



Innovación y descentralización a través del traspaso de competencias, servicios y programas a los Gobiernos Regionales

I. El contexto: Descentralización e innovación pública

Una de las cosas que más llama la atención de la administración norteamericana es la forma en que Estados Unidos innova en el sector público. Gran parte de esa capacidad se basa en su sistema federal, que da autonomía a los distintos Estados para dictar leyes y políticas públicas que, cuando son exitosas suelen ser replicadas por el Estado federal en todo el país; y cuando son malas pasan a ser, rápidamente, abandonadas. Ejemplos de esto hay miles, Massachusetts fue el primero en experimentar con un sistema de salud obligatorio que actualmente Obama está replicando en todo EEUU; fue este mismo Estado el que decidió aumentar los impuestos a las empresas tecnológicas lo que produjo la fuga de éstas a Silicon Valley; y actualmente los Estados de Colorado, Washington, Alaska y Oregon están

RESUMEN EJECUTIVO

Una administración pública moderna debería tener la innovación como característica esencial. Para ello es necesario diseñar una estrategia con una estructura de empleo y condiciones laborales apropiados que le permita desarrollar todo su potencial. No obstante, en la actualidad hay siete barreras que dificultan este proceso transformador. El presente número de Ideas & Propuestas plantea los desafíos para superarlas y asegurar más y mejores servicios que contribuyan a la calidad de vida de todos los chilenos.

experimentando con la legalización de la marihuana, que permite analizar si efectivamente reduce la delincuencia como los proponentes de esta medida defienden.

Esa capacidad de innovación es en gran medida facilitada porque los distintos Estados gozan de la libertad para experimentar con sus destinos. La distribución de la toma de decisiones favorece la generación de nuevas ideas y de innovaciones públicas. Desde un punto de vista evolutivo, las buenas iniciativas serán replicadas y las malas desechadas.

La pregunta que debe hacerse es qué tipo de medidas favorecen la innovación y cuáles la dificultan. Al respecto hay abundante literatura y en la mayoría de los textos se destacan tres ingredientes esenciales:

1.1 Atracción de capital humano

Para nadie es un misterio, las regiones más innovadoras del mundo actúan como polos que atraen talento. “El talento atrae talento” y se genera un círculo virtuoso que, a la vez, se nutre de la fuga de expertiz de otras regiones. En el caso de Chile, es imprescindible aprovechar las oportunidades para poder atraer capital humano avanzado no sólo a Santiago sino que también a otras ciudades del país. Esto tiene que ver con el segundo ingrediente esencial.

1.2 Fortalecimiento de las redes y las interconexiones intra-regionales

No sólo es necesario fomentar el capital humano, sino que también se debe estimular las interacciones entre las personas que lo constituyen. Esto tiende a ocurrir con mayor facilidad en centros urbanos más concentrados, que en aquellas regiones en que las personas se encuentran más dispersas. De esta dinámica es la que se ha beneficiado Santiago en el pasado, y es precisamente el ingrediente necesario para estimular la creatividad y la innovación.

1.3 Flexibilización administrativa

No obstante lo ya señalado, no es de gran provecho un gran capital humano, bien coordinado y con muchas interacciones si no se da la flexibilidad para que pueda implementar estas innovaciones con atención a las necesidades de cada territorio.

Estos tres ingredientes: atracción de capital humano, fortalecimiento de las redes locales y flexibilidad administrativa son esenciales para facilitar el trabajo de los servidores públicos en pos de una agenda de descentralización. Habiendo definido el contexto, corresponde enfocarse en el rol de los servidores públicos para la descentralización.

II. ¿Cuál debe ser el rol de los servidores públicos?

No hay doble lectura: los servidores públicos son los llamados a hacer realidad la tan anhelada demanda de descentralización, pero, por sobre todo, a concretar una mejor prestación de servicios a la ciudadanía. Es a través de sus acciones, compromiso y lealtad que se implementan las políticas públicas. Ellos son el rostro y el corazón del Estado. Cuando un ciudadano de a pie quiere obtener un bono en Fonasa o un certificado de nacimiento; postular a un subsidio de vivienda o ser atendida por una urgencia médica, son los servidores públicos quienes solucionarán sus demandas y pasan a ser ellos la cara de Estado. Al ciudadano no le importan los procesos *backoffice*; no le interesa los conflictos de los burócratas; y no se merece excusas. Es en ese momento de real necesidad, cuando la persona y el servidor público se encuentran cara a cara, donde se hace carne el rol del Estado, uno que debe estar 100% al servicio de la gente. Y es en ese instante donde el compromiso, las capacidades y la motivación del servidor público son fundamentales para entregar un servicio de calidad, atento y de profundo sentido de servicio a los demás.

Para que el Estado pueda entregar mejores servicios y los servidores se puedan hacer cargo en plenitud de sus responsabilidades ante la sociedad, es necesario diseñar una estrategia, una estructura de empleo, condiciones laborales e incentivos apropiados que les permitan desarrollar todo su potencial.

III. ¿Cuál es el problema? los 7 pecados capitales del empleo público en Chile

La evidencia ha demostrado que cumplir con este desafío no es fácil. Los servidores públicos encuentran muchas barreras para cumplir con un servicio de excelencia y esto aplica tanto en el Gobierno Central como en los regionales.

3.1 Falta de continuidad de la función pública, especialmente en Gobiernos Regionales

Para nadie es un misterio que la carrera funcionaria, como tal, descrita en el Estatuto Administrativo, se encuentra estancada. Los datos muestran que desde el año 2000 (inicios del gobierno del Presidente Lagos) a la fecha, la Contrata¹ se ha duplicado (de 55.000 a 110.000 posiciones, aprox.), mientras que la Planta, se ha mantenido estable. Hoy, cerca del 57% del empleo público es de Contrata (sobre unos 200.000 funcionarios).

Esta ha sido la política, no declarada, de todos los gobiernos desde el año 1990, sin excepción: la declinación progresiva de la planta y su reemplazo por un empleo más flexible y que permite mayores

1. Empleo a plazo fijo de 1 año, que por el solo ministerio de la ley culmina el 31 de Diciembre de cada año. Para extender el contrato, cada Servicio debe enviar a Contraloría la nómina de las personas que serán prorrogadas para su toma de razón. De lo contrario, se asume que el empleo ha finalizado.

grados de discreción de la autoridad. Esta doble modalidad es bastante única en el mundo -a excepción de casos como el peruano-, mezclando lo que se conoce como modelos de *carrera* y modelos de *posiciones* del empleo público. Esta sobre-flexibilización del empleo ha generado en algunos casos desvinculaciones no relacionadas al desempeño en posiciones que no son –o al menos no debieran ser– de confianza política, tanto en Gobiernos Regionales como en el Gobierno Central. Ello, sin duda, afecta la continuidad de las políticas públicas y el servicio al ciudadano.

Con todo, es necesario dejar en claro que la planta, tal como está, no es la solución para el empleo público. Es rígida y afecta no sólo la generación de mejores desempeños sino que ha demostrado con la fuerza de los hechos, obstaculizar directamente el desarrollo de los propios funcionarios públicos.

3.2 Paradoja de la Contrata: “precario”, pero estable

Muchos cuestionan esta figura por ser un empleo inestable. La verdad es que, aun cuando por definición la contrata fue creada para cubrir posiciones transitorias, la evidencia ha mostrado que en la práctica los funcionarios que han sido contratados en la modalidad de Contrata permanecen en el Estado en promedio más de 10 años. Esto es, por lejos, más que el promedio del sector privado. Aun así, tal como está, tampoco es la modalidad de empleo óptima: no considera indemnización por años de servicio y en efecto, su continuidad depende en el papel exclusivamente de la voluntad de la autoridad de turno.

3.3 Falta de mérito, sana competencia y colaboración

En parte por la estructura del empleo y en parte por falta capacidades instaladas, hace falta más mérito y sana competencia al interior del sector público. Más mérito en los procesos de reclutamiento y selección; en la definición de los programas de formación y desarrollo; en la asignación de remuneraciones y compensaciones; y en las oportunidades de crecimiento y movilidad. Cabe señalar que cuando se habla de “mérito” se hace referencia a las capacidades, compromiso y motivación de los servidores, no exclusivamente a sus años de servicio y trayectoria laboral en la institución. El Estado debe ser capaz de balancear el reconocimiento a la experiencia con la real capacidad para medir quién lo hace mejor, y apoyar a través de herramientas de gestión del desempeño y desarrollo –y mejores supervisores y jefaturas– a las personas que necesitan más herramientas y recursos para sacar todo su potencial. Algunos piensan que competir es incompatible con colaborar. Eso no es así y de hecho en existe el término *coopetition* en Inglés para simbolizar la colaboración entre competidores². Más competencia significa crear incentivos para hacerlo mejor cada día. Más colaboración es fundamental para crear espíritu de cuerpo y una identidad común. El respaldo permanente a las acciones del otro y el aprendizaje a partir de los demás es fundamental para fortalecer el propio desempeño y capacidades, en beneficio de la institución a la que se sirve.

2. Ver, por ejemplo, “Brandenburger, Adam M., and Barry J. Nalebuff. *Co-opetition*. Crown Business, 2011.”

3.4 Pérdida del foco en la ciudadanía

Tal como lo señala la Constitución Política “El Estado está al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común, para lo cual debe contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible”³. Lo anterior significa que, en el sector público, mejorar sus condiciones de trabajo, generar mejores incentivos para el traspaso de competencias, impulsar el mérito y la transparencia, etc., deben siempre perseguir como fin último la ciudadanía. Los servidores públicos están llamados a servir. Muchas veces la discusión se centra exclusivamente en la “protección” del empleo, en lugar de los fines que debe perseguir esa protección.

3.5 Los incentivos a prestar un servicio de excelencia usualmente dependen sólo de la motivación intrínseca de cada persona, sin un sistema que lo soporte

La falta de herramientas de las jefaturas, la falta de recursos financieros y la falta de innovación en muchas instituciones generan estancamiento, monotonía y climas laborales que no contribuyen a la prestación de servicios de excelencia. Esto, sumado a la inercia del paso del tiempo, hace que en muchos casos las iniciativas de mejora de los servicios sean personales y aisladas. A lo anterior, se agrega que si el sistema (incentivos, jefaturas, procesos, recursos, etc.) no contribuye, estos esfuerzos se pierden y los incentivos a no hacer nada o volver a la vieja práctica sean más fuertes.

3.6 Difusión de la responsabilidad individual

La administración pública debe ser capaz de compatibilizar los derechos de los servidores y sus responsabilidades. Los sistemas de control de gestión del Estado como los PMG y los Convenios de Desempeño Colectivo sobre-enfatizan la responsabilidad colectiva. Es sabido que cuando la responsabilidad es de todos, entonces es de nadie. Por otra parte, las evaluaciones individuales del desempeño rara vez permiten establecer en propiedad parámetros para fortalecer las competencias específicas de los servidores, perdiendo una valiosa oportunidad para identificar las contribuciones de cada uno y definir programas focalizados de desarrollo.

3.7 Las prácticas de desarrollo de personas se quedaron estancadas en el siglo pasado

Necesitamos más innovación en el sector público, reconociendo las buenas prácticas generadas, tanto en el mundo privado, como en otros servicios públicos, sin afectar el cumplimiento de nuestras responsabilidades. Se debe innovar desarrollando prácticas que permitan a las mujeres compatibilizar el trabajo, la vida personal y familiar; generar incentivos para la atracción de jóvenes profesionales; revisar las opciones de teletrabajo y flexibilidad de permanencia en el puesto; programas de pasantías y aprendizaje compartido entre instituciones; estrategias de acompañamiento y desarrollo profesional en el puesto de trabajo; y programas de capital humano avanzado para servidores que se desempeñen en regiones; entre muchos otros.

3. C.P.R. Art. 1° inciso 4°.

IV. ¿En qué se ha avanzado?

Cada institución en el Estado ha impulsado, a su propio ritmo y con los recursos disponibles, interesantes iniciativas para fortalecer el desarrollo de personas. Cabe mencionar tres iniciativas gubernamentales que parecen sumamente importantes, pues generan una base sólida para seguir avanzando.

4.1 Mejores condiciones laborales

El año 2006 la presidente Bachelet impulsó un instructivo presidencial para mejorar las condiciones laborales de los servidores públicos. Bajo el marco del código de buenas prácticas laborales, estableció parámetros de base para proteger derechos fundamentales y promover climas laborales gratos y estimulantes.

4.2 Foco en el ciudadano

Durante el Gobierno del ex Presidente Sebastián Piñera se creó “ChileAtiende”, iniciativa que busca poner en un solo lugar la mayor cantidad posible de prestaciones a la ciudadanía con el fin de mejorar su calidad de vida. Este no sólo fue un esfuerzo de estrategia e integración operacional, sino fundamentalmente un esfuerzo de desarrollo de personas: el cambio significó fortalecer la coordinación entre personas de múltiples organizaciones, desarrollar programas de formación especializados en servicio y construir una identidad en torno al sentido del trabajo.

4.3 Más mérito en el Estado

También durante la administración del ex presidente Piñera el gobierno impulsó el año 2013 el instructivo presidencial que obliga a los servicios públicos a diseñar e implementar sus propias políticas de desarrollo de personas, estableciendo reglas claras y basadas en mérito para el ingreso, desarrollo y moviidades de las personas en la modalidad de Contrata.

V. Conclusiones: los principales desafíos a futuro

5.1 Más mérito en el Estado: extender las prácticas impulsadas por el Servicio Civil, tanto para la Alta Dirección Pública como para el desarrollo de personas en general, que permitan asegurar que nadie se quede atrás por variables distintivas a sus capacidades y compromiso. Esto requiere jefaturas comprometidas, capaces y responsables integralmente de este proceso de transformación.

5.2 Revisar los sistemas de gestión por resultados del Estado para eliminar los incentivos perversos de “cumplir por cumplir”, y evaluar alternativas que permitan optimizar el desempeño con un profundo sentido y amor por el trabajo.

5.3 Promover la continuidad de la función pública y la profesionalización de las funciones técnicas, separando de la influencia política la designación de posiciones que no requieren exclusiva confianza. Debemos avanzar decididamente hacia una despolitización de estos cuerpos intermedios.

5.4 Conectado con lo anterior, se debe avanzar decididamente en la meritocracia a nivel de gobiernos locales. En esta línea cabe la posibilidad de replicar el sistema de Alta Dirección Pública al sector municipal y escolar. Aunque es un sistema aun perfectible, entrega una clara señal a la ciudadanía de que se quiere incorporar a profesionales idóneos para los cargos, sin necesidad de que ellos cuenten con “padrinos políticos”.

5.5 Para el mediano y largo plazo es necesario repensar la estructura de empleo público, compatibilizando flexibilidad y mérito. El actual sistema es engañoso, complejo y limitante. Puede ser útil mirar las experiencias de otros Servicios Civiles como el de Reino Unido, Bélgica, Australia, etc., reconociendo las variables culturales, políticas e históricas para hacer los ajustes que correspondan.

5.6 Es necesario dotar de mayor libertad a los municipios para que ellos puedan modificar sus plantas y remuneraciones, pero a la vez corresponde exigirles que este tipo de decisiones sean fundadas en criterios técnicos, basados en las necesidades de la ciudadanía, evitando a toda costa una utilización política de los recursos municipales.

5.7 El principal desafío que supone la descentralización es cómo mantener un espíritu unitario nacional. Es cosa de ver los procesos de desintegración regional en Europa para entender que se requieren rescatar los valores patrios, los símbolos y la identidad nacional. El problema no es sólo del Estado Central, sino del país en su totalidad. Se requiere revisar las lógicas de cooperación interregional, respetando la diversidad cultural que es fuente de riqueza, pero manteniendo el ideario más propio del país.

Cualquier medida que se implemente implicará cambios culturales. Estas deben adoptarse con un amplio acuerdo, basado en la mejor evidencia disponible, y en forma progresiva, para asegurar no sólo un mejor traspaso de competencias a los gobiernos regionales sino, finalmente, más y mejores servicios que permitan mejorar la calidad de vida de las personas en regiones.