donde se estimula la movilidad en conjunto con el Sector Privado.

- Seleccionar un grupo de entre los candidatos calificados disponibles.

Como experiencias novedosas y exitosas en esta materia se tienen el caso francés y el británico. En Francia, quienes ingresan a los más altos cargos de la Gerencia Pública son seleccionados luego de exámenes altamente competitivos y son sometidos a un período de entrenamiento de 27 meses en la *Ecole Nationale d'Administration* o en la *Ecole Polytechnique*, dependiendo del tipo de cargo que se trate. Por otro lado, el Reino Unido tiene un programa especial llamado "*Fast Stream*" (Vía Rápida), que consiste en dar entrenamiento y desarrollo de carrera a grupos de servidores públicos considerados meritorios y potencialmente aptos para cargos de Gerencia Pública. Los criterios de selección de candidatos para el Fast Stream están delegados en una unidad asesora (interna o externa) y una entrevista con cada uno. Así, luego de entrar al programa, la carrera de cada participante del Fast Stream es administrada por su departamento, servicio o empresa pública empleadora, la que es responsable por su entrenamiento y desarrollo.

- **Políticas de Movilidad para la Gerencia Pública** de los países estudiados, la mayoría no tiene ningún tipo de políticas formales al respecto, sin embargo cada vez se ha incentivado más la movilidad de los gerentes públicos mediante la creación de nuevos instrumentos y procesos. Algunas características se pueden observar en el Cuadro N°4.

En términos generales, las políticas de movilidad tienen los siguientes objetivos:

- Promover un desarrollo más efectivo del cuerpo de ejecutivos del sector público como medida de fortalecimiento del servicio público,
- Promover un entendimiento de interés colectivo del gobierno y sus funciones,
- Incentivar a las organizaciones, y a quienes se desempeñan en el servicio público, a beneficiarse a través del intercambio y transferencia de nuevas ideas, procedimientos, tecnologías y maneras de ver la realidad organizacional.
- Evitar que las personas queden atrapadas en organizaciones o funciones cuando pueden contribuir más y mejor en otras posiciones, y
- Promover el entendimiento y cooperación entre el sector público y el privado, además de incentivar el conocimiento y traspaso de nuevas ideas y técnicas de gestión desde el área de los negocios al del servicio público.

Cuadro N°4: Políticas de Movilidad Laboral en la Gerencia Pública

	Contratos a Plazo Fijo(1)	En Base a Méritos	Relacionda a mejora salarial	Con el Sector Privado	Sólo se incentiva y facilita (2)	Movilidad entre deptos.
Australia	No	Si	No	No	No	Si
Dinamarca	Si	Si	Si	No	No	Si
Finlandia	Si	Si	No	No	No	Si
Francia	No	No	No	No	No	Si
Japón	No	n.d.	No	No	Si	n.d.
Holanda	No	No	No	No	No	Si
Suecia	Si	No	No	No	No	Si
Reino Unido	No	Si	Si	Si	No	Si
EE.UU.	No	No	No	No	Si	Si

(1): Establecidos de este modo para facilitar la movilidad a otro depto. luego de terminado cada contrato.

(2): No existe política explícita, sin embargo frente al surgimiento de iniciativas, éstas se incentivan.

Para graficar lo anterior con ejemplos de algunos países, en el Cuadro N°5 se presentan cifras de movilidad para el año 1994, donde se muestra que la tendencia ha sido a aumentar la rotación de profesionales entre servicios o entre el sector público y el privado. Se puede apreciar que Australia, Finlandia, Noruega y el Reino Unido son quienes más han incentivado la movilidad y contratación de profesionales desde el sector privado. Aunque Nueva Zelandia también lo ha hecho, no se dispone de datos que muestren en qué grado se ha realizado.

Cuadro N°5: Relación de cargos de Gerencia Pública que fueron ocupados por profesionales del Sector Público y del Privado

Países	Desde el mismo ministerio o servicio	Desde un servicio o ministerio diferente	Desde Sector Público	Desde el Sector Privado	Total
Australia	59,65%	15,95%	75,60%	24,40%	100,00%
Canadá	65,98%	25,92%	91,90%	8,10%	100,00%
Finlandia	64,19%	8,01%	72,20%	27,80%	100,00%
Francia	83,00%	17,00%	100,00%		100,00%
Irlanda	84,00%	16,00%	100,00%		100,00%
México	53,74%	38,76%	92,50%	7,50%	100,00%
Holanda	48,00%	42,00%	90,00%	10,00%	100,00%
Nueva Zelandia	22,00%	78,00%	100,00%	s.i.	100,00%
Noruega	72,54%	5,46%	78,00%	22,00%	100,00%
Reino Unido	51,84%	20,16%	72,00%	28,00%	100,00%
EE.UU.	79,21%	4,45%	89,00%	11,00%	100,00%
Promedio	62,20%	24,70%	87,38%	17,35%	
Desviación	0,18	0,22	0,11	0,09	

s.i.: Sin información. No se pudo encontrar datos, aunque se sabe de la existencia de políticas al respecto.

- **Contratos de Empleo:** según estudios de la OECD⁵ se ha definido como tal a "un acuerdo escrito entre un empleador público y un miembro de la Gerencia Pública, o un profesional externo al servicio público, que especifica remuneraciones, duración y condiciones de trabajo y puede, aunque no necesariamente, definir y especificar aspectos de responsabilidad y desempeño". De los veintiún países estudiados, diez presentan algún tipo de disposiciones para contratos de empleo especiales para sus gerentes públicos, algunos para toda la Gerencia Pública y otros sólo para quienes ocupan cargos de esta clase y provienen del sector privado. Sin embargo, se ha notado que, cada vez más, se ha expandido el uso de este tipo de disposiciones especiales para los cargos de Gerencia Pública.

En muchos casos, existen disposiciones para contratación con fecha límite, con y sin fecha para renovación de contrato, sin embargo en otros son indefinidos. Además y respecto de nuevas normas contractuales que se han introducido, se considera cada vez más la administración del desempeño y de las remuneraciones. En algunos casos, las disposiciones contractuales aparecen como herramientas para proveer mayor flexibilidad a los gobiernos para reasignar sus recursos humanos en puestos de Gerencia Pública o para terminar sus contratos.

- **Condiciones de Término de Contrato:** muchos de los sistemas estudiados incluyen disposiciones explícitas en torno a la no-renovación de contratos o al término de ellos. En algunos países, éstas tienen que ver con posibilidades de reasignar personal en cargos a voluntad del gobierno central, término de contratos debido a reestructuración del servicio público, reducción de funcionarios o por desempeño insatisfactorio.

La importancia de la existencia de políticas de empleo radica en que establecen, en gran medida, las características operativas de los sistemas o de las iniciativas aisladas respecto de la Gerencia Pública. De los puntos considerados en el estudio, cada uno ha demostrado ser de gran importancia en la implementación de la Gerencia Pública como motor del mejoramiento de la gestión en los organismos públicos de los distintos países. En este sentido, las potencialidades de cada uno de estos puntos son:

- *Planificación de la Sucesión: disminuye los vacíos que se pueden presentar en cargos directivos de organizaciones públicas, permite identificar, manejar y satisfacer las necesidades de desarrollo individual de sus gerentes públicos y, por último, mejorar la calidad de quienes ocupan el cargo vacante, al identificar fuentes de reclutamiento y candidatos potenciales para cargos de Gerencia Pública. Se ha demostrado que, en algunas áreas la continuidad en cargos de alta gerencia puede ser determinante para la obtención de los objetivos y resultados organizacionales.*

⁵ "Managing the Senior Public Service, a Survey of OECD Countries", OECD, 1997.

- *Políticas de Movilidad: han resultado ser una de las más exitosas fuentes de mejoramiento de la gestión asociadas a los sistemas e iniciativas relacionadas a la Gerencia Pública. Donde se han aplicado, estas políticas han logrado crear un "Sentido Común" del quehacer público y promover un entendimiento transversal del interés del Gobierno y sus funciones, han mejorado la gestión en las organizaciones y las capacidades de las personas por medio del intercambio y transferencia de nuevas conductas, ideas, procedimientos y tecnologías, lo que ha incentivado el benchmarking como herramienta de mejoramiento de la gestión, y ha permitido aumentar el entendimiento entre el sector público y el privado.*
- *Manejo de Contratos: basándose en las experiencias de los países estudiados y la literatura en la materia, se ha mencionado que la reforma a la Gerencia Pública es uno de los más efectivos agentes para el cambio y modernización de la gestión de los organismos públicos, independientemente del país o contexto cultural en que se encuentre. En este sentido, es particularmente importante la existencia de disposiciones especiales para tratar a quienes se consideran "efectivos agentes de cambio" debido a sus niveles de responsabilidad, carga de trabajo, exigencias administrativas, de desempeño y nivel profesional. Especialmente respecto a este último punto, si se desea mejores profesionales es indispensable poder proveer mejores rentas y condiciones de trabajo que estén asociadas a la obtención de mejor desempeño tanto en el ámbito personal como organizacional, así como disponer de mecanismos para enfrentar el desempeño insatisfactorio.*

En resumen, considerar el diseño e implementación de políticas de empleo para los gerentes públicos es una de las iniciativas que no puede faltar al momento de desear administrar los cargos directivos de los organismos públicos de una manera distinta. Más aún, este tipo de políticas pueden marcar la diferencia entre un sistema que "pretende" canalizar los cambios a través de quienes dirigen el servicio público de un país y uno que realmente "lo hace".

3.5.-. EVALUACIÓN Y ADMINISTRACIÓN DEL DESEMPEÑO

Del total de países estudiados, catorce de ellos presentan algún tipo de directrices acerca de mecanismos de medición del desempeño para gerentes públicos, mientras otros poseen modalidades informales de varios tipos. La mayoría de ellos posee mecanismos para tratar el bajo desempeño de los gerentes públicos mediante amonestaciones formales, transferencia a puestos con menor carga de trabajo, reducción de grado en escala funcionaria, exclusión del sistema de Gerencia Pública, despido, bajas en las remuneraciones y relación entre el desempeño y la aprobación de presupuesto para el servicio o empresa pública, como se puede observar en el Cuadro N°6.

En general, en los países que poseen sistemas de Gerencia Pública, el uso de acuerdos de desempeño individual para gerentes públicos y la existencia de mecanismos de medición de desempeño son las disposiciones más frecuentes.

Comúnmente, la forma de enfrentar problemas en este ámbito ha sido tomar acciones correctivas establecidas en los planes de mejoras del desempeño y proveer entrenamiento de ser necesario o, mediante acuerdos de transferencia voluntaria, reclasificar a los gerentes públicos en grados administrativos menores o darles la posibilidad de retiros voluntarios.

De los países estudiados, los sistemas más completos de administración y evaluación del desempeño de los gerentes públicos son el neozelandés y el británico. Ellos tienen, las siguientes características comunes:

- **Accountability**, como función exclusiva del gerente público ante su ministro responsable, en el caso de Nueva Zelanda, y ante el Comité de Remuneraciones y el Parlamento para el caso británico.
- **Acuerdos de Desempeño**, relacionados con el cumplimiento de objetivos funcionales de los servicios públicos y sus metas de gestión, compromisos, ambos contraídos por los gerentes públicos ante las autoridades respectivas.
- **Relación entre el desempeño, el presupuesto de los servicios y las rentas de los gerentes públicos**, principalmente establecidas como control positivo por el sistema británico que determina que entre el Comité de Remuneraciones y el gerente público, establezcan y fijen la renta de quienes se desempeñan en cargos de Gerencia Pública. En el caso relacionar el desempeño y la aprobación de presupuesto de los servicios, ésta se da con el Tesoro de su Majestad y el Parlamento -en el caso británico- donde se supedita la aprobación y flexibilidad de ejecución del presupuesto de acuerdo al desempeño de cada servicio público y el de sus gerentes.

Cuadro N°6: Mecanismos de Evaluación del Desempeño de Gerentes Públicos

<i>País</i>	<i>Metas anuales de desempeño</i>	<i>Transferencia y bajas en el grado</i>	<i>Despido y exclusión de G. Pública</i>	<i>Evaluaciones estructuradas (grado)</i>	<i>Entrenamiento Interno y desarrollo</i>	<i>Relacionado con renta y Ppto.</i>
Australia	Si	Si				
Austria	Si (1)	Si	Escasamente			
Bélgica				altamente		
Canadá	Si		Raramente		Si	Si, c/r a renta
Dinamarca	Si	Si	Raramente	medianamente	Si	Si
Finlandia	Si	Si	Raramente	medianamente		
Francia	Si	Si	Si			
Alemania		Si	Si			
Islandia			Si			
Irlanda			Si			Si, c/r a renta
Japón	No existe ningún tipo de disposiciones formales al respecto					
México			Raramente			
Holanda	Si	Si	Raramente	medianamente		
Nva. Zelandia	Si (1)	Si	Si	altamente	Si	
Noruega	Si (1)	Si	Si	medianamente		Si, c/r a Ppto
Portugal	Si (1)		Si	bajamente		
Suecia	Si (1)	Si	Raramente			Si, c/r a Ppto
Suiza	Si (1)					
Turquía	No existe ningún tipo de disposiciones formales al respecto					
Reino Unido	Si	Si		altamente	Si	Si
E.E.UU.	Si	Si	Si	altamente	Si	

Notas:

(1): Acuerdos entre gerentes públicos y ministros en torno a objetivos centrales.

- **Mecanismos de medición del desempeño**, establecidos formalmente mediante el monitoreo de resultados en áreas clave y procesos anuales de revisión utilizando como instrumento la realización de encuestas entre quienes forman parte de la Gerencia Pública, memorias de resultado y rendición de cuentas a lo largo del año a las autoridades encargadas respectivas (una de ellas del resultado anual total).
- **Perfil de cargo para cumplimiento de metas y objetivos**, que define los requisitos que un gerente público debe tener para llevar a cabo sus funciones de manera, al menos, satisfactoria. En este sentido, el sistema británico permite que el gerente estructure su labor y la contraste con el "alcance de objetivos" y los "criterios centrales"
- **Acciones frente a desempeño insatisfactorio**, que establecen la manera de enfrentar las debilidades que se detectan en cada cargo de Gerencia Pública mediante entrenamiento o asesorías personales (*Coaching*) a los gerentes públicos, luego de lo cual se restablecen nuevos compromisos de desempeño. Para el caso de deficiencias graves se tiene las posibilidades de traslado a otro servicio o empresa pública manteniendo el estatus de gerente público, exclusión

de la Gerencia Pública o, por último, la posibilidad de ser excluido del servicio público, aunque esto último rara vez sucede.

Todos los sistemas de Gerencia Pública sustentan su éxito en la existencia de mecanismos de evaluación y administración del desempeño tanto de los gerentes como de los organismos públicos. Se dispone de innumerable literatura y experiencias que avalan lo anterior y en todas ellas encontramos la afirmación de que un buen gerente es un agente de cambio, independientemente de las características de la organización donde se desempeña.

Para el caso específico de la Gerencia Pública, uno de los factores de éxito se ha obtenido al relacionar el desempeño de cada gerente con el del organismo público que dirige y, a esto, relacionar la renta, la aprobación del presupuesto de la organización y facilidades de flexibilidad presupuestaria. Es respecto de este punto donde los sistemas de Gerencia Pública alcanzan su coherencia en la experiencia internacional, dentro de un plan de mejoramiento de la gestión.

Primero, se cuenta con un perfil deseado para quienes se desempeñarán en cargos de Gerencia Pública con el objeto de dirigir esfuerzos a la obtención de los recursos humanos necesarios para provocar los cambios que se desean. Este perfil permite diseñar sistemas de contratación, perfeccionamiento y evaluación de acuerdo a las potencialidades y habilidades de cada gerente. Luego, se tiene sistemas de reclutamiento y selección mediante los que, de acuerdo a este perfil, se escoge a los mejores candidatos disponibles para desempeñarse en este tipo de cargos.

En tercer lugar, se dispone de políticas de empleo y remuneraciones que aseguren la obtención de los mejores profesionales, y se pueda establecer una relación entre lo que se les debe exigir y la forma en que se les retribuye por su trabajo.

Por último, mediante la existencia de sistemas de evaluación y administración de su desempeño, se establece la relación entre lo que se puede esperar de los gerentes, lo que ellos esperan de sí mismos, la manera de evaluar sus resultados y, por último, la forma en que se les premia por ello.

En este sentido, es central el establecimiento de acuerdos de desempeño entre los gerentes públicos y alguna autoridad técnica o política pertinente, con el motivo de calibrar las exigencias y evitar la subestimación, o sobreestimación, de lo que se puede esperar como "resultados satisfactorios" y su efectiva obtención. La definición de "resultados satisfactorios" varía dependiendo del cargo y organismo público, momento en el que el perfil asociado al cargo es relevante al establecer un acuerdo de desempeño y al evaluar su grado de cumplimiento.

Junto a esto, la existencia de mecanismos de medición del desempeño gerencial es crucial al momento de relacionarlo con los resultados obtenidos por las organizaciones que dirigen y las metas comprometidas en los acuerdos de desempeño establecidos. Aquí las preguntas son: si el gerente calza con el perfil requerido, si las metas comprometidas fueron, al menos, razonables y si el sistema es eficiente para medir si las metas se cumplieron bien, satisfactoria o insatisfactoriamente.

Algunos países han relacionado los resultados de las evaluaciones con las remuneraciones de los gerentes, la aprobación de presupuestos extraordinarios para llevar a cabo proyectos de mejoramiento de la gestión o nuevos planes y programas de provisión de servicios a los usuarios y con la aprobación de facultades especiales que otorguen mayor libertad y flexibilidad administrativa a los gerentes. Del mismo modo han establecido mecanismos para actuar frente a la obtención de resultados insatisfactorios.

Lo anterior se complementa con la obligatoriedad de la accountability como función de cada gerente público. La idea central es que no basta con tener una relación de control administrativo sobre quienes están a cargo de los organismos públicos, sino que también es necesario un sistema en el que cada gerente se comprometa con la sociedad en el ejercicio de sus funciones. Aunque este compromiso no es explícito, se hace evidente por medio de la transparencia y la rendición de cuentas a toda la sociedad, cuyo control llega a ser, algunas veces, mucho más poderoso que el administrativo.

Lo anteriormente planteado se ha conjugado en algunos de los sistemas de Gerencia Pública existentes con el objeto de dar coherencia y efectividad a la iniciativa de generar los cambios mediante la contratación de profesionales del mejor nivel, que orienten su labor y el de las instituciones públicas a la obtención de resultados buscando eficiencia en la gestión y efectividad en el alcance de los objetivos y metas organizacionales.

3.6.- REGLAS DE CONDUCTA PARA LA GERENCIA PÚBLICA

De manera general las reglas de conducta para los gerentes públicos están relacionadas con restricciones a participar en actividades políticas, obligación de declarar los intereses personales, prohibición de aceptar regalos o beneficios y, por último, restricciones laborales a algunos gerentes luego que dejen sus cargos públicos.

- **Prohibición de participar en actividades políticas:** sólo dos de los países estudiados prohíben a sus gerentes públicos formar parte de un partido político mientras están a cargo de sus funciones (Irlanda y Turquía), sin embargo un poco menos de un tercio de ellos prohíbe o restringe su participación en elecciones políticas o en debates públicos acerca de temas políticos. Son pocos los que no establecen ningún tipo de restricciones en este sentido.
- **Declaración de intereses personales y aceptación de regalos y beneficios:** diez de los países estudiados presentan requerimientos formales a la Gerencia Pública para que sus integrantes declaren intereses personales, propiedades, relaciones personales, de negocios y cargos en directorios de empresas privadas. Por otro lado, todos los países establecen restricciones a los gerentes públicos para aceptar regalos o beneficios durante el ejercicio de sus funciones, ya sea prohibición total, restricciones de acuerdo al valor de los regalos, obligatoriedad de declararlos, o de pedir autorización para recibirlos.

- **Restricciones laborales a gerentes que dejan el servicio público.** Ocho países presentan restricciones formales para desempeñarse profesionalmente en áreas relacionadas a su campo de ocupación en el sector público luego de dejar su cargo. El caso más claro es el de los Estados Unidos, donde las reglas y regulaciones en la materia son detalladas cubriendo diferentes áreas industriales. En el resto de los países no se presentan restricciones específicas, salvo para asegurar que no se utilice el acceso a información privilegiada en actividades privadas. Las restricciones tienen que ver con la imposibilidad de desempeñarse por períodos de tiempo determinados en algunas actividades específicas como hacer lobbying, ocupar cargos en empresas reguladas, proveedoras del Estado o que tienen estrechas relaciones con él. El tratamiento más estricto es el que se refiere a gerentes que han ejercido labores en organismos reguladores llegando, como en Francia, a tener imposibilidad de desempeñarse en cualquier cargo en alguna de las empresas reguladas por su antiguo organismo público por un período posterior de cinco años.
- **Mecanismos de protección para los gerentes públicos cuando son incentivados a cometer actos ilegales.** En la mayoría de los países no existe ningún tipo de mecanismos para tratar el hecho de recibir órdenes u ofrecimientos para realizar actos ilegales, que vayan en contra de los intereses públicos o que puedan ser calificados como actos de corrupción o de falta de transparencia. Sólo Australia, Canadá, Nueva Zelandia, el Reino Unido y los Estados Unidos cuentan con especificaciones claras al respecto, incluso para el caso en que los gerentes tengan la "sospecha" de estar recibiendo alguna oferta u orden para actuar de manera incorrecta.

Como último gran tema, se tiene una serie de reglas de conducta para los miembros de la Gerencia Pública que tienen como objetivo principal aumentar la transparencia y probidad en las personas y organizaciones disminuyendo las posibilidades de utilizar información privilegiada, dificultando al máximo las posibilidades de captura económica y/o política de los gerentes por parte de terceros, eliminando las posibilidades de enriquecimiento ilícito y estableciendo mecanismos de apoyo cuando los gerentes son incentivados a cometer actos considerados ilegales o inmorales en el contexto en el que se desempeñan.

Respecto a la utilización de información privilegiada, la medida más frecuente ha sido establecer la imposibilidad de desempeñarse en áreas específicas del sector privado, especialmente relacionadas con el antiguo organismo público empleador (p.ej. organismos reguladores). Esta iniciativa tiene particular sentido al considerar mercados altamente competitivos, donde el acceso a cierto tipo de información tiene especial relevancia y puede marcar la diferencia entre las utilidades de una empresa y otra, sin considerar su impacto en los consumidores. Considerando un cargo directivo en algún organismo regulador y la imposibilidad de ocupar un cargo posterior en alguna de las empresas reguladas, a continuación se plantean algunos riesgos que se corren al no establecer este tipo de restricciones:

- *Se abren posibilidades para que las empresas puedan "levantar" a los gerentes públicos de organismos reguladores, lo que disminuye el know-how y efectividad del sistema regulatorio y permite a la empresa acceder a ventajas comparativas y competitivas respecto de sus competidoras.*

- *Se generan incentivos para que algunos gerentes públicos piensen en hacer carrera en organismos reguladores con miras a obtener cargos posteriores en empresas reguladas, preocupándose de una manera especial de recabar información lo cual producirá mayor o menor efecto sobre los mercados regulados dependiendo del tipo y calidad de la información que se maneje y de las características de cada mercado.*

Por otro lado, mediante las iniciativas respecto a la declaración de intereses personales y aceptación de regalos y beneficios se persigue, aumentar la transparencia de la gestión en los organismos públicos, dificultar las posibilidades de captura económica de los gerentes y, mediante declaración jurada, conocer las razones que han tenido para ocupar sus cargos.

Por último, como una manera de mantener ciertos niveles de autonomía de los gerentes respecto de los poderes políticos y disminuir las posibilidades de captura, lo que varía de acuerdo al contexto de obviada de cada país, se ha implementado una serie de restricciones al ejercicio de actividades en política de partidos y a ciertas libertades individuales, institucionalizando medidas que consideran mecanismos de incentivo y remuneraciones que, acordes con las responsabilidades y exigencias del cargo, sus habilidades, calidad y experiencia profesional, disminuyan la brecha entre lo que podrían obtener en el sector privado y contribuyan a profesionalizar al máximo el servicio público apuntando a que además de ser una cuestión de vocación de servicio también resulte ser satisfactorio desde un punto de vista económico y ello se traduzca en un interés por permanecer en el sector público.

II.- EL CASO DE CHILE.

1.- OBJETIVOS.

El propósito de este capítulo es realizar un análisis y diagnóstico preliminar de la situación de la Gerencia Pública en Chile. Este análisis se llevó a cabo utilizando como matriz las dimensiones de la Gerencia Pública enunciadas en la introducción, y se basó en los principales elementos surgidos del análisis de la legislación vigente, así como de la opinión de algunos directivos chilenos.

Para esto último, se realizó un estudio cualitativo en base a entrevistas en profundidad a veinte directivos públicos chilenos. El propósito de estas entrevistas fue conocer la percepción de los mismos gerentes respecto de los temas que ellos consideran más importantes para la modernización de la gestión pública y del rol que cada directivo debe cumplir para lograr una efectiva y eficiente gestión del organismo público en el que se desempeña.

2.-DIAGNÓSTICO DE SITUACIÓN ACTUAL

Los siguientes son los principales aspectos a considerar para un diagnóstico sobre la realidad de la Gerencia Pública en Chile.

2.1 PERFIL DEL GERENTE PÚBLICO

En Chile, ésta no es una materia normada ni definida a ningún nivel. Esto es, no existen criterios o disposiciones establecidos explícitamente que definan el perfil genérico de cualquier directivo del sector público, así como tampoco el perfil específico que debe tener una persona para desempeñarse en cargos directivos de los distintos servicios y organismos públicos.

En la práctica, los responsables de nombrar altos cargos directivos del sector público actúan en base a su criterio personal sobre cuál debiera ser el perfil para cada cargo. Esto ha llevado, en muchos casos, a un sobredimensionamiento del factor político al momento de definir el perfil del candidato deseado. Con todo, en los últimos años se ha ido avanzando en la definición de un perfil de gerente público moderno, el cual otorga un mayor grado de importancia a las capacidades técnicas y de dirección. Un ámbito en que esto se ha desarrollado en forma más sistemática es el del sector regulador.

2.2 RECLUTAMIENTO Y SELECCIÓN

Considerando que los máximos ejecutivos del sector público son casi en su totalidad de exclusiva confianza del Presidente, o bien de los mismos directivos nombrados por éste, el método que se ha seguido para el reclutamiento, selección y contratación de directivos públicos, se ha caracterizado históricamente por una fuerte mediación político-partidista. Si bien teóricamente lo anterior no implica (ni ha implicado) ignorar los criterios estrictamente profesionales y/o las necesidades y especificidades de cada institución, lo cierto es que hoy no existen en nuestro país mecanismos institucionalizados que garanticen que en el proceso de reclutamiento de nuevos gerentes públicos, exista un adecuado equilibrio entre el perfil técnico y político de los postulantes.

Respecto a este punto, y como se observó en el punto anterior, en nuestro país ha habido una creciente preocupación, aunque no sistematizada, por avanzar en la profesionalización de los cargos directivos. Es así como, a pesar de no haber existido grandes cambios legales, son cada día más frecuentes las iniciativas tendientes a priorizar candidatos que posean una gran calidad técnica en las áreas relacionadas con la misión de cada organismo público.

Cabe destacar que ha habido exitosas iniciativas pilotos en este ámbito en varios servicios públicos. Estos experimentos en el reclutamiento de directivos han consistido en mantener la variable política como un factor de selección importante, pero poniéndolo como un factor complementario y de segundo orden en relación a las consideraciones de carácter técnico-profesional que hoy demanda el sector público en general, y cada servicio en particular. Los resultados obtenidos por los directores de los servicios innovadores en esta materia han sido muy auspiciosos. La calidad de los directivos, así como la igualdad de oportunidades para la mujer, se han visto claramente fortalecidas por este tipo de iniciativas.

Por otra parte, y como otro elemento que confirma lo anterior, más de la mitad de los directivos entrevistados mencionó la afinidad política como el elemento más decisivo en su nombramiento. Sin perjuicio de ello, podemos observar que se trata de personas con grandes conocimientos en su área de acción.

2.3 POLÍTICAS DE EMPLEO.

No existen políticas de empleo propiamente tales para los gerentes públicos.

Actualmente, las disposiciones normativas respecto de la carrera de los funcionarios públicos están definidas en el Estatuto Administrativo, y consisten básicamente en la existencia de ascensos automáticos por disponibilidad del grado inmediatamente superior. Cuando existe más de un candidato que puede ocupar el cargo vacante, asciende el mejor calificado y, en caso de que ello no permita zanjar la situación (como es lo general), se toma en consideración la antigüedad.

En cuanto a los directivos, los funcionarios que ocupan este tipo de cargos tienen, por lo general, asignados grados entre 1 y 4 de las respectivas escalas. A jefes y directores de servicios, generalmente les corresponden grados 1 ó 2, siendo siempre cargos de confianza. Esto último implica que, para su nombramiento, no hay normas que les fijen requisitos y que, si bien quienes detentan dichos cargos forman parte de la planta, se les puede pedir la renuncia en cualquier momento, sin necesidad de sumario y sin derecho a recibir indemnización alguna, lo que se traduce en una alta inestabilidad laboral.

Los directivos de niveles jerárquicamente inferiores, corresponden a los grados 3 y 4. Eventualmente son elegidos por concurso público sobre la base de requisitos que previamente determina el propio servicio, pero a diferencia de los citados anteriormente, gozan de la inamovilidad de la misma manera que el resto de los funcionarios públicos.

La existencia de escasos incentivos económicos -debido a niveles de renta muy inferiores a los del mercado para cargos homólogos- y a la pérdida de los beneficios por antigüedad que podrían recibir en la actividad privada, hacen que los incentivos para ocupar cargos públicos sean cada día menores.

En general, se puede decir que no existen políticas explícitas para planificación de la sucesión de cargos que podrían considerarse de Gerencia Pública, como tampoco de movilidad, pasantías, ni manejo de contratos. De igual forma, la oferta educacional y de formación para este tipo de cargos públicos es todavía incipiente en nuestro país.

2.4 EVALUACIÓN Y ADMINISTRACIÓN DEL DESEMPEÑO

En Chile no existen iniciativas, ni un sistema, que tenga por objetivo evaluar el desempeño de los jefes y directores de servicios públicos. Es más, el Reglamento de Calificaciones, si bien en teoría los incluye, en la práctica no los considera dentro de los funcionarios públicos evaluables, lo cual queda establecido en su Artículo 4º. Más aún, este reglamento especifica en su Artículo N° 21 que la Junta Calificadora Regional estará compuesta por los tres funcionarios de más alto nivel jerárquico de la institución en la región respectiva y, en el caso de la Junta Calificadora Central, por los cinco funcionarios de más alto nivel jerárquico, con excepción del Jefe Superior, lo que los deja fuera de cualquier tipo de evaluación. Para estos efectos se define como nivel jerárquico al grado o nivel de remuneraciones.

Ahora bien, afirmar que en Chile los directivos no están sujetos a ningún tipo de evaluación no corresponde exactamente a la realidad, ya que es de todos sabido que los ministros y los mismos directivos en el caso de la evaluación de aquellos directivos que le están subordinados, se preocupan de establecer algún tipo de retroalimentación respecto de su trabajo y la consecución de metas. El problema es que al no estar sistematizada la forma de evaluar, no existe una instancia en la cual los ministros y directivos compartan criterios y, por otra parte, ella no se realiza siempre con la periodicidad deseada.

Cabe también señalar en cuanto a este punto, que nuestra legislación reserva al Presidente de la República o al ministro respectivo, la potestad de remover de su cargo a los jefes y directores de servicios públicos que ocupen cargos de confianza. Si bien esta pudiera ser una poderosa herramienta frente a un mal desempeño de cualquier gerente público, lo cierto es que ello supone que concurren interrelacionadamente tres requisitos que rara vez co-existen: la existencia de instrumentos e indicadores de gestión, la existencia de una cultura del desempeño, una firme voluntad política, de parte de la máximas autoridades, de evaluar a sus directivos, y su disposición a adoptar los premios y castigos que corresponden.

El punto anterior puede resultar injusto para quienes detentan los cargos directivos, porque pueden verse expuestos a que se les pida la renuncia en forma sorpresiva y sin mediar aviso alguno. Al no existir parámetros objetivos y explícitos de evaluación, así como tampoco una obligación de la autoridad para efectuarla, puede darse el caso que un profesional directivo jamás haya sido informado por parte de su superior en relación a la mala calificación de su desempeño. El temor a que ocurra la situación descrita, constituye un nuevo factor de dificultad para el reclutamiento de profesionales de exclusiva confianza para desempeñarse en el sector público.

Un avance de los últimos años ha sido comenzar a medir el desempeño de los organismos públicos. Si bien en un primer momento esto se realizó de manera descoordinada y en forma poco integral, hoy estamos avanzando hacia un sistema integrado de planificación y evaluación del desempeño institucional. Esto ha supuesto, entre otras cosas, una mayor coordinación entre instrumentos como los Indicadores de Gestión, las Metas Ministeriales y los Compromisos de Modernización. La Ley N° 19.553 de 04 de febrero de 1998, por su parte, establece para todo el sector público la obligación de crear Planes de Mejoramiento de la Gestión (PMG) anuales, que no son otra cosa que un mecanismo para evaluar el desempeño institucional contra el cual se asignará una asignación de modernización para los funcionarios en 1999.

Como ha quedado en evidencia en el capítulo anterior, una pieza fundamental del éxito de cualquier sistema o iniciativa de Gerencia Pública es la relación que debe existir entre el desempeño institucional y el de los gerentes públicos. Si bien hay aspectos del desempeño de un gerente que pueden no estar recogidos adecuadamente en una evaluación institucional, no es menos cierto que la evaluación y los resultados de un organismo público son el resultado más tangible del desempeño de cada gerente.

2.5 POLÍTICAS DE REMUNERACIONES.

La política de remuneraciones para jefes y directores de servicio, sólo está contemplada en la Escala Única de Sueldos y en la Escala de Organismos Fiscalizadores del Sector público. Esta última establece que los directivos de organismos fiscalizadores tienen mayores niveles de renta comparado con otros tipos de servicios, debido a la asignación de fiscalización. Cabría mencionar también que algunos de los organismos tienen, por distintas causas, asignaciones adicionales o bonos por desempeño de modernización. En todo caso, ambas escalas están estructuradas sobre la base de asignar una renta a cada uno de los grados.

Un aspecto histórico en nuestra administración pública, y que evidencia lo bajo de las rentas, ha sido la práctica de complementar la renta de ministros, subsecretarios y directivos públicos por medio de considerarlos en los directorios de empresas estatales u otros mecanismos. Esto, no sólo no resuelve el desmedro económico en que se encuentran estos funcionarios en relación a su responsabilidad o a sus pares en el sector privado, sino que muchas veces termina por ahondar la sensación de falta de transparencia del sector público. Aún cuando éstos mecanismos se encuentren dentro del marco legal, su utilización no favorece la actividad democrática ni la legitimidad del Estado.

Los niveles de renta actualmente existentes no están acordes a la responsabilidad de los cargos directivos, ni menos con sus homólogos del sector privado. Esto se explica por el histórico bajo nivel de sueldos del sector público. Aún cuando existe una asignación para directivos en el Sistema de Escala Única, ella no es significativa como para moderar la brecha con cargos similares en el sector privado.

Sin perjuicio de lo dicho respecto de los cargos directivos y sus remuneraciones, no podemos dejar de reconocer que esta situación no es exclusiva de ellos. Hoy existen numerosos profesionales talentosos que, debido a sus bajas rentas en el sector público, están migrando al sector privado o bien ni siquiera postulando al mismo. Si bien este es un tema que urge enfrentar derechamente, se puede anticipar desde ya, que esta no será una política popular para muchos.

2.6 REGLAS DE CONDUCTA

La mayor parte de las normas que rigen la conducta de los directivos públicos, tanto en el actual Estatuto Administrativo como en el Proyecto de Ley sobre Probidad Administrativa de los Organos de la Administración del Estado, son las mismas que para el resto de los funcionarios públicos. Como por ejemplo, las que dicen relación con:

- La incompatibilidad entre una función pública y una actividad privada, así como entre algunas funciones públicas entre sí,
- Imposibilidad de recibir donativos para quienes se desempeñan en organismos públicos,
- Utilización de información privilegiada en beneficio propio o de personas relacionadas,
- Hacer valer la posición funcionaria para beneficiarse directa o indirectamente,
- Emplear dineros o bienes de la institución en provecho propio,
- Ejecutar actividades, ocupar tiempo de la jornada de trabajo o utilizar personal o recursos del organismo para fines ajenos a los institucionales,
- Aceptar para sí o ciertos terceros (individualizados en el Proyecto de Ley) invitaciones, viajes, obsequios o tratamientos no aceptados oficialmente por la institución a la que pertenece, por parte de peticionarios, reclamantes, proveedores de bienes, servicios o concesionarios de éstos,
- Intervenir en decisiones que le interesen personalmente o a los ciertos terceros relacionados antes mencionados, o que recaiga en asuntos en los que se ha tenido participación como abogado, testigo o perito, emitido públicamente opinión o informe o tenido cualquier tipo de actuación que le reste imparcialidad. Los funcionarios deberán abstenerse de participar en estos asuntos, sin perjuicio de poner en conocimiento de su superior jerárquico la implicancia que les afecta.

Todas estas normas rigen algunas y regirían otras, tanto para quienes ocupen cargos directivos como para el resto de los funcionarios, especificando la misma sanción independientemente del cargo que la persona ejerza, sin considerar que el costo social involucrado en cada una de las faltas tiene estrecha relación con el poder relacionado el cargo.

Dicho Proyecto de Ley agrega un Título III, que se denomina de la Probidad Administrativa, a la Ley 18.575 sobre Bases de la Administración del Estado y perfecciona algunas inhabilidades específicas para los directivos tales como:

1) Prohibición para que los directivos, entendiéndolos como los cargos de jefatura hasta el nivel de jefe de departamento o su equivalente, tengan a su cargo a parientes cercanos, mencionados con detalle en el proyecto. Sin embargo, no se establece sanción o inhabilidad directa para el directivo, sino sólo para quien postula o ingresa a desempeñarse dentro de esta categoría. Quién al postular a un cargo público, oculte estar afecto a una causal de inhabilidad como esta, tiene sanción penal de acuerdo al Artículo 210 del Código Penal y una multa por vía administrativa, sin embargo el directivo sólo está afecto a un sumario administrativo.

2) Una serie de autoridades, especificadas en el Artículo 60 del Proyecto de Ley, tienen la obligación de realizar una declaración de patrimonio de intereses dentro de los treinta días siguientes después de asumir el cargo, la que debe actualizarse cada cinco años.

Cabe mencionar también que se presentó una moción parlamentaria que modifica disposiciones del Código Penal que refuerza la probidad funcionaria mediante la incorporación de nuevos tipos penales, sin embargo, todas ellas se refieren a la conducta de los funcionarios públicos en general, sin distinguir entre directivos y otros funcionarios públicos.

2.7 IGUALDAD DE OPORTUNIDADES

El artículo 38º de la Constitución Política del Estado, se pronuncia desde ya en relación a éste tema señalando que una ley orgánica constitucional entre otras cosas asegurará la igualdad de oportunidades tanto en lo que respecta al ingreso como a la capacitación y el perfeccionamiento de sus integrantes.

Al respecto, podemos señalar que en cuanto a los directores de servicio, no puede plantearse desde un punto de vista técnico que exista discriminación ya que éstos funcionarios son de confianza del Presidente y el tiene plena libertad para su nombramiento.

Por otra parte, en un país como el nuestro, la dimensión de igualdad de oportunidades no es tan compleja como en otros países, debido a la homogeneidad étnica en comparación con la mayoría de los estudiados. Sin embargo, de un tiempo a esta parte ha aumentado la conciencia y necesidad de dar mayores posibilidades a la mujer para desempeñarse en cargos directivos de organismos públicos. Como se puede ver de los jefes de servicio entrevistados, sólo dos son mujeres, y aún cuando todavía está pendiente realizar un estudio sobre Gerencia Pública y género en el Estado Chileno, se puede afirmar sin temor a equivocarse que la inmensa mayoría de los cargos directivos del sector público están hoy siendo ejercidos por hombres.

Como se puede observar, actualmente las condiciones laborales para quienes se desempeñan en cargos directivo en el sector público chileno no son un incentivo para que profesionales de primer nivel decidan desarrollar su carrera en él, sin perjuicio de que efectivamente hay varios de ellos dedicados a la actividad pública.

No se cuenta con una definición del perfil ni siquiera genérico requerido, lo que aún cuando en la práctica cada vez sea menos frecuente, deja abierta la posibilidad de que personas sin la preparación deseada ocupen un cargo. Cuando ello ocurre, esto trae consigo enormes costos económicos, sociales y de transparencia. Tenemos que reconocer que no siempre lo anterior se produce por negligencia o mezquindad del responsable del nombramiento. Las más de las veces, debido a que no resulta ser fácil ni obvia la elaboración de un perfil, particularmente tratándose de determinados cargos.

Por otra parte, no se cuenta con políticas de empleo que permitan dar continuidad a la labor de cada servicio. Esto es lo que se persigue con el tema de inamovilidad funcionaria, sin embargo este concepto no se ha adaptado a los tiempos. Para cualquier tipo de organización, en este caso los organismos públicos ejecutores de políticas, quienes deben poseer la visión y guiar la misión de cada servicio es su plana directiva, por lo que resulta muchas veces perjudicial para la cultura organizacional y para la labor de cada servicio que ésta cambie con cada cambio de Gobierno o muchas veces incluso cada cambio de gabinete.

En este sentido, la ausencia de mecanismos de evaluación del desempeño de quienes ocupan este tipo de cargos no ayuda a que los directivos se responsabilicen de los resultados obtenidos por los servicios lo que, unido a lo bajo de las remuneraciones y a la reglamentación vigente para el sector público, privilegia acatar procedimientos por sobre obtener resultados.

Lo anterior, sumado a la existencia de un cuerpo normativo que especifica al detalle los procedimientos a seguir y las inhabilidades, sin dar facultades y flexibilidades para la administración de los recursos humanos y financieros viene a dificultar aún más la labor de los actuales gerentes públicos, junto a desincentivar a quienes desearían desarrollarse profesionalmente en el sector público.

La piedra angular para el éxito de todo tipo de organización es contar con una plana directiva con clara motivación de logro, orientada hacia la obtención de resultados, que se vea recompensada por la responsabilidad de sus funciones, su calidad profesional y técnica, que sea generadora de espíritu de cuerpo, orientadora de la visión y articuladora de la misión de la organización.

Sin embargo, para tener este tipo de profesionales desempeñándose masivamente en el sector público se requieren cambios profundos a nuestra institucionalidad.

3. FACTORES QUE CONDICIONAN EL DESEMPEÑO DEL GERENTE PÚBLICO CHILENO.

Un sistema de Gerencia Pública, así como la gestión de quienes desempeñan estos cargos, están condicionados por ciertos factores externos, que van más allá de las dimensiones de administración, selección, políticas de empleo y desempeño que han sido señalados anteriormente.

El sistema presupuestario, la institucionalidad administrativa, la Constitución y las leyes orgánicas, la interdependencia de funciones y las prioridades y conflictos de éstas, son elementos que en definitiva generan el medio en que se desarrolla la Gerencia Pública.

3.1 LEYES ORGÁNICAS.

Nuestro país se rige por una Constitución Política o Carta Fundamental, y tiene una tradición fuertemente legalista, lo cual lo diferencia de algunos de los países estudiados (Inglaterra, Nueva Zelandia, Australia, etc). En términos simples, esto implica que si bien existe una serie de cambios que puede impulsar el gobierno o un gerente público para mejorar su gestión dentro del ámbito legal existente (mediante resoluciones y/o reglamentos de fácil despacho), también existen ámbitos de acción que están restringidos por la necesidad de reformas legales de mayor envergadura.

En efecto, ciertos cambios de gestión pueden llegar a requerir reformas relacionadas con leyes orgánicas de las instituciones públicas, enajenaciones, discontinuidad de los procesos y adaptación a nuevas funciones, entre otros temas, lo cual obviamente hace mucho más engorrosa la dirección pública. Por esta razón los gerentes muchas veces optan por soluciones que no son óptimas, pero que al menos les resuelven parcial o temporalmente sus conflictos.

3.2 SISTEMA PRESUPUESTARIO

El sistema de planificación, ejecución y evaluación presupuestario chileno ha cumplido con relativo éxito su función principal de mantener la disciplina fiscal y aportar a los equilibrios macro. Con todo, crecientemente la existencia de un presupuesto por ítems para los organismos públicos, el control de flujo de caja desde el nivel central, el tope en las cuentas de inversión, los procesos de aprobación y el manejo centralizado y detallado de ingresos y gastos, por nombrar sólo las principales características de nuestro sistema presupuestario, atentan cada día más contra una buena e innovadora gestión de un gerente público.

Una reforma que instaure en Chile un Sistema de Gerencia Pública deberá necesariamente abordar este tema. Considerar un sistema presupuestario con mayor descentralización operativa, que permita que los gerentes administren efectiva y flexiblemente sus instituciones y se responsabilicen por sus resultados, es un requisito esencial para cualquier proceso de diseño e implementación de algún tipo de Gerencia Pública.

3.3 INSTITUCIONALIDAD ADMINISTRATIVA

El Estatuto Administrativo y las demás disposiciones que conforman la institucionalidad administrativa que norma a los funcionarios públicos, es en general homogénea y permite estabilidad respecto de los ascensos, calificaciones, remuneraciones, etc.. No obstante, no establece adecuadamente sistemas de evaluación, incentivos, despidos, promoción, por citar algunos elementos claves en la gestión de recursos humanos. Todos estos elementos resultan claves para que un gerente público pueda administrar los recursos humanos de que dispone.

Con todo, y no obstante no contar como país con una política completamente integral y coherente en el ámbito de los recursos humanos, lo cierto es que los últimos años se ha avanzado en la dirección correcta. Un mayor énfasis en la capacitación, la existencia de programas de cambio cultural para la modernización, la instauración de incentivos en base al desempeño individual y colectivo, el sistemático reajuste de remuneraciones, etc., son todas reformas que dan cuenta de este esfuerzo.

Otro aspecto importante tiene que ver con la institucionalidad pública para abordar estos temas. Se requiere una definición política respecto de cual será la autoridad responsable de diseñar directrices y apoyar a los gerentes en sus políticas de recursos humanos.

3.4 INTERDEPENDENCIA, PRIORIDADES Y CONFLICTOS DE FUNCIONES.

En muchas áreas de gobierno coexisten funciones de diseño y ejecutoras de las políticas públicas en una misma institución, otras tantas se encuentran en una situación tal que el éxito depende significativamente de las actividades que realicen otras instancias de gobierno, también la superposición de funciones resulta ser más frecuente de lo deseable. Todas éstas situaciones, que podríamos catalogar como propias de cualquier gestión gubernamental, no se transforman en críticas en tanto exista un buen sistema de coordinación gubernamental, efectivo y dinámico que permita potenciar las actividades que desempeñan los gerentes públicos y unir efectivamente los niveles de decisión política e implementación operativa de un gobierno.

4. PRINCIPALES INTERROGANTES A DEBATIR

Como ya se señalara en la introducción, el principal objetivo de este trabajo es dar inicio a un debate serio, acabado y responsable sobre el tema de la gerencia. Es por ello que una discusión con las características antes señaladas debiera a lo menos dar respuesta a las interrogantes enunciadas a continuación.

4.1 GENERALIDADES: CONVENIENCIA DE LA IMPLEMENTACIÓN DE UN SISTEMA.

- ¿Es Chile un país preparado para instaurar en él un sistema de Gerencia Pública?
- ¿Es conveniente instaurar en Chile un organismo que administre el Sistema de Gerencia Pública?
- De no estimarse conveniente instaurar en Chile un organismo nuevo que administre el Sistema de Gerencia Pública : ¿Qué organismo actualmente existente resultaría el más adecuado para cumplir con esa función? De estimarse conveniente ¿cuáles serían los primeros pasos a seguir, cuál sería la instancia adecuada para liderar este proceso?
- ¿Cómo lograr equilibrios entre una debida sintonía política y la carrera pública?
- ¿Cómo lograr incorporar a los funcionarios públicos chilenos en una iniciativa de esta naturaleza superando las desconfianzas naturales que ello producirá?
- ¿Hasta qué nivel o grado convendría incluir dentro de la Gerencia Pública?
- ¿Resultaría conveniente incluir los cargos municipales dentro de la Gerencia Pública?

4.2 PERFIL DEL GERENTE PÚBLICO

- ¿Qué características genéricas son deseables para determinar el perfil de un gerente público chileno?
- ¿Es válido definir un perfil genérico para cargos más técnicos y otro para gerentes con mayor función política?
- ¿Quién define los perfiles?

4.3 RECLUTAMIENTO Y SELECCIÓN

- ¿Debe ser un organismo especializado el que realice el reclutamiento y la selección?
- ¿Este organismo debe ser de gobierno o puede externalizarse ésta función?

- ¿Qué otros factores, aparte de mejoras en las rentas, es necesario implementar o garantizar para seducir a los buenos profesionales a entrar o a permanecer en una carrera pública?

4.4 POLÍTICAS DE EMPLEO

- ¿Podría establecerse una carrera funcionaria que incorpore a los directivos? ¿Hasta qué nivel?
- ¿Es factible implementar en Chile un sistema de sucesión de cargos?

4.5 EVALUACIÓN DE DESEMPEÑO

- ¿Son útiles los actuales indicadores de gestión institucional?
- ¿Cómo evaluar el desempeño individual de los gerentes?
- ¿Es conveniente -y en qué medida- relacionar el desempeño individual del gerente público al desempeño institucional?

4.6 REMUNERACIONES

- ¿Las rentas de los directivos del sector público deben igualarse a las del sector privado?
- ¿Es factible y conveniente aumentar considerablemente las rentas de los directivos, sin hacer lo propio con el resto de los funcionarios?
- ¿Es conveniente aumentar las rentas base o por el contrario relacionar todo aumento al desempeño?
- Para el caso de estimar recomendable hacer aumentos de rentas considerables ¿Cómo enfrentar la situación transitoria? ¿Se les deben asignar las nuevas rentas a los gerentes existentes? ¿Se debe implementar un sistema que se comience a aplicar al contratar nuevos gerentes bajo las nuevas reglas y con las nuevas rentas?

4.7 IGUALDAD DE OPORTUNIDADES

- ¿Existe en Chile discriminación laboral de algún tipo en el sector público?
- De estimarse que si la hay ¿Debe un sistema de Gerencia Pública hacerse cargo de ello?

- ¿ Deben establecerse normas que fomenten la participación de la mujer o de algunas minorías en el sector público?

4.8 NORMAS DE CONDUCTA

- ¿ Son suficientes y adecuadas las normas actualmente existentes?
- ¿Cómo cautelamos la ética en un sistema que propone mayores libertades y flexibilidades para los gerentes públicos?
- ¿ Es razonable que las normas que regulan la ética y la conducta de los funcionarios públicos no hagan distingos entre los directivos y los demás funcionarios?

4.9 CAPACITACIÓN

- ¿Es deseable que exista un sistema de capacitación permanente y dirigida, o bastaría con que los profesionales demuestren tener ciertos estudios formales?
- ¿Cómo sistematizar la capacitación?
- ¿Basta la capacitación para obtener buenos gerentes públicos?

4.10 SISTEMA DE RECURSOS HUMANOS

- ¿Puede un gerente público cumplir adecuadamente sus funciones si no puede contratar o despedir a sus subalternos?
- ¿ Es conveniente suprimir la inamovilidad funcionaria? ¿No generaría esto una mayor politización de la gestión pública?
- ¿Se podría flexibilizar en parte esta materia? ¿Cómo?

4.11 SISTEMA PRESUPUESTARIO

- ¿Cómo y en qué sentido flexibilizar la actual rigidez presupuestaria?
- ¿Es conveniente hacer cambios generalizados o por el contrario establecer proyectos piloto por servicios o por sectores?

- ¿Para comenzar a materializar las reformas ¿será necesario hacerlo conjuntamente en todas sus dimensiones o, dadas las características de nuestro país, sería más adecuado hacerlo en forma gradual?
- ¿Qué hacer para no poner en riesgo la probidad y la transparencia con la mayor autonomía y flexibilidad?

Como se puede observar, no son pocas las interrogantes que conformaran el debate, pero responderlas todas y cada una de ellas resulta indispensable para el diseño de un modelo de Gerencia Pública para nuestro país.

* * * * *

3. CONCLUSIONES.

El mundo ha comenzado a ser cada vez más complejo, radical y dinámico en sus cambios, con ciclos de renovación de paradigmas cada vez más cortos. Debido a las tecnologías de la información, las distancias y los tiempos se han reducido considerablemente haciendo que la sociedad demande cada vez más mayores niveles de actividad y efectividad de los Estados. Por ejemplo, se puede comparar la actividad económica de los países y ver cómo, en aquéllos con sectores públicos más efectivos, las empresas son internacionalmente más competitivas que las de aquellos con aparatos públicos menos efectivos.

En general, en todos los países de la OECD existe consenso en torno a esto y, como una forma de avanzar en este sentido, casi en la totalidad de ellos han surgido iniciativas de modernización de la gestión pública y de rediseño del rol del aparato público, orientándolo a la obtención de resultados, y dándole capacidad para absorber y adaptarse a los cambios que demandan la globalización y el avance tecnológico.

En este contexto, uno de los factores comunes en casi todas los procesos de Modernización ha sido el manejo de la Gerencia Pública como medio operativo de gestación, implementación y administración de estas iniciativas. La motivación para esta línea de modernización está relacionada con las experiencias de éxito cada vez más frecuentes, que han sido lideradas por gerentes públicos como agentes de cambio.

Una lección que podemos recoger de estos últimos años es que poco se puede avanzar en el mejoramiento de la gestión de los organismos públicos, si no se cuenta con un cuerpo de profesionales altamente calificados que pueda guiar estos procesos de cambio. En este sentido, un país como Chile tiene enormes posibilidades para alcanzar el éxito en el proceso de modernización que está llevando a cabo, si considera a la Gerencia Pública como una herramienta operativa que permita generar, orientar y administrar los cambios.

Aún cuando probablemente exista consenso en cuanto a que Chile no debe copiar ningún modelo extranjero sino crear uno propio, para realizar lo señalado en el párrafo anterior se requeriría considerar al menos, y por razones metodológicas, las dimensiones comunes tratadas en los primeros tres capítulos y que han sido factores de éxito de las iniciativas de creación de sistemas de la Gerencia Pública en la mayoría de los países estudiados.

Del análisis de las distintas consideraciones sugeridas para la implementación de un sistema de Gerencia Pública en Chile, o bien para adoptar medidas especiales que la incorporen de manera gradual para nuestro país, se puede concluir lo siguiente:

1.- Coherencia del Plan de Modernización: Si se desea implementar un sistema especial de administración de la Gerencia Pública, se debe tener un plan estratégico coherente con el resto de las políticas de gobierno orientadas a la modernización de la gestión y rol del aparato público. Como se ha discutido, llevar a cabo lo anterior de manera adecuada sienta las bases del éxito de esta política,

obteniéndose mejores resultados que al implementar iniciativas aisladas que consideren sólo algunos aspectos de ella.

Al realizar lo anterior, se debe considerar todas las dimensiones de la Gerencia Pública, especialmente en lo referente a la evaluación del desempeño de los gerentes y sus instituciones y su relación con incentivos y mayores libertades administrativas y presupuestarias a su gestión. Se hace hincapié en la relación entre el buen desempeño de los gerentes, el éxito en la gestión de gobierno y las posibilidades que se les brinda para hacer su trabajo de manera satisfactoria, como factor crítico de éxito de este tipo de iniciativas.

2.- Definición de un perfil para quienes ocupen cargos de Gerencia Pública: relacionado con el punto anterior, queda claro que el punto de partida para cualquier iniciativa en esta materia, supone una definición del perfil del gerente público de nuestro tiempo. Esta tarea, por cierto, debe realizarse coordinando y compatibilizando las orientaciones del Plan de Modernización de la Gestión Pública, los requerimientos de capacidades del sector público, las características comunes a los cargos de Gerencia Pública y también a aquellas específicas para cada cargo y sector en particular.

En el caso de Chile, éste no es un punto fácil. Por tradición, históricamente y hasta nuestros días, ha operado, a veces casi como un derecho exclusivo, la influencia que los partidos políticos tienen en la nominación de personas para cargos en la administración pública, especialmente los altos cargos directivos. Esta influencia es una fuerza positiva en la medida en que incorpora la necesidad de responder al perfil profesional y gerencial de los cargos a los cuales se postula. Pero sabemos que lamentablemente ello no es siempre así. Más aún, cuando existen gobiernos de coalición, sabemos que la sana necesidad de tener a los distintos socios representados equitativamente en el gobierno, puede derivar en los conocidos “cuoteos”, que no siempre respetan el perfil de los cargos a ser llenados.

Sin perjuicio del desafío que plantea el punto anterior, se debe comenzar a pensar en maneras de compatibilizar el perfil técnico y político de quienes se desempeñarán en la Gerencia Pública. Se ha visto que, en la mayoría de las experiencias internacionales, la fórmula de selección consiste en reclutar candidatos que cumplan con el perfil profesional adecuado, para luego, de entre ellos, escoger al candidato con la debida sintonía política. No se ve porqué en Chile no podríamos avanzar en esta dirección. Por lo demás, esta labor se vería enormemente facilitada si quienes toman la decisión de reclutar, cuentan con una definición clara tanto de un perfil genérico como de uno específico, para los cargos gerenciales del sector público.

Hoy parece cada día más evidente que la mejor forma de legitimar al Estado o a un gobierno en particular, es contar con la gente más adecuada para desempeñar cargos de alta responsabilidad. Sólo personas con esa capacidad de administrar eficiente y eficazmente las instituciones públicas pueden llevar a cabo las distintas políticas públicas definidas por un gobierno. Esto no sólo beneficiaría a los usuarios, sino que elevaría cada vez más la opinión generalizada en relación al desempeño de la función pública, dignificando a sus funcionarios y haciendo posible que nuevos profesionales se interesen en ella.

En este sentido, en este estudio se puede observar las dimensiones comunes más utilizadas en la definición del perfil de los gerentes públicos. Estas características se pueden considerar válidas a todo sistema de Gerencia Pública, independientemente del país en que se hayan considerado. Ello, tanto porque han demostrado ser adecuadas para un gran número de países muy diversos, como porque dan cuenta de la tendencia que han seguido los temas de gestión en el mundo actual, el impacto de las tecnologías de la información en los procesos productivos, etc.

En relación al perfil, cabría destacar que de acuerdo a la experiencia internacional y a lo expresado por nuestros gerentes públicos entrevistados, lo más importante a considerar son sus capacidades directivas. Esto comprende desde aptitudes para el manejo de recursos humanos y financieros y facilidad para resolver conflictos hasta manejo político y habilidades técnicas específicas para cada caso. Algunas de estas características son básicamente las mismas que se requieren para un gerente privado. Con todo, hay que considerar que tratándose de un gerente público, especialmente para el caso concreto de Chile, hay características adicionales que debieran estar presentes, tales como: experiencia en el sector público, manejo de recursos humanos frecuentemente mal remunerados, poco motivados y muy criticados, conocimientos básicos de las normas que rigen la administración pública y un nivel de manejo o criterio político superior o, al menos, considerablemente distinto al que se requiere en el sector privado. Particularmente importante es contar con atributos claros de vocación de servicio público en la perspectiva del bien común.

Finalmente, corresponde destacar la íntima relación entre la definición de perfiles de los altos directivos públicos y los sistemas mediante los cuales se les recluta. De nada sirve un buen ejercicio de definición de perfil, si llegado el momento de seleccionar a los titulares de cargos de responsabilidad no se cuenta con el poder para hacer que dicho perfil sea la matriz del proceso de selección, sin perjuicio de que ello co-exista con otro tipo de consideraciones. Este tema es clave, y no puede dejar de ser abordado, por compleja que sea su solución.

3.- Políticas de empleo: la existencia de políticas de empleo claras para los gerentes públicos ha tenido un alto impacto en la calidad de la Gerencia Pública, principalmente debido a las iniciativas de movilidad y al establecimiento de contratos basados en el desempeño. Además, la planificación de la sucesión ha permitido ordenar y dar continuidad a los cambios de gerente. En este sentido, si se desea crear algún tipo de iniciativas o sistema de Gerencia Pública, este punto debe ser considerado como parte importante de su diseño pues, además de lo anterior, proveen un dominio claro al cual cada gerente público puede atenerse.

4.- Evaluación del desempeño de altos directivos: La evaluación y administración del desempeño constituye uno de los pilares que sustentan las iniciativas y sistemas de Gerencia Pública exitosas, pues relaciona variables motivadoras (remuneraciones, incentivos al desempeño, flexibilidad y libertad presupuestaria y administrativa, etc.) con la obtención de resultados. Es decir, relaciona los objetivos y metas alcanzadas gracias al esfuerzo gerencial y de los funcionarios, con las herramientas e incentivos necesarios para que se produzca el nivel de esfuerzo mínimo estimado para la obtención de estos resultados. Ciertamente, es difícil estimar este nivel de esfuerzo mínimo y los incentivos requeridos para que esto se produzca. Por ello, para la evaluación del desempeño de un gerente y de la institución o área que dirige, se requiere de la participación de un grupo de personas que reúna las siguientes características:

- Autoridad política para suscribir acuerdos de desempeño con el gerente público.
- Competencia técnica para determinar si las metas de desempeño acordadas se ajustan a márgenes razonables (evitar subdimensionar o sobredimensionar las metas).
- Flexibilización presupuestaria y administrativa, tanto para facilitar el cumplimiento de las metas fijadas, como para incentivar con mayores niveles de autonomía a quienes cumplan con ellas.

5.- Remuneraciones más competitivas: la existencia de una política especial de remuneraciones para los gerentes públicos tiene por objeto abrir la posibilidad de incentivar a profesionales altamente calificados a interesarse por la función pública, evitar la captura económica de los gerentes y su traspaso al sector privado, relacionar carga de trabajo, responsabilidades y toma de decisiones con desempeño e incentivos, y finalmente, retener a los buenos directivos que actualmente trabajan en el sector público, quienes son frecuentemente tentados con suculentos contratos por el sector privado. En este sentido, este punto está íntimamente relacionado con el anterior y, juntos, dan coherencia y solidez a un sistema de Gerencia Pública que pretende conseguir resultados que permanezcan en el largo plazo.

6.- Ética gerencial: como contraparte a la posibilidad de dar mayores libertades a los gerentes públicos y como una forma de asegurar la transparencia de sus funciones, el establecimiento de un código de conducta es un punto de suma relevancia al momento de institucionalizar sistemas o iniciativas de Gerencia Pública, más aún cuando la función pública está siendo cuestionada en su probidad. Respecto a este punto, el contar con una buena ley de acceso a la información pública sería de gran utilidad.

7.- Instrumentos de gestión comunes: aún considerando que en la práctica siempre coexistirán distintos tipos de gerentes públicos en el país, algunos con más énfasis en el campo político y otros que por definición y naturaleza son más técnicos, se debe propender a crear una cierta base común, en el manejo de importantes instrumentos de dirección. Ellos debieran ser comprendidos y operados con un criterio de uniformidad. Nos referimos a la planificación estratégica, balances de gestión integral, manejo de redes externas hacia usuarios y agentes públicos y manejo de redes internas considerando una participación funcionaria efectiva.

8.- Política de Recursos Humanos: para tener éxito en la implementación de la Gerencia Pública, parece indispensable que ella vaya acompañada de una adecuada política de recursos humanos que contemple a todos los funcionarios públicos, ya que de lo contrario podría generar un rechazo por parte de éstos últimos a la iniciativa, y con justa razón: ¿Qué incentivos podrían tener para trabajar de manera distinta si sólo se considera a los jefes dentro de la política de cambios?

En resumen, la creación de un sistema de Gerencia Pública no puede tener éxito de manera aislada sino, por el contrario, viene a dar coherencia al resto de las políticas que apunten a modernizar la gestión del aparato estatal. De igual forma, de todas las iniciativas impulsadas en el ámbito de la modernización de la gestión pública, el fortalecimiento y profesionalización de Gerencia Pública constituye un eje central y crítico. Las experiencias analizadas en este documento vienen a confirmar la

convicción de que así como sistemas bien diseñados con jefes mediocres funcionan mal, de igual forma sistemas con limitaciones (como el nuestro), encabezados por verdaderos gestores y líderes pueden producir muchos frutos.

En este sentido se debe tener en cuenta que saber dirigir es, en definitiva, saber decidir, y que la mejor manera de incentivar la toma de decisiones en organizaciones públicas y privadas, muchas veces bajo incertidumbre, es contar con la gente capacitada para hacerlo, darles las herramientas necesarias para ello y por último, proveer los recursos que permitan remunerarlos de acuerdo a sus necesidades y las responsabilidades que deben asumir: **Chile necesita a sus mejores profesionales a la cabeza del servicio público, y seducir a los que ya están para permanecer en él e integrar a otros es el desafío que plantea la implementación de un sistema de Gerencia Pública.**

* * * * *

BIBLIOGRAFÍA

1. OECD (PUMA), "Managing the Senior Public Service: A survey of OECD countries", OECD Headquarters, Paris, Junio 1997.
2. OECD , "A Comparision of Personnel Development for Top Managers in Thirteen OECD Member Countries", Utrecht, Junio 1997.
3. _____, "Perfomance Pay Schemes for Public Sector Managers: An evaluation of the impacts", Occasional Papers, N°15, 1997.
4. _____, "Perfomance Appraisal: Practice, Problems and Issues", Public Management Occasional Papers, 1993.
5. State Services Commission, "New Zealand's State Sector Reform: A Decade of Change", Wellington, New Zealand, 1996.
6. _____, "Chief Executive Perfomance Agreement", Wellington, New Zealand, 1996.
7. _____, "State Service Commission In Profile", Wellington, New Zealand, 1996.
8. _____, "Responsibility and Accountability: Standars Expected of Public Service Chief Executives", Wellington, New Zealand, 1997.
9. Cabinet Office, "Finding Your Way Round Whitehall and Beyond", HMSO, United Kingdom, 1996.
10. _____, "Senior Civil Service Perfomance Review", HMSO, United Kingdom.
11. _____, "Perfomance Review Guidance", HMSO, United Kingdom.
12. _____, "Training and Development in the Senior Civil Service: A Route Map", HMSO, United Kingdom, 1996.
13. _____, "Benchmarking Human Resources Activities, HMSO, United Kingdom, 1997.
14. _____, "Introducing Modern Apprenticeship in the Civil Service", HMSO, United Kingdom, 1997.
15. _____, "An Evaluation of Investors In People in the Civil Service", HMSO, United Kingdom, 1997.
16. _____, "Taking Foward Investors In People in the Civil Service", HMSO, United Kingdom, 1997.
17. _____, "External Development Opportunities for Senior Managers", Development Division, HMSO, 1995.
18. _____, "Interlink: The Senior Civil Service Newsletter", Agosto 1995 - Verano 1997.

19. Cohen, S. & Eimicke, W., "The New Effective Public Manager", The Jossey-Bass Public Administration Series, Jossey-Bass Inc., Publishers, 1995.
20. Cohen, S. & Brand, R., "Total Quality Management in Government", Jossey-Bass Inc., Publishers, 1993.
21. Kliksberg, Bernardo. "Gerencia pública en tiempos de incertidumbre", Instituto Nac. de Administración Pública, 1989.
22. Osborne, D. & Gaebler, T., "Reinventing Government", Addison-Wesley Publishing Company, Inc., 1994
23. Osborne, D. & Plastrik, P., "Banishing Bureaucracy", Addison-Wesley Publishing Company, Inc., 1996.
24. Serie Administración General, "La Formación de Directivos para la Modernización de la Administración Pública", Fundación Formación y Tecnología, 1992.
25. Varios sitios en Internet.
26. Conferencias y material de la "1997 Civil Service Human Resource Conference", 24-26 septiembre, Londres, Gran Bretaña.
27. Entrevistas:
 - Clive Parry, Director International Public Service Unit, Cabinet Office.
 - Anne Cantelo, Senior Civil Service Group, Cabinet Office.
 - Richard Wills, General Expenditure Policy Team, Her Majesty Treasury.
 - Osvaldo Artaza, Director Hospital Vicuña Mackenna.
 - Berta Belmar, Subsecretaria de Vivienda.
 - Eduardo Bitrán, ex Gerente CORFO.
 - Roberto Cerri, Tesorero Gral. de la República.
 - César Díaz-Muñoz, Subsecretario de Minería.
 - Javier Etcheberry, Director Servicio de Impuestos Internos.
 - Francisco Fernández, Director SERNAC.
 - Sergio Galilea, Subsecretario General de la Presidencia.
 - Juanita Gana, Subsecretaria de Telecomunicaciones.
 - E. García Huidobro, Director Div. Estudios, Ministerio de Educación.
 - Ricardo Halabí, Director FOSIS.
 - Marcos Lima, Vicepresidente Ejecutivo CODELCO.
 - César Oyarzo, Ex Director de FONASA.
 - Antonio Pacheco, SEREMI Metropolitano de Educación.
 - Germán Quintana, Intendente Región Metropolitana.
 - Jaime Ravinet, Alcalde de Santiago.
 - Fernando Silva, Director Casa de Moneda.
 - Julio Valladares, Subsecretario del Trabajo.
 - M. Vildósola, Ex gerente Banco del Estado de Chile.
 - Yanko Vilicic, Director de Vialidad.

EL CASO DE NUEVA ZELANDIA

1. LOS "POR QUÉ" DE LA REFORMA DEL SECTOR PÚBLICO NEOZELANDÉS

Los orígenes de la reforma del sector público neozelandés son consecuencia de los significativos problemas económicos y fiscales que vivió el país a comienzos de los años ochenta. Por esta razón, en 1984 el recién electo Gobierno Laborista heredó una economía caracterizada por grandes controles al sector financiero, altos niveles de subsidio a los sectores agrícola y exportador, y un sector privado altamente protegido enfrentándose, además, a un alto déficit fiscal (aproximadamente un 9% del PIB) y a crecientes niveles de endeudamiento público (60% del PIB). En resumen, en un período de veinte años el ingreso per cápita de Nueva Zelanda pasó a ser de uno de los más altos entre los países de la OECD a uno de los más bajos.

En este contexto, los Laboristas fueron notables al colocar a políticos jóvenes progresistas y agresivos (nacidos luego de la II Guerra Mundial) en numerosas posiciones de liderazgo. Estos tenían la convicción de que no se podría mejorar el bienestar de la población con sólo redistribuir la riqueza existente, sino que habría que crear trabajo y más y nuevas oportunidades y, en las circunstancias del momento, la única manera de hacerlo era mediante la desburocratización de la administración pública y un buen manejo económico.

En los años siguientes a la elección de 1984, el nuevo gobierno puso en marcha un plan de estabilización macroeconómica y amplias reformas estructurales para corregir los problemas centrales que, en ese entonces, eran conocidos por casi toda la población. Si bien las reformas económicas y estructurales dieron excelentes resultados en su diseño, implementación e impacto, aún así el gasto público, incluyendo transferencias, representaba alrededor de un 40% del PIB. De esta manera, se creyó que la ineficiencia del sector público estaba resultando un impedimento al mejoramiento de la economía global del país.

Desde principio de los 80's, los ministros de gobierno y el público en general comenzaron a estar crecientemente descontentos con el desempeño del sector público. Por esto, en el espíritu de la reforma, los servicios y departamentos del gobierno fueron vistos como los segundos candidatos para el cambio. Éstos fueron vistos como lentos, ineficientes y pobremente administrados, los múltiples objetivos de los servicios y ministerios fueron débilmente alcanzados y la calidad de su administración dejaba bastante que desear. En resumen, el sector público neozelandés se comportaba a la manera de los estereotipos de las burocracias mundiales, es decir:

- sus organismos habitualmente excedían sus presupuestos,
- los recursos no utilizados eran gastados a fin de año en arrebatos de compra, a fin de no sentar precedentes para una reducción de presupuesto,
- la contabilidad y rendición de cuentas de los organismos se utilizó para dar la apariencia de buen desempeño,
- la administración de activos y flujos de caja era casual y no contabilizados en los resultados financieros de los organismos,

- la calidad y tiempos de respuesta en la provisión de servicios era pobre.

Hubo, sin embargo, algo quizás más importante aún y fue que los políticos comenzaron a ver con desconfianza cómo algunos ministerios clave tenían su propia agenda y podrían pasar por encima o durar más que los deseos de sus autoridades electas. De este modo, el objetivo de la reforma del sector público fue diseñar un sistema de administración del sector público que creara un sector público eficiente en el uso de los recursos y que fuera responsable de la dirección estratégica de las políticas públicas del gobierno de turno, cualquiera que éste fuere.

2. LAS GRANDES AREAS DE LA REFORMA

El proceso de reforma tuvo muchos pasos. El primero fue decidir qué actividades, antiguamente realizadas por organismos de gobierno, no eran centrales para su funcionamiento y podrían ser externalizadas o sencillamente no consideradas bajo el control directo del Gobierno. Este paso, llamado de redefinición del rol del Gobierno, consideró reorganizar, externalizar o privatizar una serie de actividades. El segundo paso consistió en realizar reformas estructurales y administrativas de los restantes organismos centrales del Gobierno.

De este modo, el proceso fue abordado de manera de realizar:

1. Reformas a las actividades comerciales del gobierno, donde se utilizó un procedimiento que constó de dos etapas. Primero las empresas estatales fueron "corporatizadas"³ y luego muchas de ellas se privatizaron.
2. Reformas al sector público central, que tuvieron su inspiración intelectual en las teorías de elección pública, de agente y principal, costo-transacción y en la nueva literatura de gestión pública. De ellas, la más poderosa e influyente fue la teoría de agencia que evidenció los problemas de tener agentes - los gerentes públicos- siguiendo siempre las indicaciones de sus principales. De este modo, la reforma consideró como punto de partida de su segunda etapa la necesidad de contar con un importante número de administradores y asesores altamente calificados que respondieran de una manera racional a un conjunto de incentivos por su desempeño. Así, las reformas tendieron a replicar tan fielmente como fuera posible la estructura de incentivos por desempeño que podían ser encontrados en cualquier empresa privada moderna, considerando las singulares características del servicio público. De este modo, las reformas al sector público central tuvieron, en grandes líneas, las siguientes características:
 - Establecer claros procedimientos de rendición de cuentas entre los ministerios y sus departamentos y organismos dependientes.

³ La corporatización se refiere a la formación de empresas estatales que tengan objetivos comerciales claros, operen en un ambiente de políticas neutro, posean flexibilidad y autoridad administrativa sobre las decisiones, estén sujetas a evaluaciones y monitoreo de su desempeño y se financien con fondos específicos cuando se les solicite realizar actividades que no tienen relación.

- Definir el desempeño de una manera clara y medible para cada organismo.
- Delegar autoridad en los gerentes públicos para permitirles alcanzar sus metas de desempeño.
- Establecer mecanismos de incentivo que permitieran premiar o castigar los resultados de acuerdo a la calidad del desempeño.
- Por último, establecer sistemas de reportes y monitoreo del desempeño obtenido por los organismos públicos.

En este contexto, el proceso de reforma del sector público en Nueva Zelanda consideró aspectos más específicos como la homologación del régimen laboral del sector público con el del sector privado, rediseño del sistema presupuestario con el fin de ajustarlo a las necesidades de las reformas y la coordinación de políticas estratégicas, para optimizar los resultados de cada ministerio de acuerdo a sus respectivas áreas estratégicas de resultado.

Del mismo modo, se hizo uso de algunas de las herramientas de gestión modernas más comunes que eran utilizadas con absoluta normalidad por el sector privado como por ejemplo los sistemas de control de gestión, fijación de estándares de resultados contables similares a los del sector privado, sistemas de administración de personal, métodos y sistemas de marketing y planificación estratégica y técnicas de desarrollo organizacional.

Por otro lado, se llevó a cabo reformas a la política económica utilizada hasta ese entonces por el gobierno donde, en términos de política monetaria, mediante el Reserve Bank Act de 1989 se diseñó un sistema que diera transparencia a las decisiones en esta materia, dándole autonomía al Banco Central para manejar la oferta de dinero y la variación de tasas de interés con la finalidad de alcanzar su principal meta: obtener una inflación no superior a la establecida con el gobierno mediante un contrato de desempeño. Esta ley, además de definir un rango para la inflación (0 - 3 % anual), prohibió cualquier intervención del gobierno en materias de política monetaria.

En términos de la política fiscal, las reformas, definidas en el Fiscal Responsibility Act de 1994, tendieron a crear un sistema similar de políticas en el área fiscal pero de menor alcance e impacto en la ciudadanía que el de política monetaria. Este sistema funciona haciendo que el gobierno:

- Cumpla con los siguientes principios de responsabilidad en la administración fiscal:
 - Reducir el déficit fiscal (de la Corona) a niveles prudentes que aseguren que el total de gastos operativos del gobierno sean menores que los ingresos operativos para el mismo año presupuestario.
 - Una vez que se ha asegurado un nivel prudente de déficit, mantenerlo asegurando que, en promedio y por un período razonable de tiempo, los gastos operativos del Gobierno no sobrepasen sus ingresos operativos.
 - Lograr y mantener una red de gobierno de un nivel de calidad tal que permita hacer frente a futuros eventos adversos.
 - Administrar prudentemente los riesgos para el sector público.
 - Implementar políticas públicas que sean consistentes con una razonable predictibilidad de los niveles y estabilidad de los impuestos.

- Publique regularmente pronósticos de las finanzas públicas e información del desempeño del sector público que sean de fácil comprensión.
- Prepare todos los informes y reportes fiscales (pronósticos y estados de resultado) de acuerdo a las prácticas de rendición de cuentas comúnmente aceptadas.
- Enviar informes de política fiscal al respectivo comité del Parlamento para su revisión.

Como se puede observar, a grandes rasgos el proceso de reforma del sector público en Nueva Zelanda consideró una serie de aspectos que, si bien pertenecen a áreas distintas, se complementaron en la búsqueda de un fin último: alcanzar calidad en la provisión de servicios siendo, al mismo tiempo, eficiente en la gestión.

Es en este marco que la creación de la Gerencia Pública Neozelandesa, como parte de la etapa de reforma al sector público, tiene sentido como ente unificador y catalizador de la mayor parte de estos esfuerzos aislados, aunque relacionados.

3. LA GERENCIA PÚBLICA EN NUEVA ZELANDA

3.1 ESTRATEGIAS Y SISTEMAS ESPECIALES DE ADMINISTRACIÓN

La State Service Commission (SSC) es uno de los tres organismos centralizados del Gobierno de Nueva Zelanda que -junto al Departamento del Tesoro y el del primer ministro- lo asesoran en la coordinación y administración de las actividades, programas y proyectos desarrollados por el Sector público. La SSC tiene como tarea principal asegurar que el Sector público posea el liderazgo necesario y esté organizado para llevar a cabo su rol de una manera eficiente y efectiva en el largo plazo.

En este contexto, hasta 1988 todos los servidores públicos dependían administrativamente de la SSC sin embargo, luego de promulgarse el State Sector Act del mismo año, sus funciones se redefinieron como consecuencia de una reorientación desde un sector público centralizado hacia uno descentralizado.

Derivado de lo anterior, uno de los aspectos esenciales del actual sector público neozelandés es que la responsabilidad de las funciones de cada organismo público recae, de manera personal, sobre su autoridad máxima por lo que, desde este punto de vista y considerándolo como la máxima autoridad del SSC y del sector público, las funciones del State Service Commissioner son:

- Revisar el desempeño de los organismos públicos y de sus gerentes públicos.
- Nombrar a los gerentes públicos y negociar con ellos sus condiciones de empleo.
- Administrar
- Negociar las condiciones de empleo de los servidores públicos.
- Promover y desarrollar políticas de personal y fijar estándares para la administración de personal en el sector público.

- Promover, desarrollar y monitorear el sistema de igualdad de oportunidades en el empleo, políticas y programas para el sector público.
- Dar asesoría en organizaciones, estructuras y sistemas de administración.
- Por orden del Primer Ministro, ejercer otro tipo de funciones relacionadas con la administración y gestión del servicio público.

Dentro del contexto del proceso de reforma del sector público neozelandés, la creación de la Gerencia Pública ha tenido un rol central. En el contexto neozelandés se distingue dos tipos de gerentes públicos: el Chief Executive (CE) que es la autoridad máxima de cada organización, cuya responsabilidad de nombramiento recae en el State Service Commissioner y es ratificada por el ministro respectivo, y los Senior Managers (SM) que vienen siendo los gerentes públicos que están por debajo del CE, cuyo nombramiento es responsabilidad del CE y es ratificado por el State Service Commissioner. En este sentido, una de las funciones más visibles e importantes de la SSC es el nombramiento y administración de la contratación de los gerentes públicos. Debido a lo anterior y a la declaración de independencia política que deben tener los gerentes de organismos públicos descentralizados, el State Service Commissioner, en su calidad de empleador de los gerentes, es independiente del gobierno de turno.

De acuerdo a lo mencionado anteriormente respecto a la orientación de la reforma desde la centralización hacia la descentralización del sector público neozelandés, una característica importante de su sistema de Gerencia Pública es que no se cuenta con sistemas de reclutamiento y selección o sistemas de movilidad y administración de carrera funcionaria que sean centralizados como ocurre, por ejemplo, en el Reino Unido, Australia y Holanda. Por esta razón, si bien el State Service Commissioner es el encargado de realizar los nombramientos de los gerentes públicos, cada organismo público es responsable de realizar, con la asesoría de una empresa especializada en el tema, el proceso de reclutamiento y selección de candidatos para sus respectivos cargos.

Otras características del sistema de Gerencia Pública neozelandés son la existencia de un sistema de remuneraciones flexible, que no obliga a tener uniformidad en las remuneraciones entre gerentes de distintos organismos públicos, como tampoco respecto de un mismo gerente entre un período y otro, medidas de término de contratos o de enajenación asistida, medidas de entrenamiento y desarrollo para quienes se integran al sistema de Gerencia Pública, sistemas abiertos de reclutamiento y criterios explícitos de selección de candidatos, entre otros.

En este contexto los CE tienen, prácticamente, carta blanca para administrar sus organizaciones, debiendo llevar a cabo tareas que comúnmente los funcionarios públicos tradicionales no están acostumbrados a realizar. Deben despedir a aquellos directivos subordinados que no cumplan los estándares establecidos para sus funciones, así como a los funcionarios ineficientes o ineficaces, revisar, mantener o establecer relaciones con sus proveedores, preocuparse del reclutamiento de profesionales para su organización, negociar las remuneraciones de quienes ocupan los cargos directivos de su organización, administrar sus activos, delegar las actividades que no son de primera prioridad para la organización, tomar la responsabilidad por el volumen y calidad de los servicios prestados por el organismo, responder a las demandas de información del Parlamento y dar cuentas a sus respectivos ministros, entre otras múltiples cosas.

3.2 RECLUTAMIENTO Y SELECCIÓN

Los procesos de reclutamiento y selección de gerentes públicos son descentralizados y de responsabilidad de cada organismo público. Como se ha mencionado anteriormente, la responsabilidad del nombramiento de los CE es del State Service Commissioner y, dependiendo del caso, debe ser ratificado por el ministro respectivo. Por otro lado, para el nombramiento de los SM, la responsabilidad del nombramiento es del CE, para lo que debe contar con la ratificación del State Service Commissioner.

El sistema de reclutamiento, selección y nombramiento de los miembros de la Gerencia Pública en Nueva Zelanda tiene las siguientes características:

- El reclutamiento y selección de postulantes son realizados por cada organismo público.
- Para estos procesos se utiliza la búsqueda de competencias y criterios de selección predefinidos.
- Se requiere aprobación del ministro respectivo sólo para nombramientos de CE.
- Se cuenta con un proceso formal de selección donde, cuando se requiere contratar un gerente público, ya sea CE o SM, se publica los requerimientos con el objeto de obtener la mayor cantidad de postulaciones al cargo y de profesionales de la mejor calidad posible, sin discriminar si provienen del sector privado o público.
- Se estimula una competencia lo más abierta posible para ocupar este tipo de cargos.
- No existen condiciones formales para ocupar cargos de Gerencia Pública.

3.3 PERFIL DEL GERENTE PÚBLICO

Respecto a este punto, la SSC creó el Steering Group of Public Service Chief Executives (SGPSCE) con el objeto de desarrollar propuestas de políticas para nuevas metodologías y métodos de gestión en el sector público. Esta entidad determinó, luego de períodos de análisis, que la mejor forma de obtener éxito en el proceso de reformas era reclutar, seleccionar y contratar a los gerentes públicos de acuerdo a un esquema estratégico de administración de recursos humanos basado en la obtención, o contratación, de competencias específicas.

Como resultado de esto, el SGPSCE creó el Competencies Task Group (CTG) para llevar a cabo un estudio y plan piloto con el fin de definir e identificar las competencias requeridas para los gerentes públicos neozelandeses, así como indicadores para medir su efectividad. A continuación se presentan las características del perfil de gerente público definido por el CTG:

1. **Capacidad de creación, fomento y mantención de redes:** entendido como la creación y mantención de positivas relaciones de trabajo con personas de todo nivel tanto del sector público como privado, industrias o sectores relacionados y grupos de interés nacionales y extranjeros.

2. **Capacidad de comprometerse con logros y objetivos:** entendido como el compromiso personal con la excelencia y una orientación hacia el cumplimiento de los objetivos y metas organizacionales (motivación de logro).
3. **Capacidad de comunicación efectiva:** entendiéndola como la claridad y efectividad en la comunicación con personas de todo nivel cultural y socioeconómico y en todo tipo de situaciones, orientadas a poder explicar, persuadir, convencer e influir en otros.
4. **Honestidad e Integridad:** entendidas como el compromiso de actuar según los más altos estándares de comportamiento personal, profesional e institucional y de asegurar la imparcialidad política y la probidad del servicio público.
5. **Capacidad Intelectual** para agregar y desarrollar valor en un contexto bien definido de coherencia e imparcialidad política, entender situaciones propias del quehacer de la organización, identificar y comprender oportunidades, tareas y problemas de las funciones de la organización y las áreas del conocimiento involucradas en ellas.
6. **Capacidad de administrar recursos humanos:** entendida como el compromiso de maximizar la calidad de las contribuciones de los equipos de trabajo en el cumplimiento de los objetivos y metas organizacionales presentes y futuras.
7. **Alto nivel de conocimientos y destrezas en gestión:** entendiéndolo como un profundo nivel de entendimiento y un aplicado y efectivo manejo de las mejores y más modernas prácticas de gestión, orientándolas al cumplimiento de las metas y objetivos de la organización.
8. **Capacidad de manejo en diversos contextos políticos y culturales:** entendido como poseer las habilidades de comprender la estructura, costumbres, funciones y objetivos del Gobierno y el medio social, económico y político en el cual este opera, posicionando a su organización de acuerdo a esto.
9. **Capacidades de liderazgo estratégico:** entendiéndolas como poseer habilidades de pensar, observar y aceptar desafíos y oportunidades, al mismo tiempo que dar, inspirar y comunicar de manera clara las orientaciones relevantes para la organización.

Como se puede observar, las características antes mencionadas tienden a generar un perfil de gerente de gran capacidad de gestión, capacidades de comunicación y liderazgo personal y profesional, con amplios conocimientos y manejo en la gestión y planificación estratégica, de gran capacidad de compenetración en distintas realidades culturales de las organizaciones y del momento sociopolítico en el que se encuentra el país. En este sentido, y como lo demuestran otras tantas experiencias internacionales, los conocimientos técnicos y profesionales en el área específica de actuación de los distintos organismos de Gobierno no son un requerimiento indispensable para formar parte de la Gerencia Pública Neozelandesa.

3.4 POLÍTICAS DE EMPLEO

A partir de 1991, con la aprobación del Employment Contracts Act, la manera de administrar los recursos humanos en el sector público neozelandés sufrió un gran cambio. En primer lugar se comenzó a pasar del antiguo sistema de contratos colectivos a uno de contrataciones individuales donde, además de incorporar provisiones específicas y artículos de protección a los funcionarios públicos, se incorporó una fecha de término para las contrataciones las que, de acuerdo al desempeño de cada gerente público, pueden ser renovadas.

A nivel individual, este nuevo tipo de contratos contiene un acuerdo negociado entre empleado y empleador que especifica las tareas y productos que son responsabilidad del empleado incluyendo, cuando sea posible de medir, calidad, cantidad, costos y tiempos de ejecución. En este sentido, son muy similares a los acuerdos de compra entre los organismos públicos y el Departamento del Tesoro⁴.

Respecto a otras políticas de empleo, la movilidad de gerentes entre organismos públicos y con el sector privado es reconocida como deseable pero, sin embargo, es obstaculizada debido a los problemas que se generan para encontrar personal calificado para hacerse cargo de los cargos de Gerencia Pública que quedan vacantes y a los períodos que demoran, quienes los ocupan, en alcanzar niveles de productividad adecuados y a la diferencia de remuneraciones con el sector privado.

En términos de contrato, cada uno de los CE lo establece con el State Service Commissioner considerando los siguientes términos:

- Deberes del State Service Commissioner y del CE
- Puesto, remuneraciones, fecha de término y causales de despido.
- Obligaciones del CE, incluyendo estándares de desempeño para su trabajo y de rendimiento para la organización.
- Causales de no renovación de contrato, condiciones especiales de término de contrato, especificación de término de contrato al desaparecer o reestructurar el organismo, etc.

Además, se han diseñado un gran número de programas destinados a entregar y aumentar la preparación de los gerentes públicos de cargos secundarios de tal forma que cumplan la función de prepararlos para asumir otros de mayor responsabilidades. En el caso de las mujeres, estos programas están diseñados de manera de funcionar como tutoriales en los que una mujer que tenga un cargo de Gerencia Pública ayude a otra a obtener un cargo desde el que pueda tener acceso y desarrollo para ocupar uno de Gerencia Pública.

Existen planes de desarrollo para la mayoría de los gerentes públicos, que han sido diseñados considerando aspectos de desarrollo personal y profesional, los que son negociados con los CE. Lo anterior se realiza considerando las características de cada cargo, al nivel de preparación de los gerentes y a la planificación de los trabajos futuros en la organización.

⁴ Mediante estos acuerdos de compra los organismos públicos negocian su presupuesto anual con el Departamento del Tesoro.

3.5 EVALUACIÓN Y ADMINISTRACIÓN DEL DESEMPEÑO

Cada año se lleva a cabo un proceso de establecer acuerdos de desempeño entre el gerente público de cada organismo público y su ministro respectivo. En este acuerdo, se especifican los siguientes puntos:

1. **Contexto estratégico en el que opera cada organismo:** donde se establece la relación y coherencia entre las metas y objetivos estratégicos del organismo y las áreas estratégicas de resultado del programa de Gobierno.
2. **El cuerpo del contrato de desempeño:** en el que el CE explicita su compromiso de:
 - Asegurar el cumplimiento del Contrato de Compra con el Departamento del Tesoro.
 - Asegurar la obtención de las metas y objetivos respecto a:
 - Metas de desempeño de la organización a nivel estratégico.
 - Resultados de gestión de la organización.
 - Requerimientos personales adicionales especificados por el ministro respectivo.
 - Responsabilidad personal por los resultados y por la rendición de cuentas del organismo respectivo.
 - Por último, se compromete a realizar los informes que su autoridad le solicite o, por iniciativa propia, aquellos que sean necesarios de tal forma de alertarle acerca de problemas que pudieren poner el peligro la obtención del desempeño acordado y de las metas y objetivos del organismo respectivo.

En el acuerdo, cada CE se compromete con fechas, períodos y metas específicas, además de mantener una conducta que permita asegurar la capacidad futura de la organización, su eficiencia a largo plazo, la probidad de los servidores públicos y la preservación del interés colectivo y el seguimiento de las directrices estratégicas de la organización.

En este sentido, la evaluación de los gerentes públicos se basa en su capacidad de mantener, asegurar y agregar valor al actuar de la organización por lo que se puede ver gran coherencia entre este tipo de acuerdos y el perfil deseado para quienes ocupan cargos de CE.

Además, el Management Development Centre tiene programas de desarrollo profesional para los gerentes públicos que, ya sea porque desean acceder a mejores puestos o porque lo necesitan debido a su desempeño, requieren programas de desarrollo personal y profesional especiales. Desde este punto de vista, no existen programas de entrenamiento estándar, sino que son diseñados de acuerdo a las necesidades de cada persona.

3.6 POLÍTICAS DE REMUNERACIONES

El State Service Commissioner establece rangos de remuneraciones para cada CE, los que dependen de cada cargo y organismo público. En este sentido, el establecimiento y evaluación de los

contratos de desempeño tiene un papel fundamental, pues de acuerdo a estos se fija el nivel de las remuneraciones que recibe el CE dentro su rango respectivo.

3.7 REGLAS DE CONDUCTA

Aparte de las condiciones y estándares de probidad requeridos para todos los miembros del sector público neozelandés, algunas condiciones especiales para los miembros de la Gerencia Pública son:

- Prohibición por 12 meses para trabajar en temas relacionados luego de dejar el servicio público. En este sentido, el contrato de cada CE tiene cláusulas específicas al respecto, de forma tal de garantizar que no se utilizará la información obtenida durante su desempeño como gerente público.
- Obligación de declarar los intereses personales para ocupar el cargo. Aunque no hay un mecanismo formal para todo el servicio público, se establece este tipo de requerimientos para ciertos cargos específicos.
- Respecto a la aceptación de regalos o beneficios, aunque no hay reglas formales, se acepta que los servidores públicos en general los acepten siempre que no exista la posibilidad de establecer por ello algún tipo de compromiso personal o del servicio.

Por último, en el documento *Principles, Conventions and Practice Guidance* se establecen las acciones a tomar cuando algún gerente público ha sido incentivado o forzado a realizar actos ilegales, que puedan estar cercanos a la ilegalidad, que comprometan los objetivos de la organización o que vayan en contra de las políticas del Gobierno, ya sea por parte de algún miembro del sector público, privado o -incluso- de parte de su ministro.

EL CASO DEL REINO UNIDO

1. CONTEXTO DEL NACIMIENTO DE LA GERENCIA PÚBLICA BRITÁNICA

El nacimiento de la Gerencia Pública en el Reino Unido comenzó como una de las tantas iniciativas del programa de reforma del Servicio público Británico (*British Civil Service*) iniciada hace dos décadas. Este programa de reforma tuvo como aspectos principales la descentralización y desconcentración de la administración del Estado, conjuntamente con iniciativas de privatización, desmantelamiento de las grandes organizaciones y creación de servicios públicos más pequeños con objetivos y responsabilidades de administración más específicas. Esta reforma fue acompañada, además, por cambios a gran escala en la política de administración de los recursos humanos, dotando de mayor autonomía a los servicios públicos para reclutar y administrar a su personal, lo que significó una reducción del 23% a lo largo de todo el servicio público.

El principal catalizador para la agenda actual de la reforma y la creación de la Gerencia Pública se presentó en febrero de 1988. La introducción de la "Iniciativa de los Pasos a Seguir" (*Improving Management in Government: the Next Steps*) tuvo como principal objetivo incentivar la obtención de mayores niveles de eficiencia y calidad en la atención a los usuarios británicos. Los elementos centrales de esta iniciativa fueron:

- La necesidad de observar críticamente las funciones del gobierno y hacer un análisis de prioridades en el sentido de discernir, para cada función, acerca de la necesidad de mantenerla, abolirla, privatizarla o externalizarla.
- La creencia de que las jefaturas de los servicios deben concentrarse en la administración desde un punto de vista estratégico, más que en el control diario de las operaciones de sus subordinados.
- La contratación del adecuado director de servicio o gerente general de una empresa pública, ya sea que provenga o no del servicio público, es fundamental para una efectiva realización del trabajo.
- La necesidad de estimular la libertad administrativa e incentivar a los servicios públicos y divisiones ministeriales a delegar, en el máximo de lo posible, las funciones a nivel local.
- La necesidad de contar con un documento claro y con perspectiva que defina el sistema de cada servicio público y que especifique sus objetivos y propósitos, rendimiento esperado y resultados en términos de calidad y cantidad. Todo, sobre la base de indicadores de desempeño explícitos.

Las principales tareas derivadas de esta iniciativa se tradujeron en que el Cabinet Office comenzara a:

- Ayudar a los servicios públicos y divisiones ministeriales a identificar y preparar candidatos potenciales para desempeñarse en cargos directivos.
- Asesorar por un período de cinco años a los organismos públicos.
- Trabajar conjuntamente con el Tesoro de Su Majestad y los organismos públicos para asegurar la mayor libertad y flexibilidad posibles a los organismos de gobierno en el uso de los recursos financieros, humanos y en los procedimientos de pago a proveedores, delegándoles estas funciones.
- Difundir prácticas modernas de gestión y la Iniciativa de los Pasos a Seguir a través de los servicios y organismos públicos.

De aquí se obtuvo tres prioridades para enfocar las iniciativas de cambio en la dirección antes mencionada:

- El trabajo de cada organismo público debe estar organizado de una manera que se focalice en las tareas a realizar, donde los sistemas y estructuras mejoren el efectivo desarrollo e implementación de políticas y de servicio a los usuarios.
- La administración de cada servicio público debe asegurar que su personal tiene la experiencia y los conocimientos necesarios para llevar a cabo las tareas que son esenciales para un gobierno efectivo.
- Debe existir una presión real y sostenida en, y sobre, cada servicio público para el mejoramiento continuo del Valor por el Dinero obtenido en el desarrollo e implementación de políticas y el servicio a los usuarios⁵.

En 1994 y 1995 el Gobierno Británico publicó dos documentos⁶ que se focalizaron especialmente en el Servicio público y enfatizaron sus grupos de prioridades esenciales. En un primer lugar, enfatizaron la importancia de la delegación de funciones y la flexibilidad en la administración como eje para generar cambios y, en segundo lugar, el gobierno reafirmó su compromiso de sustentar una serie de valores fundamentales en el ofrecimiento de un sistema y sentido de identidad corporativa para el servicio público. Estos valores fueron definidos como la integridad, la imparcialidad política, la objetividad, la selección y promoción basada en el mérito y la accountability de los ministros al Parlamento.

⁵ El Valor por el Dinero (*Value for Money*) es un término creado en el servicio público británico que representa la relación entre calidad y costo de un bien o servicio (Calidad/Precio o Costo). Así, la idea del mejoramiento continuo del Valor por el Dinero significa la obtención, o provisión, de mayor calidad en todos sus sentidos -como sea que se definan- por la misma cantidad de dinero o por una cantidad menor.

⁶ Civil Service White Paper: Continuity and Change (1994), Civil Service White Paper: Taking Forward Continuity and Change and Senior Management Reviews (1995)

En 1996 se adoptó una nueva política respecto de los directivos de servicios públicos, bajo la cual se estableció y creó el Senior Civil Service expandiendo el número de gerentes públicos de 650 a, aproximadamente, 3.050 personas.

La creación del Senior Civil Service (SCS) se realizó sobre la base de un programa de modernización del aparato público que data de hace más de 20 años. En este contexto, el nacimiento del SCS ha sido una más de las iniciativas que han tendido a aumentar la autonomía administrativa y presupuestaria de los organismos públicos y a socializar sus objetivos y propósitos, basando lo anterior en la existencia de indicadores de desempeño explícitos para cada uno.

Todas las iniciativas de cambio orientadas a mejorar la eficiencia y eficacia del sistema público británico se sustentaron sobre las tres prioridades anteriormente mencionadas, que se traducen operativamente en la orientación de la actividad pública hacia la obtención de resultados, la creación y contratación de las capacidades necesarias para lograrlo, y, por último, la necesidad de hacerlo de manera eficiente.

2. EL MODELO BRITÁNICO DE GERENCIA PÚBLICA: SENIOR CIVIL SERVICE

El *Senior Civil Service* (SCS)⁷ está formado por los cinco niveles jerárquicos superiores del gobierno central británico (alrededor de 3.050 servidores públicos). A diferencia de los niveles inferiores, el SCS es administrado al interior del Cabinet Office con un sistema de remuneraciones y de condiciones de trabajo comunes. La filosofía detrás de esta diferenciación radica en que este grupo de altos servidores públicos representan un recurso corporativo reconocible a lo largo de los servicios. El SCS es administrado por una pequeña oficina llamada "*Senior Civil Service Group*" (SCSG) al interior del Cabinet Office, la que planifica y administra al SCS, en coordinación con los ministros o subsecretarios de los ministerios en los que se desempeñan los gerentes públicos⁸.

Por lo anterior, todo el sistema del SCS quedó definido en un documento publicado por la Unidad de Eficiencia del Cabinet Office que, en términos generales, estableció lo siguiente⁹:

⁷ En adelante se hablará indistintamente de SCS o Gerencia Pública.

⁸ Se habla de ministro o subsecretarios para hacer el paralelo al caso chileno.

⁹ Career Management and Succession Planning in the Civil Service, Cabinet Office, Efficiency Unit, 1993.

- La creación de una nueva clase ejecutiva de servidores públicos (el *Senior Civil Service*) a partir del 1º de abril de 1996, que incluye a todos aquellos servidores públicos que se desempeñen en cargos que tengan asociados desde el grado 5 hacia arriba.
- Un nuevo tipo de contratos para el SCS, generalmente por tiempo indefinido, pero sujetos a revisión cada cierto tiempo.
- Un sistema con mayor flexibilidad en el pago de remuneraciones y respecto de la carrera funcionaria, con la abolición de los grados 5 hacia arriba, de la escala funcionaria británica y su reemplazo con rangos de remuneraciones en los cuales los organismos públicos tendrían la posibilidad de decidir las contrataciones de acuerdo a las cargas de trabajo de la gente, su desempeño, etc.
- La creación de un Comité de Remuneraciones, formado en su mayoría por representantes del sector privado, que asignaría las remuneraciones a los más altos cargos del SCS de acuerdo a evaluaciones de su desempeño.
- La expectativa de que la mayor parte de los puestos clasificados como de SCS deberían seguir siendo ocupados por servidores públicos, pero con el compromiso de realizar llamados a concurso público cuando se produzcan vacantes de cargos directivos. En este sentido, se propuso que las preguntas esenciales para realizar lo anterior, deberían ser:
 - ¿Es necesario llenar la vacante existente a este mismo nivel?
 - Si es así, ¿cuál es la naturaleza del trabajo a realizar ahora y cuál será en el futuro?
 - ¿Qué características, cualidades, habilidades, experiencia y currículum se requerirá de quien desempeñe el cargo en el futuro?
 - ¿Existe un número suficiente de candidatos calificados en el mismo organismo público donde se produjo la vacante o es necesario extender la búsqueda hacia otros o hacia fuera del servicio público?
 - ¿Existen razones de interés organizacional del servicio público que hagan necesario dar la oportunidad a que gente nueva comience a formar parte del servicio público por medio de este cargo vacante?

En este contexto, el SCSG provee el sistema central de administración y su tarea principal es desarrollar la política global para los grados superiores del servicio público británico. Debe implementar las políticas sin tener el poder ejecutivo, es decir, las políticas son desarrolladas en colaboración directa con los servicios públicos que deben implementarla, pues cada servicio público fija sus objetivos y estos objetivos, de manera agregada, lideran los objetivos del SCSG.

De acuerdo al contexto en que se planteó la modernización del sector público británico, la creación del SCS surgió como una manera de dar coherencia y sustentabilidad operativa a los programas y planes de modernización. La razón de la importancia de la Gerencia Pública para lo anterior ha sido discutida anteriormente, por lo que no se discutirá aquí.

Lo interesante de esta experiencia ha sido la forma en que se ha institucionalizado un sistema que relaciona la necesidad de contar con un cuerpo de alta gerencia para guiar la ejecución de las tareas de un Estado en proceso de renovación, la manera en que se evalúa la calidad de su trabajo mediante la obtención de resultados de los organismos públicos y la forma en que se reconoce el buen desempeño, la importancia que se da a la accountability como función obligatoria de todo gerente público y la utilización del control social como manera de garantizar la probidad en la gestión pública.

Por último, en el caso británico, una iniciativa especial ha sido la incorporación activa del sector privado en el proceso de modernización de la Gerencia Pública, particularmente en el Comité de Remuneraciones y mediante su participación en las políticas de movilidad laboral. Lo que tiene sentido en un contexto en que gran parte del discurso modernizador ha trascendido al sector público y ha sido asimilado por el privado, por ejemplo el concepto de "Mejor Valor por el Dinero" (Best Value for Money). Por su parte, el sector privado ha tomado la responsabilidad de contrastar el desempeño obtenido por los gerentes públicos con las metas establecidas por ellos y, en base a esto, asignar sus remuneraciones.

3. CARACTERÍSTICAS DE LA GERENCIA PÚBLICA EN EL REINO UNIDO

Como se presentó en el cuerpo central del documento la Gerencia Pública tiene una serie de dimensiones sobre las que está estructurada y que son más o menos comunes en todos los países en los que existe. A continuación se presentan las características del sistema británico de acuerdo a ellas.

3.1. RECLUTAMIENTO Y SELECCIÓN

Existen distinciones al respecto cuando se recluta personal desde el sector público a cuando se hace desde fuera de él. Para los niveles más bajos del SCS la responsabilidad recae en los servicios públicos, pues el sistema sólo especifica niveles mínimos de responsabilidad como requerimiento para un puesto de Gerencia Pública a este nivel.

Como regla general, se monitorea las reglas que se deben seguir en cada proceso de reclutamiento y selección, donde se encuentran, entre otras, la contratación sobre la base de méritos, competencia abierta e informada por un puesto de SCS.

El reclutamiento y selección de gerentes públicos se fundamentan en el perfil que ha definido el SCSG y las formas de evaluación de su desempeño (llamados *Core Criterias* y *Job Evaluation for Senior Posts*, respectivamente), las que se presentan más adelante. Como se mencionó anteriormente, el reclutamiento puede hacerse:

- **Internamente:** Para el caso de los niveles más bajos de Gerencia Pública (por lo general los dos más bajos) la responsabilidad recae directamente en los servicios públicos, quienes son monitoreados por el SCSG. A este nivel el reclutamiento puede hacerse dentro del mismo servicio o extenderse a todo el sector público.
- **Por Competencia Abierta e Informada:** Cuando se debe contratar un gerente público para alguno de los tres niveles superiores del SCS, por lo general se hace un llamado público avisando el requerimiento de llenar la vacante y recibiendo postulaciones tanto del sector público como de profesionales que se estén desempeñando en el sector privado.
- **Por medio de consultoras:** Cuando se requiere una búsqueda más amplia de candidatos que no pertenezcan al SCS, de ser necesario se contrata a consultoras especializadas en cazar ejecutivos (*head-hunters*) para poder obtener los mejores postulantes para llenar una vacante específica.

Un aspecto importante a destacar de la experiencia británica es la casi total independencia del sistema del SCS de los partidos políticos. En efecto, las "cuotas políticas" sólo se utilizan al referirse a un pequeño grupo de cargos de confianza de los ministros que no entran dentro de la clasificación de Gerencia Pública (entre 300 y 400 cargos). Esto, conjuntamente con la declaración de igualdad de oportunidades frente a la contratación y el desarrollo de carrera, ha permitido objetivar los criterios de selección para los postulantes a cargos en el SCS.

3.2. PERFIL DEL GERENTE PÚBLICO

Uno de los aspectos sobre los que está basado el SCS es la existencia y aceptación global de nueve criterios centrales para la contratación, permanencia y evaluación de gerentes públicos, y de cinco factores para la evaluación del trabajo en puestos del SCS. La idea central ha sido relacionar los nueve criterios que ejemplifican el perfil deseado de los miembros del SCS con los cinco factores con los que se mide el trabajo realizado por ellos. A continuación, se presentan los nueve criterios centrales con su explicación y los cinco factores de evaluación del trabajo.

3.2.1. El Perfil del Gerente Público: Nueve Criterios Centrales

Se han adoptado tres criterios centrales para definir el perfil de los miembros del S.C.S siguientes tres niveles: **habilidades de dirección, en administración y comunicaciones** y, por último, **contribuciones personales**. Las condiciones específicas de cada uno de estos criterios, son:

Habilidades de Dirección

- **Liderazgo**
 - El gerente público debe poder crear y asegurar un compromiso hacia una visión clara,
 - iniciar y administrar los procesos de cambio en orden a los objetivos estratégicos,
 - ser visible, accesible e inspirar respeto,

- inspirar y demostrar lealtad,
 - constituir y mantener grupos de trabajo de alto desempeño,
 - actuar con decisión tomando en cuenta los riesgos,
 - aceptar la responsabilidad por las acciones de su grupo de trabajo, y
 - mostrar los altos estándares de integridad, honestidad y justicia esperados en el Servicio público.
- **Pensamiento y Planificación Estratégicos**
 - Debe desarrollar e influenciar propósitos estratégicos, anticipando oportunidades, requerimientos y eventualidades futuras,
 - demostrar sensibilidad hacia las necesidades de los ministros y hacia aspectos políticos y del servicio,
 - contribuir efectivamente en el pensamiento estratégico del grupo de Gerencia Pública de su servicio,
 - ver las relaciones entre factores complejos que sean interdependientes,
 - traducir los objetivos estratégicos en planes prácticos y factibles,
 - conciliar las demandas diarias con los objetivos de largo plazo, y
 - tomar decisiones a tiempo, incluso bajo incertidumbre.
 - **Obtención de Resultados**
 - Definir los resultados considerando las necesidades de los usuarios y de otras personas, naturales y jurídicas, relacionadas,
 - administrar de manera efectiva las relaciones con los usuarios y otras personas relacionadas,
 - organizar los procesos de trabajo con el objeto de servir a tiempo, en relación con el presupuesto y de acuerdo a los estándares de calidad de los usuarios,
 - esforzarse en el mejoramiento continuo del desempeño e incentivar a los otros a hacerlo,
 - demostrar gran habilidad en la administración de proyectos de alto nivel,
 - evaluar y administrar el riesgo, y
 - monitorear el desempeño e incorporar sus conclusiones en los planes futuros del servicio.

Habilidades en Administración y Comunicaciones

- **Administración de Personas**
 - El gerente público debe ser capaz de estimular a los grupos de trabajo de los ámbitos de su servicio, a desarrollar sus potencialidades,
 - establecer y comunicar expectativas y estándares claros,
 - delegar de manera efectiva, sabiendo cuando intervenir y cuando no hacerlo,
 - hacer el mejor uso de las habilidades y recursos de sus grupos de trabajo,
 - establecer espacios regulares de retroalimentación y reconocimiento con sus subordinados,
 - saber manejar hábilmente el bajo desempeño,
 - generar confianza, buena moral y trabajo en equipo,
 - responder a los requerimientos e inquietudes de sus subordinados, y
 - asegurar un compromiso con los procesos de cambio a través de un adecuado involucramiento de sus equipos de trabajo.

- **Comunicaciones**
 - Negociar de manera efectiva y saber manejar la hostilidad,
 - ser conciso y persuasivo al expresarse oralmente y por escrito,
 - escuchar lo que se dice y ser sensible y perceptivo a las reacciones de los otros,
 - demostrar habilidades en la realización de presentaciones y en el manejo de medios,
 - escoger los métodos de comunicación más adecuados para asegurar resultados efectivos,
 - ser agradable y efectivo al representar al servicio público donde ejerce su cargo,
 - generar, mantener y utilizar una efectiva red de contactos, y
 - desarrollar habilidades de lenguaje apropiadas.
- **Administración de Recursos Financieros y de otra índole**
 - Asegurar y obtener el mejor valor por el dinero de los contribuyentes,
 - cambiar las prácticas existentes y liderar iniciativas para nuevos y más eficientes métodos de utilización de los recursos,
 - negociar los recursos necesarios para llevar a cabo las tareas del servicio a la luz de las prioridades establecidas,
 - comprometer y reasignar los recursos necesarios para alcanzar las prioridades y objetivos clave,
 - utilizar la información administrativa para monitorear y controlar el uso de los recursos,
 - administrar los contratos y relaciones con los proveedores de manera efectiva, y
 - demostrar compromiso al utilizar la Tecnologías de la Información como un recurso.

Contribuciones Personales

- **Efectividad Personal**
 - El gerente público debe poder adaptarse rápidamente y de una manera flexible a las nuevas demandas y a los cambios de su medio y de su servicio,
 - administrar bien su tiempo para alcanzar las metas y prioridades que le competen,
 - mostrar vigor, flexibilidad y confianza en situaciones bajo presión,
 - tomar una postura firme cuando las circunstancias lo ameriten,
 - estar consciente de sus fortalezas, debilidades y de su influencia sobre los otros,
 - mostrar compromiso con su propio desarrollo personal y profesional,
 - ofrecer consejos objetivos sin miedo, y
 - adoptar estrategias con energía y compromiso.
- **Intelecto, Creatividad y Buen Juicio**
 - Permanecer firme en aspectos y principios clave,
 - demostrar una creativa y constructiva manera de enfrentar la resolución de problemas,
 - poseer capacidad de discernimiento y de generar ideas originales con aplicación práctica,
 - ser riguroso y tener capacidad de análisis de conceptos y datos ambiguos,
 - mostrar confianza al emitir juicios y tener la capacidad de responder constructivamente a ideas alternativas, y
 - tener la capacidad de estimular nuevas ideas, iniciativas y generar innovación en otros.

- **Experiencia y Competencia Profesional**

- Ser capaz de ganar credibilidad e influencia a través de la profundidad y amplitud de su experiencia profesional,
- asegurar que las decisiones son informadas por especialistas o personas con experiencia técnica relevante,
- entender y operar de manera efectiva en el sistema político y de gobierno,
- aceptar la responsabilidad personal por la calidad del trabajo profesional,
- dar consejos y directrices profesionales a otros, ya sean miembros de su equipo o no, y
- poder observar, adaptar y aplicar en su servicio público, las mejores prácticas de otras organizaciones.

3.3.2 Factores de Evaluación del Trabajo para Cargos de Gerencia Pública

De igual modo, el peso del trabajo de los gerentes públicos se evalúa de acuerdo a cinco factores generales que se relacionan con los nueve criterios anteriormente enunciados. De esta manera, se tiene lo siguiente:

- **Administración de Personal:** Se relaciona con las habilidades de liderazgo, comunicación, administración de personas y obtención de resultados del gerente público.
- **Accountability:** Considera las habilidades para administrar recursos, la orientación y obtención de resultados, y liderazgo del gerente público.
- **Buen Juicio:** Considera el intelecto, creatividad y buen juicio del gerente público, su efectividad personal, experiencia y competencia profesional, y su capacidad de pensar y planificar estratégicamente.
- **Influencia:** Se relaciona con la efectividad personal del gerente público: su capacidad de pensar y planificar estratégicamente, y sus habilidades en comunicaciones.
- **Competencia Profesional:** Considera la experiencia y competencia profesional del gerente público.

Conjuntamente, la carga de trabajo de cada puesto del SCS varía, relacionando todo lo anterior con los niveles de autoridad requeridos, su complejidad, intensidad, riesgo relacionado, creatividad requerida, significación y, por último, con el grado de exposición pública.

3.3. POLÍTICAS DE EMPLEO

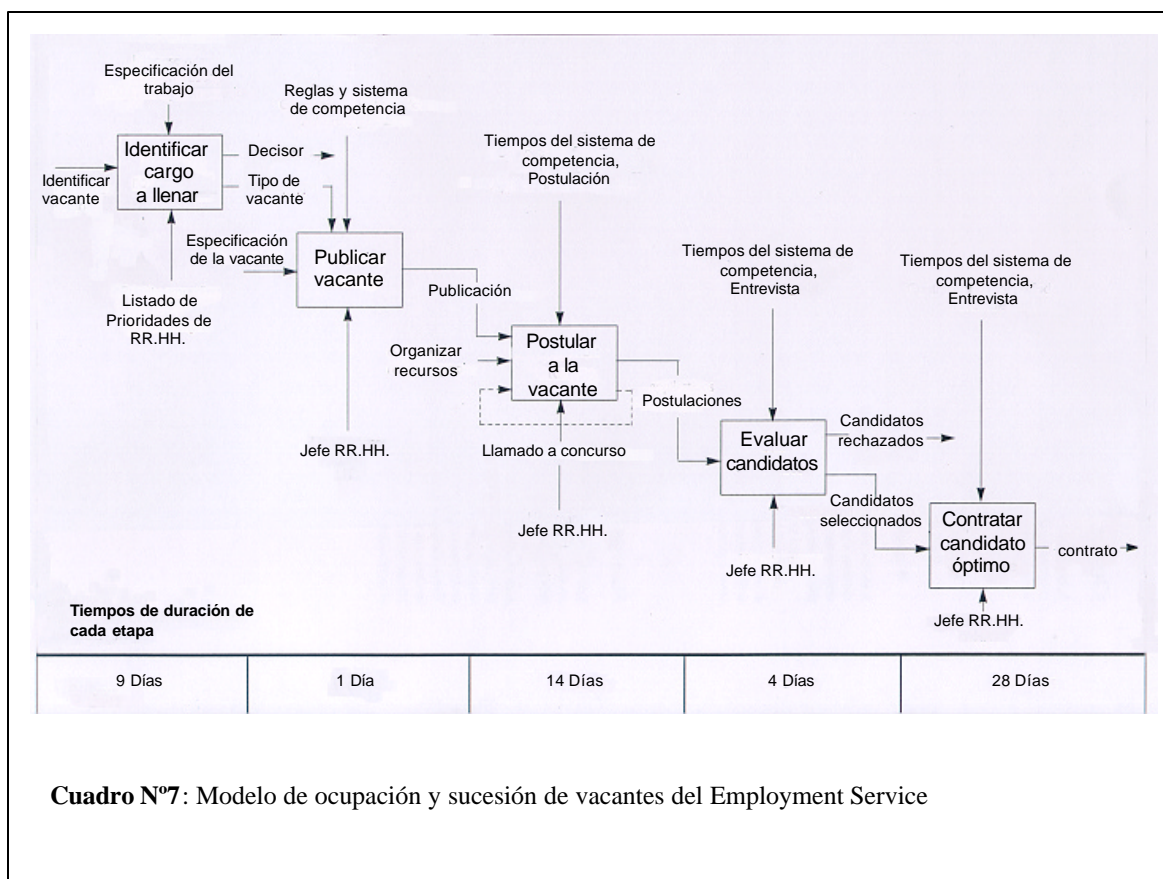
Como se ha discutido en el cuerpo central de este documento, las políticas de empleo tienen que ver con los aspectos de planificación de sucesión de cargos, movilidad laboral, características los contratos, causales de despido o alejamiento de cargos de SCS, etc.

3.3.1. Planificación de la Sucesión para cargos de Gerencia Pública

Cada agencia o servicio público, año tras año, identifica las vacantes que se pueden producir entre sus filas y, en conjunto con el SCSG, planifica y conduce los procesos necesarios para realizar la sucesión en los cargos. Estos ejercicios de planificación de sucesión están orientados a obtener, a futuro, la mejor gente de acuerdo a las necesidades de la organización, la carga de trabajo del puesto de SCS que quedará vacante y los nueve criterios fundamentales que definen el perfil del gerente público británico.

La primera etapa del proceso de planificación de la sucesión consiste en identificar candidatos potenciales para ocupar el puesto vacante, lo que, dependiendo de su jerarquía, se realiza dentro de la misma organización o entre el sector público, por concurso público, o, por último, contratando a una consultora que provea una lista de nombres de personas que se estén desempeñando en el sector privado. Por lo general, este proceso comienza apenas se detecta la posibilidad de que se produzca una vacante.

En el Cuadro N°7 se presenta el mejor de los modelos de planificación de la sucesión para cargos de Gerencia Pública, que corresponde al del Servicio de Empleo (*Employment Agency*), el que ha reducido en un 33% los tiempos de sucesión u ocupación de cargos vacantes por profesionales pertenecientes al servicio público. De este modelo se desprende que cuanto antes se identifique el cargo que quedará vacante, más posibilidades existen de que coincida el momento de contratación de quien lo ocupará con el momento de alejamiento de quien lo dejará.



No sólo los servicios públicos deben saber cómo realizar lo anterior, se ha publicado, además, una serie de documentos de orientación destinados a que los servidores públicos sepan qué requisitos deben cumplir para acceder a cargos de Gerencia Pública, cómo deben postular a ellos, cuáles son las condiciones de trabajo, los riesgos que deben asumir al ocupar puestos del SCS, e incluso cómo presentar un currículum.

Más aún, para mejorar la calidad de la oferta de gerentes públicos potenciales dentro del sector público, se ha creado el programa de la Vía Rápida (*Fast Stream*) que tiene por objeto entrenar y proveer el desarrollo de la carrera a servidores públicos meritorios y jóvenes profesionales de primer nivel que se interesen en el servicio público, acelerando sus posibilidades de acceder a cargos de Gerencia Pública. La idea es incentivar a la mejor gente a entrar en este programa de entrenamiento, ofreciéndoles la posibilidad de llegar a ocupar cargos del SCS en tiempos mucho menores de lo que se demoraría alguien que hace carrera en el servicio público sin haber tomado parte del programa.

3.3.2. Políticas de Movilidad

La movilidad laboral es parte explícita de la política del SCS porque se desea gerentes públicos altamente flexibles y con gran adaptación al cambio. Esto se logra consiguiendo un tipo "común" de gerente público, más que uno especializado en administrar algún tipo específico de servicio público. En el Reino Unido, el benchmarking como herramienta de mejoramiento de la gestión y de la calidad de servicio, ha tomado gran importancia debido a los buenos resultados que se han obtenido, y una de las maneras que se ha utilizado para hacerlo ha sido realizar benchmarking intercambiando los gerentes entre servicios públicos o entre un servicio y una empresa privada.

De este modo, existen programas que incentivan y enfatizan las bondades de la movilidad para los miembros del SCS, lo que ha llegado a ser un requisito para mantenerse en él. Así, cada gerente público tiene que realizar, obligatoriamente, una "pasantía" en alguna organización privada, por períodos que varían dependiendo del tipo de programa que se siga. Como ejemplo se tienen los siguientes programas de intercambio:

- Pasantías (*Secondments*), que duran desde unos pocos meses hasta, máximo, un año.
- Adhesión (*Attachments*), que van desde una semana a un máximo de tres meses.
- Grupos de discusión entre gerentes públicos y privados.
- Entrenamientos comunes.
- Contrataciones part-time (un tiempo en el servicio público y uno en el privado)

Claramente se presenta una serie de riesgos con lo anterior, especialmente relacionados con las posibilidades de transferencia de información privilegiada desde servidores públicos a los privados,

razón por la que este tipo de iniciativas se encuentran reguladas, poseen una serie de objetivos y son monitoreadas por el SCSG.

Sin embargo, el principal cuello de botella del programa de movilidad entre los sectores público y privado está en los altos niveles de renta de este último, por lo que a veces no se da facilidades a los mejores profesionales para que formen parte del programa. Por estas razones, el SCSG se encuentra diseñando un protocolo para apoyo a los servicios públicos en los aspectos más importantes de la movilidad.

Los principales beneficios que se han obtenido de la política de movilidad, especialmente con el sector privado, han sido:

- Permitir que la gente aprenda conductas, procedimientos y maneras en que otras organizaciones abordan sus problemas, objetivos y enfrentan los cambios.
- Transferencia de conocimiento y habilidades necesarias para obtener, y poder desarrollar, mejores prácticas de gestión en los organismos públicos.
- Ampliar la experiencia y capacidad de adaptación de los servidores públicos, permitiéndoles hacer frente de una manera más efectiva, a los requerimientos de la administración de los cambios.
- Mejorar el entendimiento mutuo y establecer las redes de trabajo necesarias para obtener un diálogo entre el sector público y el privado, que sea informado, productivo y se esté renovando continuamente.

Uno de los aspectos que ha motivado a organizaciones privadas a tomar parte de este programa ha sido los beneficios en información y contactos que obtienen al poder trabajar con servidores públicos.

3.3.3 Manejo de Contratos

Como norma general, los contratos de gerentes públicos en el Reino Unido se establecen por periodos indefinidos de tiempo, sin embargo se ha podido determinar una movilidad promedio, de cada gerente público en un cargo específico, de alrededor de 5 años. Actualmente esto es motivado por las políticas de movilidad y de evaluación del desempeño para miembros del SCS¹⁰. Los aspectos relevantes con el manejo de contratos para miembros del SCS están relacionados con los resultados que se obtengan de su evaluación de desempeño.

¹⁰ Las características contractuales y su relación con la evaluación del desempeño de los gerentes públicos se discute en el punto 3.4 de Evaluación y Administración del Desempeño.

3.4. EVALUACIÓN Y ADMINISTRACIÓN DEL DESEMPEÑO

El modelo británico de Gerencia Pública se fundamenta, en gran parte, en la evaluación y administración del desempeño de los miembros del SCS, el que a su vez, se sustenta sobre los criterios centrales que definen el perfil de los gerentes públicos y en los factores que determinan la carga de trabajo para cada puesto del SCS.

En este sentido, los aspectos principales considerados en la evaluación y administración del desempeño han sido, como se definen en el punto 2.5, la accountability como función explícita y obligatoria de los gerentes públicos, el establecimiento de acuerdos de desempeño relacionados con el cumplimiento de objetivos organizacionales y metas de gestión, su relación con la aprobación del presupuesto de los servicios y la variación de las rentas de los gerentes públicos, el establecimiento de instrumentos y procedimientos de medición del desempeño, y, por último, la consideración de acciones de apoyo y castigo como respuesta al bajo rendimiento.

3.4.1. Accountability

Como se ha mencionado anteriormente, el Comité de Remuneraciones es un organismo que tiene como función fijar las rentas de los miembros del SCS basándose en el desempeño obtenido por cada uno y sus respectivos servicios u organismos públicos. Esta evaluación comprende, de una manera muy importante, la forma en que cada gerente público hace pública la información de los resultados funcionales y de gestión obtenidos por su servicio, así como la forma en que se ha manejado las actividades de adquisición de bienes y servicios y la manera en que se ha tratado la existencia de irregularidades cuando éstas se han presentado.

Paralelamente, al comienzo de cada período presupuestario, cada servicio público adquiere un compromiso de desempeño, de gestión y presupuestario con el Parlamento. Sobre este compromiso se establece un piso por sobre el cual cada gerente público puede solicitar mayor libertad y flexibilidad presupuestaria y mayores recursos para la aplicación de los programas y políticas que se encuentra realizando. Parte importante de este compromiso y de la evaluación que el Parlamento Británico hace de la labor del servicio y su gerente radica en qué tan "buena" ha sido su accountability.

Por último, como se verá más adelante, en la evaluación de desempeño del SCS (*Senior Civil Service Performance Review*) se establece una estrecha relación entre el perfil del gerente público y los factores de desempeño en su trabajo, considerando la accountability como uno de los cinco factores de medición con que se evalúa la obtención de resultados del servicio u organismo público, la calidad de la administración de recursos financieros (es decir, los niveles de eficiencia del servicio y de su gerente al administrarlo) y, por último, el liderazgo de cada miembro del SCS.

Con lo anterior se muestra las distintas maneras, todas complementarias, en que cada miembro de la plana mayor del SCS es evaluado en relación con la accountability. De igual forma, en los niveles inferiores de la Gerencia Pública, cada miembro del SCS debe reportar a su superior por la eficiencia y resultados de su gestión.

Si bien por sí solo este tema no representa una forma de evaluación, su relación con la aprobación del presupuesto para los servicios públicos y sus departamentos, y con las rentas y permanencia en el cargo de los miembros del SCS es de tal peso, que es uno de los pilares del sistema de evaluación británico.

Lo anterior se entiende en un contexto cultural distinto al chileno, incluso al latinoamericano, en el que se potencia la actitud y comportamiento de la sociedad sobre la base del bien común, la confianza y la autorregulación, donde la transparencia y la probidad en el ejercicio de la función pública, y en general en todos los sectores, van más allá de la realización misma de actos de corrupción, ampliándose a la forma en que se llevan a cabo las tareas y sus resultados.

3.4.2. Acuerdos de Desempeño

Todos los años, los directores de servicios y subsecretarios¹¹ presentan, junto con la planificación presupuestaria al Tesoro de Su Majestad, un acuerdo para el desempeño anual de cada uno de sus respectivos organismos públicos. Sobre este acuerdo, en el que se especifica grados de cumplimiento de objetivos organizacionales y de metas de gestión, el Parlamento acepta o no los presupuestos para cada uno de ellos y aprueba, o desaprueba, las solicitudes de libertad o flexibilidad presupuestaria que se presentan a lo largo de cada periodo presupuestario. Estas solicitudes tienen que ver, principalmente, con la utilización de recursos que han sido ahorrados en un período para ser utilizados en el siguiente, según la planificación de actividades de cada organismo o, por otro lado, con la libre utilización de fondos aprobados en primera instancia para algún subtítulo en particular.

Por otro lado, el Comité de Remuneraciones y el SCSG reciben este acuerdo de desempeño sobre el cual, en conjunto con los resultados del *SCS Performance Review*, realizan la evaluación final de cada uno de los miembros de mayor jerarquía del SCS, decidiendo acerca de aumentos o rebajas en rentas, movimientos entre servicios, necesidades de entrenamiento, etc. Los gerentes públicos de menor rango responden de la misma manera frente a las autoridades máximas de cada organismo público, frente a los acuerdos que establecen para ellos y los departamentos o divisiones que tienen a su cargo.

3.4.3. Mecanismos de Evaluación del Desempeño

El mecanismo principal para la evaluación del desempeño de los gerentes públicos es, como se ha mencionado anteriormente, la Evaluación de Desempeño de la Gerencia Pública (*Senior Civil Service Performance Review*) que realiza, a lo largo de todo el SCS, el SCSG del Cabinet Office. Este proceso de evaluación es anual y tiene como objetivos principales:

- Evaluar, monitorear y mejorar el desempeño organizacional y de los miembros del SCS con el objeto de alcanzar los objetivos y metas organizacionales.

¹¹ Equivalentes chilenos a los cargos de *Permanent Secretaries*. Los subsecretarios presentan los acuerdos de desempeño relativos al funcionamiento del gobierno central en cada una de sus carteras.

- Ayudar en la comunicación y coordinación entre el nivel ejecutivo de los organismos públicos y los encargados de monitorear y evaluar su desempeño acerca de las prioridades, grado de avance de metas de gestión y objetivos organizacionales, planes y desarrollo de los recursos humanos.
- Evaluar el desempeño y registrar su resultado.
- Por último, registrar información que pueda ser utilizada en la administración de la planta de miembros del SCS para la toma de decisiones respecto de la conveniencia de que cierto gerente público ocupe un determinado puesto vacante, sea promovido, se le brinde entrenamiento especial o sea sujeto de algún programa de desarrollo profesional o sea considerado en algún proceso de sucesión para cargos específicos.

Este proceso de evaluación se considera de suma importancia debido a la relación que establece entre los objetivos, funciones y resultados de cada componente organizacional del sector público y las contribuciones que cada gerente público hace al desempeño organizacional. Es importante destacar que, desde el punto de vista de los gerentes públicos, este método de evaluación ha sido considerado muy beneficioso como una manera informada y objetiva sobre la cual discutir acerca de sus fortalezas y necesidades de desarrollo.

Este sistema de evaluación está diseñado para ayudar a relacionar el perfil de los gerentes públicos con la evaluación del desempeño, a fin de mostrar, de una forma más estructurada que antes, las fortalezas de quienes ocupan los cargos de Gerencia Pública y cualquier área en la que requieran mejorar y necesiten entrenamiento. Por otro lado, le dan participación activa a los miembros del SCS por medio de autoevaluaciones y discusiones de desempeño y, por último, ayuda a distinguir mejor entre distintos niveles de desempeño de acuerdo a las distintas cargas de trabajo asociadas a cada cargo de Gerencia Pública.

Un aspecto importante de destacar en este tipo de evaluaciones es el hecho de que las calificaciones finales recibidas, que van de 1 a 5¹², no tienen por qué mostrar una gran concentración en torno a los mejores puntajes.

Adicionalmente, esta evaluación del desempeño de los gerentes públicos se relaciona con los resultados obtenidos por sus respectivos organismos públicos (servicios, ministerios, etc.), en cuanto a metas de gestión y objetivos organizacionales, lo que en conjunto, provee a los miembros del Comité de Remuneraciones, al Tesoro de Su Majestad y al Parlamento, de las herramientas necesarias para poder calificar a los gerentes públicos, sus capacidades, necesidades de desarrollo y las capacidades de cada organismo público para alcanzar las metas y objetivos propuestos para cada año, así como para establecer las relaciones entre los recursos que solicitan para cada período presupuestario, los planes y programas de gobierno que llevan a cabo y las facilidades o libertades que se les pueden permitir en la gestión de sus recursos.

¹² La escala es, de mejor a peor: 1, 2+, 2, 3+, 3, 4, 5 y "Demasiado pronto para ser evaluado".

3.4.4. Relación entre Desempeño, Presupuesto de Servicios y Rentas de Gerentes Públicos

Como se ha mencionado anteriormente, en el caso británico existe una estrecha relación entre los resultados que obtienen los servicios y sus gerentes públicos con los recursos que destinan a cada uno de ellos, ya sea en forma de presupuesto o renta, respectivamente. Se ha mencionado el rol y características del Comité de Remuneraciones¹³ y la manera en que el Tesoro de Su Majestad y el Parlamento Británico operan en temas relacionados con el presupuesto de los organismos públicos.

En este sentido, se está frente a un sistema que relaciona libertades y colocación de recursos con la obtención de resultados a todo nivel en lo relacionado con la Gerencia Pública, lo que ha sido fundamentado en un enfoque "Top-Down" para el manejo del desempeño, y en el fracaso de las iniciativas destinadas a mejorarlo, que se basaron en la entrega de incentivos individuales a todo nivel en la administración pública¹⁴.

3.4.5. Entrenamiento, Desarrollo y Acciones frente a Desempeño Deficiente

Como resultados de los procesos de evaluación y de la cuenta de cada gerente público con su entidad revisora (ya sea Comité de Remuneraciones u otro miembro del SCS de rango superior de su misma organización), se toman las medidas que correspondan de acuerdo a la evaluación obtenida. Éstas pueden ser la determinación de necesidades de entrenamiento y/o desarrollo en algunas áreas en las que se haya mostrado deficiencias, transferencia a otros cargos de rango superior, similar o inferior dentro del sistema de Gerencia Pública, alejamiento del SCS, etc.

En casi todos los casos anteriores, salvo para el despido del SCS¹⁵, existe un programa de entrenamiento y desarrollo para la Gerencia Pública¹⁶ -diseñado por el SCSG y el Civil Service College-, tendiente a apoyar a los servicios y servidores públicos a identificar las necesidades de desarrollo, entender y conocer los patrones de desarrollo y desempeño que se espera de quienes ejercen funciones en la Gerencia Pública y, por último, mejorar la calidad de los servidores públicos y contribuir a su perfeccionamiento y desarrollo de carrera en el sistema del SCS.

¹³ Ver punto 2.5.

¹⁴ Lo que se puede observar en la mayoría de los países que han tratado de implementarlo en el sector público. A lo más, se ha obtenido resultados positivos mediante la entrega de incentivos a procesos innovadores o mediante premios a la calidad en la atención y/o la gestión de los servicios públicos en algunos países, los que se han enfocado a los equipos de trabajo, o departamentos, que han desarrollado e implementado las mejoras.

¹⁵ Prácticamente no ocurre, aunque la posibilidad está disponible.

¹⁶ Training and Development in the Senior Civil Service: A Route Map, Office of Public Service and Science, Cabinet Office, 1996.

La metodología del programa de entrenamiento y desarrollo para gerentes públicos del Gobierno Británico, está diseñada bajo un concepto de perfeccionamiento continuo en el que, independientemente de si la persona es nueva o no en el SCS, se le entrena en los nueve criterios centrales que definen el perfil del gerente público británico¹⁷. Graficando las etapas del proceso de perfeccionamiento se tiene:

Una primera etapa de **introducción** al SCS para quienes recién se incorporan a la Gerencia Pública Británica, independientemente del nivel jerárquico u organización a la que ingresen, donde el objetivo central es el conocimiento y adopción de valores, roles, ética del SCS, orientación al cambio, etc.

Una segunda etapa, luego de dos años de haber entrado al SCS, es aquella en la que se realiza un **diagnóstico de Desarrollo** de cada gerente público, con el objeto de planificar su perfeccionamiento y desarrollo de carrera basándose en su experiencia, conocimientos, aptitudes, habilidades y aspiraciones. En esta etapa se identifica sus posibilidades y objetivos de desarrollo a corto, mediano y largo plazo, con la asesoría de un gerente público de trayectoria en el SCS.

Luego, cada miembro del SCS comienza una etapa de **aprendizaje personal de perfeccionamiento continuo** que, se supone, debe perdurar durante toda la carrera de los servidores públicos miembros de la Gerencia Pública. Aquí, cada servidor público miembro del SCS debe escoger y trazar un plan de desarrollo y perfeccionamiento de un menú de posibilidades disponibles¹⁸ con asesoría desde el nivel central y desde su propio servicio u organismo público.

Una vez que se ha concluido que se ha alcanzado el potencial necesario para desempeñarse en los puestos directivos más altos de la Gerencia Pública, se tiene un **programa de alta gerencia** en el que la administración estratégica, la formación de redes de trabajo, el liderazgo efectivo y la competitividad relativa, son ejes centrales del perfeccionamiento de los gerentes públicos.

Por último, una vez terminada esta etapa, los miembros del SCS entran en un proceso de **perfeccionamiento continuo posterior y personal**, enfocado hacia las necesidades personales y de la naturaleza de su función pública donde -de ser necesario por las evaluaciones de desempeño-, deben volver a la segunda etapa y comenzar nuevamente su perfeccionamiento, enfatizando las deficiencias que han sido encontradas en las evaluaciones.

Así, se tiene un modelo de perfeccionamiento dinámico y flexible que se adapta a las necesidades de los servidores públicos miembros del SCS y de los organismos públicos, una vez que comienzan su labor de Gerencia Pública o cada vez que se requiere actualización o entrenamiento debido a los resultados mostrados en las evaluaciones de desempeño.

¹⁷ Ver punto 3.3.2.1.

¹⁸ Las que están especificadas en gran parte en el documento External Development Opportunities for Senior Managers, Development Division, Cabinet Office.

Como se ha mencionado anteriormente, rara vez se decide eliminar a alguien del SCS por razones de desempeño insatisfactorio. Sin embargo, no se puede inferir nada al respecto hasta el momento, debido a lo reciente del sistema de perfeccionamiento existente para la Gerencia Pública en el Reino Unido, sobre el que se basa la decisión de que no sería necesario tomar este tipo de medidas, salvo el hecho de que se produzca por faltas a la transparencia y probidad en el ejercicio de sus funciones. Lo que sí está especificado es la posibilidad de transferencias a cargos de menor carga de trabajo o a puestos de menor nivel jerárquico para aquellos gerentes públicos que muestren desempeño insatisfactorio reiterado.

3.5. POLÍTICAS DE REMUNERACIONES

Aunque no se tiene información cuantitativa al respecto, se sabe que, sobre la base de los mayores estándares de calidad exigidos al desempeño de los gerentes públicos, se han realizado esfuerzos graduales para mejorar sus remuneraciones. En este contexto, se ha creado el Comité de Remuneraciones, que es la entidad encargada de otorgar aumentos en las remuneraciones de los gerentes públicos de acuerdo a sus niveles de responsabilidad, desempeño, carga y complejidad de trabajo, etc.¹⁹

Anteriormente se ha mencionado las relaciones entre el Comité de Remuneraciones y las evaluaciones de desempeño de los gerentes públicos. Sobre este punto sólo falta por agregar que, debido a las grandes diferencias entre los salarios del sector privado y el público, la idea del Comité de Remuneraciones ha sido, justamente, disminuir esta brecha de acuerdo a cada sector en particular. Es decir, si se está frente a un gerente de una entidad reguladora -por ejemplo del sector eléctrico-, el nivel de responsabilidades, complejidad y carga del trabajo, perfil, calidad y experiencia profesional es tal, que amerita según su desempeño, un nivel de renta acorde al que obtienen gerentes del sector eléctrico en posiciones similares. Es debido a este enfoque que la mayor parte de los integrantes de este Comité se desempeñan profesionalmente en el área privada.

El objeto de esto es poder captar a la mejor gente al mismo tiempo que poder eliminar las posibilidades de captura económica de las que pudiesen ser objeto los gerentes públicos.

Por último, es necesario recalcar que los niveles de renta, así como los estándares de evaluación del desempeño de los gerentes públicos, no siguen una norma por grado o nivel administrativo, sino de acuerdo al tipo de función que realizan y cargo que ocupan en cada servicio público específico.

3.6. REGLAS DE CONDUCTA

Se ha definido que el rol constitucional y operativo del servicio público británico es apoyar integral, honesta, objetiva e imparcialmente, al Gobierno constituido, cualquiera sea su tendencia política, en la

¹⁹ Ver punto 3.3.

formulación de políticas, operacionalización de decisiones y administración de los servicios públicos por los cuales el gobierno es responsable²⁰.

En este contexto y en términos generales, se puede decir que en el Reino Unido las restricciones para los gerentes públicos, sin mencionar las básicas relacionadas con la esencia de la función pública como son la no-disposición de fondos públicos para beneficio propio, recibir pago de privados por la realización de funciones propias del cargo, etc., son las siguientes:

- Restricción a la participación en debates públicos en temas de política contingente.
- Restricción para formar parte de un partido político.
- Prohibición para participar como candidato en elecciones a un cargo público mientras se desempeña como servidor público.
- Prohibición para ocupar un cargo de elección popular en el poder legislativo y desempeñarse como servidor público en cualquiera de los tres poderes (ejecutivo, judicial o legislativo).
- Obligatoriedad de declarar bienes e intereses personales al momento de entrar al servicio público.
- Obligatoriedad de solicitar autorización antes de aceptar regalos o beneficios de terceros, ajenos al sector público británico. Se debe informar, además, las circunstancias en las que el regalo o beneficio fue ofrecido y en qué consiste.
- Accountability al Parlamento Británico como una obligación anual o cuando éste lo requiera.
- Prohibición de utilizar recursos públicos para fines políticos, con el objeto de preservar la imparcialidad política del sector público, y de incentivar a cualquier servidor público para actuar de cualquier forma que esté en conflicto con el Código del Servicio Civil (*Civil Service Code*).
- Prohibición de utilizar información clasificada o privilegiada para uso propio o de intereses privados de terceros.
- Obligatoriedad de ser honestos e imparciales con los ministros y proveerles toda la información relevante que les sea necesaria para la toma de decisiones.
- Para el caso de gerentes públicos que se desempeñan como autoridades máximas de servicios o cualquier otro tipo de organismo público, a estas obligaciones se suman las siguientes:
- Obligatoriedad de evitar cualquier conflicto de intereses con los deberes que impone el cargo.

²⁰ Extraído del Civil Service Code of Ethics.

- Obligación de actuar de acuerdo a los objetivos y propósitos de la organización
- Prohibición de obtener beneficios secretos. Viene siendo el corolario de la obligatoriedad de evitar los conflictos de intereses con los deberes del cargo, sin embargo se especifica a este nivel debido al carácter criminal que tiene realizar acciones de este tipo.
- Obligaciones relativas a "cuidado y habilidades". Se refieren al deber de cada gerente público de actuar en defensa de su organización y a lo que se espera de ellos de acuerdo a su experiencia, habilidades y capacidades profesionales.
- Obligatoriedad de declarar intereses, activos y cualquier tipo de bienes que posea el gerente o cualquier miembro de su grupo familiar.
- Obligatoriedad de asegurar la preparación y registro de las transacciones del servicio.
- Obligatoriedad de asegurar la obtención del mejor valor por el dinero público.

Por último, el Código del Servicio Civil establece los pasos a seguir para cualquier servidor público que crea haber sido incentivado, que se le ha sugerido, intimidado o se le ha tratado de forzar para cometer algún acto ilegal.

3.7. IGUALDAD DE OPORTUNIDADES

Aunque el número de mujeres profesionales en puestos de Gerencia Pública ha aumentado prácticamente al doble entre 1984 y 1995 (de 6.3 a 12.3%), se tiene conciencia de que aún es insuficiente. Del mismo modo se tiene, cada vez más, un mayor número de ingleses hijos de extranjeros que ingresan al SCS y de profesionales discapacitados. Por esta razón se ha implementado la Iniciativa de Igualdad de Oportunidades (*Equal Opportunities Initiative*) tendiente a abrir las posibilidades de desarrollo de las minorías en el SCS, entendiendo como tales a la mujer, minorías étnicas, profesionales discapacitados e hijos de extranjeros.

Recordando los criterios vistos en el cuerpo central de este documento, se tiene una visión clara de la manera en que se relacionan con el modelo británico. Es así como se puede observar la coherencia que existe entre los criterios que definen el perfil del gerente público con los factores de evaluación del desempeño. Por otro lado, se puede observar la estrecha relación entre lo anterior y las políticas de reclutamiento y selección de personal, además de las distintas formas en que se realizan, dependiendo del tipo o especificidad del cargo a ocupar.

Respecto de las políticas de empleo, se aprecia el grado de cohesión entre las iniciativas de planificación de la sucesión para cargos de Gerencia Pública con la necesidad de mantener la continuidad en los procesos de cambio y, en general, en la dirección de las organizaciones. También, la importancia que se le asigna a la movilidad laboral de los gerentes como una manera de obtener profesionales altamente flexibles y capaces de adaptarse a los cambios, además de transferir conocimientos y habilidades entre los organismos y servidores públicos.

Al considerar la evaluación y administración del desempeño, se observa cómo toman cuerpo las iniciativas anteriores. Vale la pena recordar la manera en que se incentiva la toma de decisiones bajo riesgo lo que, junto con la existencia del Comité de Remuneraciones, no permite la subestimación de metas y objetivos relacionados a cada cargo y perfil.

Conjuntamente al establecimiento de acuerdos de desempeño, la accountability permite que la sociedad civil conozca y evalúe los resultados obtenidos. Más aún, tan importante es la accountability en este sistema, que forma parte de los factores centrales de evaluación del trabajo de los gerentes públicos. Su objetivo principal ha sido devolver la confianza de la sociedad civil y los actores políticos hacia el Estado a la sociedad civil y los actores políticos, lo que -en una cultura como la británica- garantiza la independencia política de la administración pública operativa.

Por otro lado, la existencia de mecanismos de evaluación del desempeño de los gerentes y las instituciones, permiten ligar los acuerdos de desempeño, su grado de cumplimiento y la calidad de cada profesional como gerente, al perfil de su cargo. Lo anterior posibilita establecer una relación directa entre lo que se espera de cada gerente, y lo que cada uno de ellos espera de sí mismo; las posibilidades de lograr lo que se propone, la posibilidad de -al cumplir las metas y objetivos acordados-, aumentar la disponibilidad de recursos para hacerlo, y la recompensa que se otorgará a aquellos gerentes que cumplan satisfactoriamente con los objetivos y metas acordadas.

Sobre esto último, el SCS no funciona como una iniciativa aislada, sino como complementaria con la utilización del presupuesto de las organizaciones y la realización de ejercicios de planificación estratégica como herramientas de mejoramiento de la gestión. De aquí se desprende que poseer habilidades en planificación estratégica sea requisito para ocupar cargos de Gerencia Pública.

Además, la administración del desempeño y las políticas de perfeccionamiento y desarrollo de carrera para los miembros del SCS sustentan el sistema, dando la posibilidad de reconvertir capital humano, proveer candidatos potenciales para ocupar futuros cargos vacantes y generar una carrera funcionaria altamente profesionalizada.