

LA FORMACIÓN PARA LA DIRECCIÓN PÚBLICA

Rodrigo Egaña*

* Ex Director Ejecutivo del Proyecto de Reforma y Modernización del Estado.

RESUMEN

Este artículo reseña la discusión que se ha generado en el país respecto de la gerencia o dirección pública. Entrega los antecedentes sobre el **Estatuto de Dirección Pública** diseñado por el **Proyecto de Reforma y Modernización del Estado** y da cuenta del modelo definido para la formación de directivos públicos. Se refiere a la puesta en funcionamiento de dicho modelo y presenta algunas conclusiones preliminares sobre el mismo.

ABSTRACT

*This article reviews the discussion that arose in Chile with regard to public management, or public direction. It provides the background information on the **Statute of Public Management** designed by the **Project for the Reform and Modernization of the State** and describes the model defined for training public officials. The paper discusses the start-up of this model and offers some preliminary conclusions on the operation of the model.*

LA FORMACIÓN PARA LA DIRECCIÓN PÚBLICA

La modernización del Estado constituye una de las políticas claves tanto para la gobernabilidad del sistema democrático -al contribuir a lograr una mayor legitimidad del sistema público y de sus instituciones- como para obtener mayores niveles de competitividad de nuestra economía y mejores niveles de vida para la población. Tener un Estado al servicio de los ciudadanos, caracterizado por una gestión más eficiente, eficaz, participativa y transparente, es una meta compartida por todos los sectores de la vida nacional.

La experiencia de los años pasados nos indica que los procesos de modernización de los servicios públicos se han sustentado en gran medida en la acción de los máximos directivos de dichas instituciones. Su compromiso con el servicio público, sus capacidades gerenciales, su permanencia en el cargo, sus capacidades para formar equipos, determinar misiones institucionales, definir programas de trabajo a largo plazo, identificar y poner en funcionamiento proyectos de diverso tipo, gestionar el presupuesto, mantener una moderna política de recursos humanos, entender el entorno político y actuar en él, posicionar adecuadamente la institución en el medio público, etc., son todos elementos que caracterizan a un buen “directivo público”.

El avance en el proceso de modernización de la gestión del Estado y en las necesarias reformas estructurales que se deben acometer, requiere contar con directivos públicos que puedan asumir las diversas tareas requeridas y que cuenten con las competencias profesionales que demandan las exigencias del mundo actual.

Por esta razón, en los países en los cuales se ha avanzado más en los procesos modernizadores, el tema de la alta dirección del servicio público ha adquirido una relevancia central. En Chile, esta materia se aborda ya durante el gobierno del Presidente Eduardo Frei Ruiz Tagle.

En dicho período, el Comité Interministerial de la Gestión Pública realizó un estudio inicial sobre las propuestas desarrolladas en otros países y generó un proyecto de ley para establecer la “gerencia pública” dentro del ordenamiento administrativo del país.

Al asumir el gobierno del Presidente Ricardo Lagos Escobar, las orientaciones programáticas en materia de modernización del Estado se expresaron en el Proyecto de Reforma y Modernización del Estado. Dicho proyecto definió dos grandes líneas de intervención en la administración: la primera relacionada con las transformaciones en la estructura del sector público y la segunda centrada propiamente en la gestión de dicho sector. En lo referente a este segundo objetivo se postuló alcanzar una gestión pública signada por la eficiencia, la eficacia, la participación ciudadana y la transparencia, otorgando un rol central a la incorporación de tecnologías de información a la gestión del Estado. Con este fin se definió como necesario impulsar iniciativas en el ámbito de los recursos humanos, de la calidad del servicio y de la gestión de calidad en las instituciones públicas.

En lo relativo a los recursos humanos, se postuló la necesidad de trabajar en una doble dimensión. Por una parte en lo referido a los funcionarios como conjunto y por otra en la dirección pública. Se postulaba la necesidad de mejorar la calidad de vida de los trabajadores del sector público, mejorar las proyecciones de la carrera funcionaria, mejorar los climas organizacionales en los servicios del Estado y, como elemento central, llevar adelante una política dirigida a los directivos públicos, que apuntara a fortalecer la función directiva en el Estado. Se contaba para ello con un cuerpo profesional de directivos estatales orientado a objetivos determinados, a la eficiencia y eficacia interna, a la promoción de una gestión participativa y a la excelencia en el servicio brindado a la ciudadanía.

Para el logro de estos objetivos planteados en torno a la Dirección Pública, se postuló incidir en cuatro aspectos vinculados a los cargos directivos:

a) Los procesos de selección y contratación de directivos. Manteniendo el principio de que los cargos directivos son de confianza de sus superiores, se consideró factible introducir criterios de calidad en la selección de las personas que ocuparían dichos cargos, asegurando

un mínimo nivel de calidad en los directivos nominados. Con este fin era necesario definir el perfil del directivo público requerido, el cual debería poseer habilidades tales como pensamiento sistémico y estratégico, liderazgo y trabajo en equipo, capacidad de negociación y comunicación efectiva, habilidades para gestionar cambios y establecer alianzas. Dentro de este contexto, se señalaba que cada institución debería definir los perfiles específicos de los cargos directivos y generar sistemas de selección de dichos directivos por medio de sistemas abiertos, con parámetros de evaluación objetivos y públicos.

b) Las remuneraciones competitivas. Remuneraciones no competitivas generan muchas veces dificultades para contar con directivos del nivel requerido. Al mismo tiempo, incentivan la fuga de profesionales que tras un período de formación, pasan al sector privado. De ahí que pareciera indispensable definir un sistema de remuneraciones competitivo, que reconociera las diferencias sectoriales en la administración pública, y que considerara las complejidades y dificultades diversas entre servicios. Al mismo tiempo, un sistema como el planteado contribuiría a la transparencia en materia de remuneraciones de los altos directivos de gobierno.

c) La gestión del desempeño. Junto a los elementos anteriores, era fundamental introducir un sistema de gestión del desempeño, que ha sido considerado como la variable central en la mejora de la calidad de los resultados de la acción de los directivos públicos. Así, era necesario definir convenios de desempeño, con mandatos y encargos definidos, objetivos a alcanzar, actividades a realizar, recursos a gestionar y resultados a obtener. Estos convenios debían ser monitoreados periódicamente, evaluados anualmente y estar ligados a incentivos monetarios y no monetarios.

d) La formación para la Dirección Pública. La gestión pública tiene sus especificidades propias, que la hacen diferente a la gestión de instituciones privadas. No es posible traspasar mecánicamente al sector público visiones y propuestas que son efectivas en el mundo privado. De ahí que se requiera desarrollar procesos de formación específicos que permitan hacerse cargo de realidades como manejos de entornos políticos, relaciones laborales en regímenes de contratación permanente, gestión financiera pública, especificidad de políticas públicas, etcétera.

En materia de formación para la Dirección Pública existía la posibilidad de refundar y administrar por cuenta del Estado una escuela de formación para la alta dirección del Estado. Esta iniciativa ya había existido en nuestro país y aún persiste en varios países, tanto de la región de América Latina como en Europa y Asia. Esto significaba tener una institución estatal que definiera las mallas curriculares; que contara con un cuerpo académico permanente susceptible de combinar con profesores externos; que realizara tareas de investigación en temas de gestión pública y que, para funcionar, tuviera lo que podría considerarse como el *monopolio* de la formación requerida para llegar a ser directivo público.

Frente a esta alternativa el gobierno optó explícitamente por no seguir el camino reseñado sino que diseñó uno alternativo. Este consiste en definir una política pública de formación de directivos públicos que determina los mínimos requeridos en diversos ámbitos para optar a ser directivo público, y al mismo tiempo establece un sistema de regulación para que sea el sistema de educación superior del país el que genere los procesos de formación necesarios. De esta manera, se definió impulsar la creación de un sistema de formación de directivos públicos, cuyos programas serían ejecutados por universidades reconocidas en el sistema universitario nacional, bajo las condiciones de la acreditación de programas de formación de postgrado. Esta opción se basa en el deseo de fomentar que las universidades chilenas sean las protagonistas en la formación de directivos públicos, privilegiando una oferta diversa y pluralista, pero asegurando al mismo tiempo el cumplimiento de criterios mínimos que estén en consonancia con los requerimientos del país.

Con la finalidad de poner en funcionamiento este nuevo sistema, el Proyecto de Reforma y Modernización del Estado (PRYME), dependiente del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, junto con la Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado (CNAP), del Ministerio de Educación, implementaron el **Sistema de acreditación de programas de formación de directivos públicos**.

Este sistema es voluntario, destinado a evaluar los programas impartidos por las universidades chilenas y acreditar públicamente

que éstos cumplen con el perfil de egreso y contenidos destinados a formar en las habilidades directivas requeridas para la gestión pública, especialmente tomando en consideración los lineamientos de la modernización del Estado.

El sistema de acreditación implementado consideró una convocatoria abierta a todas las universidades del país que cuenten con plena autonomía, fomentando la creación de alianzas de estas universidades con institutos privados o empresas consultoras, con el fin de mejorar la calidad y pertinencia de la formación ofrecida.

La convocatoria estableció términos de referencia para la presentación de los programas a ser acreditados, que definían el tipo de habilidades directivas y el perfil de egreso considerados como mínimo necesario, así como los contenidos básicos de los planes de estudio.

La primera convocatoria se realizó en junio del año 2001. A este llamado se presentaron más de 20 universidades del país. Se evaluó cada programa propuesto de acuerdo a las metodologías usadas por el CNAP, que consultó una evaluación por parte de especialistas provenientes de las universidades, del sector público y de centros académicos especializados. Los resultados de estas evaluaciones se sometieron al Consejo para la Acreditación de Programas de Pregrado, el cual fue finalmente el responsable de aprobar acreditaciones.

Como resultado del primer proceso de evaluación, se acreditaron cinco programas de maestría y once de postítulo o diplomado. Acreditaron programas de formación las Universidades Adolfo Ibáñez, la Universidad Austral de Chile, la Universidad Católica de Valparaíso, la Universidad de Chile por medio del Instituto de Asuntos Públicos, del Departamento de Ciencias de la Computación y del Departamento de Ingeniería Industrial, la Universidad de Talca, la Universidad de Santiago de Chile y la Universidad del Desarrollo.

El significado de la acreditación es que ésta certifica que los programas cumplen con los requisitos planteados en los términos de referencia establecidos de acuerdo a los lineamientos entregados por el PRYME.

Los programas que se ofrecen presentan algunas características relevantes:

- Los programas de maestría duran mayoritariamente tres semestres con unas 700 horas pedagógicas. Los diplomados varían entre tres y cuatro trimestres de duración, teniendo entre 300 y 500 horas pedagógicas.
- Los objetivos de los diversos programas son similares. La mayoría busca explícitamente contribuir a mejorar el servicio público, a través de la preparación de directivos públicos con mejor formación, con perfiles más definidos, con capacidades de adaptación al entorno cambiante, con competencias en formulación y ejecución de políticas públicas, con capacidades de gestionar instituciones y su personal. Adicionalmente algunos programas ponen su énfasis en el gobierno digital, en la formación de directivos de nivel intermedio en la administración, en la vinculación de la administración pública con la gestión del territorio, y otros.
- Para ingresar a estos programas se requiere tener un grado académico producto de una formación de al menos ocho semestres. No se requieren áreas de especialización ni se demanda experiencia previa en la administración pública (salvo en un par de programas).
- En relación al perfil de egreso, los programas se comprometen a que los egresados adquieran capacidad para tomar mejores decisiones; conozcan diversas tecnologías como mejoramiento continuo y otras; comprendan la gestión vista como proceso; sean capaces de formular proyectos de modernización, de introducir el gobierno electrónico a la gestión; adquieran habilidades para trabajar en equipos, para ejercer liderazgo en el sector público, para comprender y actuar en el entorno y en el mundo político.

Este sistema de acreditación tiene varias características destacables. En primer lugar genera un espacio nuevo, innovativo, para la colaboración entre el sector público y las universidades del país, en el campo de la formación profesional para la dirección pública. Este sistema asume que la demanda de formación provendrá del sector público, para contar con ejecutivos superiores en las instituciones

fiscales que puedan responder a los requerimientos de la modernización del Estado. Pero al mismo tiempo se reconoce a las universidades la capacidad y competencia para formar los profesionales que el Estado requiere para funcionar adecuadamente.

Al mismo tiempo la existencia de este sistema genera un incentivo para la investigación académica sobre los temas de la gerencia pública, de la modernización del Estado y sobre su rol, funciones, etcétera. Además, al ser un sistema abierto, reconoce que respecto a estas materias no hay soluciones únicas, sino que la pluralidad de enfoques, de metodologías, de concepciones sobre el Estado, son parte de la riqueza que es necesario cultivar y que en definitiva contribuirá a lograr procesos de modernización eficaces.

El sistema de acreditación genera una oferta de formación de alto nivel que no existía en el país. Frente a esta oferta, es el sector público el que deberá generar la necesaria demanda por formación de postgrado. Para ello es necesario que en dicho sector se creen los incentivos adecuados para que actuales o potenciales directivos públicos se interesen en estos programas de formación. Lamentablemente estos incentivos aún no han sido claramente definidos. No está claro si en los futuros procesos de selección de personal directivo se exigirá como antecedente haber cursado estos programas ni si, en las evaluaciones del personal directivo, esto será considerado como un antecedente.

En adición a lo anterior, atenta contra la generación de demanda por estos programas la política acordada entre el gobierno y la ANEF, que implica la reducción de cargos de confianza, por la cual pasarán a ser de planta los cargos del tercer nivel de la administración superior de los servicios públicos. De llegar a concretarse este acuerdo por la vía legislativa, disminuirá la cantidad de cargos de confianza o de dirección superior, lo que se traducirá en una menor demanda potencial de postulantes a estos programas.

A modo de conclusión se puede señalar que en el país ha avanzado la discusión sobre la necesidad de contar con una dirección o gerencia pública del mejor nivel posible. En este contexto, se destaca la necesidad de disponer de un sistema de formación que responda a los

requerimientos de dicha dirección pública. Se ha establecido un adecuado sistema, basado en la colaboración entre el sector público y las universidades, que ya tiene una oferta interesante de programas de formación de nivel de maestría, diplomado y postítulo. Sólo resta fortalecer la demanda por participar en estos programas, para lo cual es absolutamente necesario establecer los incentivos adecuados para los actuales y potenciales directivos públicos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y NOTAS

1. El Estado al servicio de la gente, Balance 1994-2000. Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública, Santiago, 2000.
2. Proyecto de Reforma y Modernización del Estado, Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Santiago, 2001. www.modernización.cl
3. Estatuto de Dirección Pública. Proyecto de Reforma y Modernización del Estado, Santiago, 2001. www.modernización.cl
4. Programas acreditados de formación de directivos públicos. PRYME – CNAP, Santiago, diciembre 2001. www.modernización.cl