



Instituto de Asuntos Públicos

“Reclutamiento, Selección y Rotación de los altos cargos de la Administración Pública. El caso de los Intendentes en la Región de O’Higgins”

Nombre del alumno: Christian Andrés Quinteros Flores

Profesor Guía: Bernardo Navarrete Yañez

2008

Índice.....	2
Introducción	3
Fundamentación de la investigación	7
Objetivos de investigación.....	12
Marco teórico.....	14
Capítulo I:.....	14
El Discurso desarrollista del gobierno militar:	
Descentralización y planificación regional	14
La transición política y los gobiernos de la Concertación.....	18
Condicionamientos de la transición chilena	19
Principales características de la transición Chilena. cambio y continuidad	19
Características del Chile post 90 y la continuidad de la alianza concertacionista	21
Capítulo II: La Transición política y el poder político en un régimen presidencialista	22
El Presidencialismo	23
La Presidencialización del sistema y el régimen presidencialista en Chile	24
Elementos distintivos del sistema presidencialista	25
Paradojas del presidencialismo	25
La bidimensionalidad del cargo de Presidente	26
El Hiperpresidencialismo.....	27
El Poder del agente técnico y la teoría de Mando Político.....	32
El Mando político y el poder del agente.....	33
El Presidente como el Amo.....	34
El control de la burocracia en Chile: lo que señala la Constitución	37
Los nuevos gobiernos y el control de la burocracia	38
Capítulo III : La nueva gestión pública y el control de la administración.	39
La “neutralidad política” desde la perspectiva de Román	40
Evolución del concepto de “neutralidad política”. cargos políticos no representativos	41
Nuevas medidas de la nueva gestión pública.....	43
Capítulo IV: La Profesionalización de la política	44
La Política como profesión.....	46
El límite entre “profesionalización” y “oligarquización”	47
Capítulo V: La modernización del Estado y las políticas de reclutamiento en el Servicio Público	48
Acuerdo político-legislativo para la modernización del Estado	50
El Servicio Público como política de administración pública.....	51
El Servicio Civil	52
Concepto de reclutamiento en la administración pública y en la carrera política.....	55
Metodología de la investigación.....	58
Caracterización ex intendentes.....	61
Análisis de los datos.....	92
Conclusiones.....	95
Bibliografía	103
Anexos.....	106

Índice de Cuadros

Cuadro N° 1: Características de la Transición chilena desde la perspectiva del Transformismo Político de Moulian.....	21
Cuadro N° 2: Origen del presidencialismo latinoamericano.....	24
Cuadro N° 3: Modelos de reforma de los sistemas de Servicio Público	54

Índice de Tablas

Tabla N° 1: Listado de intendentes región de O'Higgins 1990- 2007	8
Tabla N° 2: Caracterización personal intendentes Región de OHiggins 1990-2008.....	60
Tabla N° 3: Procedimientos formales para la designación de los intendentes.....	69

I- Introducción

El “nuevo institucionalismo” ha sido el movimiento o enfoque más visible de la ciencia política durante la última parte del siglo XX y constituye un rechazo al reduccionismo que dominó a esta disciplina en los decenios anteriores. Esta preocupación por las instituciones se concentra en determinados sectores: estudios sobre cuerpos legislativos, decisiones del ejecutivo, sobre el diseño de las políticas públicas por parte de las agencias de gobierno entre otros. (Almond et al, 1993, 45). El nuevo institucionalismo se pronuncia así sobre las causas y consecuencias de las instituciones políticas. La presente investigación se inscribe dentro del enfoque institucionalista pues pretende conocer las normas, procedimientos y organización formal del sistema político y su impacto en la práctica política (Marsh y Stoker, 1993: 13).

Este estudio de carácter cualitativo surge entonces con el propósito de responder y ampliar el grado de conocimiento sobre el comportamiento de una institución de nuestro sistema político como lo es la facultad presidencial establecida en la Constitución de la República de Chile de designar arbitrariamente a ciertos cargos de confianza política en la administración del Estado mediante el análisis de los procedimientos de reclutamiento de los altos cargos públicos. Para este efecto se analizará el caso de los mecanismos de selección de intendentes utilizado en los últimos dieciocho años en la región de O’Higgins. En esta región, en menos de dieciocho años de gobiernos democráticos han ejercido el máximo cargo político regional ocho intendentes, divididos en nueve períodos, estableciendo cada uno un promedio de menos de dos años de duración en el cargo. Las consecuencias de este tipo de decisiones presidenciales han provocado ciertos efectos políticos que sin duda influyen en el ejercicio del poder presidencial.

La alta rotación de intendentes ha provocado -según autoridades del gobierno central - que a julio de 2007 la región de O’Higgins sea la más atrasada en la ejecución de proyectos. Al respecto, la Subsecretaria de Desarrollo Regional Claudia Serrano

señaló que: “la región de O’Higgins está más atrasada que las otras en la ejecución de proyectos financiados por el Fondo de Desarrollo Regional (FNDR)” y que “En esta región hubo cambio de intendente y un problema de cambio de cartera de proyectos que estamos solucionando”. Más aún, la autoridad manifestó que “los cambios de intendentes *enlentecen* un poco el proceso, pero a veces son necesarios”. (Serrano, 2007). A juzgar por la revisión de opiniones y comentarios de diversas autoridades y líderes políticos de la región, la alta rotación experimentada en este cargo, aparece como un hecho absolutamente incomprensible y representa una señal de alta inestabilidad política que eventualmente podría estar asociado a los bajos índices de desarrollo de la región. Tal es el caso del ex diputado PPD y actual militante del movimiento Chile Primero Esteban Valenzuela Van Treek, quien señala que: “Es público, y notorísimo, que más que nunca soy partidario que el pueblo elija a los gobiernos regionales (CORE y ejecutivo), para que tengamos intendentes que no sean efímeros. En los países avanzados son electos por su programa, con una plataforma y se deben a su coalición regional, y no a las lógicas y vericuetos de una política centralizada donde el poder en sus filigramas revoca o designa por razones que desconocemos”. (Valenzuela, 2007)

Para el Senador Socialista Juan Pablo Letelier, la rotación de intendentes es una situación compleja pues “durante los cuatro gobiernos consecutivos de la Concertación, la región de O’Higgins ha tenido hasta ahora nueve jefes regionales, de los cuales sólo el ex diputado, Juan Ramón Núñez Valenzuela del PDC ejerció el cargo durante toda la administración del Presidente Aylwin. “Ello ha sido perjudicial debido justamente a esta rotación tan frecuente. Esta situación sin duda dificulta la formación de equipos de trabajo, la creación de confianzas, además de trabar la continuidad de las políticas de desarrollo, por cuanto cada nueva autoridad impone sus autoridades”. (Letelier, 2007). Por su parte, el diputado falangista Juan Carlos Latorre del sector oficialista de su partido y a la vez presidente regional de la colectividad, sostiene que los cambios de intendentes son altamente dañinos para consolidar una estrategia regional de desarrollo. “En mi opinión, ello genera también, una imagen negativa de la región, como conflictiva, que

no administra bien sus recursos, por lo que requiere de una inversión externa, y no es el caso”.(Latorre, 2007).

Los efectos negativos de esta rotación justifican la necesidad de conocer desde la propia experiencia de sus protagonistas los procedimientos institucionales formales implementados para reclutar y seleccionar a estos altos cargos públicos y de los criterios aplicados por los Presidentes de la República para su destitución o salida, reduciendo de esta forma el margen de especulaciones o presunciones respecto de las razones de tanta rotación: falta de liderazgo de los intendentes, falta de competencias técnicas, poder e influencia de los parlamentarios locales en las decisiones de los Presidentes, influencias de las familias tradicionales de la región, falta de control político de los intendentes sobre los burócratas o equipos técnicos, desconfianza de los Presidentes de la República hacia el intendente, entre otros, aparecen como algunos argumentos explicativos. En virtud de estos antecedentes, no solo la opinión pública desconocería los sistemas de reclutamiento y destitución utilizados sino que también los propios parlamentarios de la zona tendrían cierto grado de desconocimiento respecto de los criterios de evaluación que utiliza el Poder Ejecutivo para estos efectos.

Si bien la designación del intendente en Chile es una facultad propia y exclusiva del Presidente de la República, se desconoce públicamente cómo la máxima autoridad del país resuelve la designación de este cargo regional, encontrándonos frente a una especie de verdadera “Caja negra” en el sistema de administración del Estado situación que contribuye a fomentar las facultades discrecionales del presidente potenciando así un sistema político “hiperpresidencialista”. Resulta fundamental para el proceso de modernización del Estado chileno que el ciudadano común conozca estos procedimientos pues le otorga credibilidad al sistema democrático y a los mecanismos utilizados para el diseño de las políticas públicas, toda vez que el intendente se transforma en una figura central en el grado de éxito de la administración regional y de la gestión del gobierno nacional en la región, y más aún, si se considera el amplio acuerdo político-legislativo alcanzado entre gobierno y oposición para la modernización del Estado, la transparencia y la promoción del crecimiento. Debe considerarse que la “Agenda de Transparencia” incluyó el

establecimiento de mecanismos transparentes, objetivos y despolitizados para el nombramiento de altos funcionarios públicos en determinados niveles y estableció la necesidad de fortalecer el derecho de los ciudadanos a la entrega de información por parte de la administración del Estado.

En este contexto, la presente investigación pretende en primer lugar dar cuenta de las razones de dicha rotación de autoridades en la región de O'Higgins y en segundo lugar indagar respecto de las lógicas subyacentes a estas decisiones presidenciales. Por tanto, esta investigación buscará relacionar esta situación política con los sistemas de reclutamiento, selección y salida utilizados por los distintos Jefes de Gobierno en la región de O'Higgins, desde el inicio de los gobiernos de la alianza política denominada Concertación de Partidos por la Democracia hasta la fecha. Esta tesis busca en definitiva aumentar la comprensión sobre cómo se accede y se pierden estos cargos públicos.

Finalmente y tal como lo plantea Linz, resulta útil estudiar el modo en que la contradicción fundamental de un sistema presidencialista de potenciar por una parte un ejecutivo fuerte y estable y por otra la existencia de ciertos grados de desconfianza latente hacia este sistema presidencial, afecta la toma de decisiones, el estilo de liderazgo, las prácticas políticas y la retórica tanto de los presidentes como de sus opositores. (Linz, 1989:106)

II.- Fundamentación de la Investigación

La democratización del Estado en Chile en el periodo post régimen militar indicaría que los criterios utilizados para el reclutamiento, designación y salida de los altos cargos públicos serían teóricamente distintos a los utilizados en un gobierno autoritario como lo fue el militar (1973-1990). El rompimiento institucional del gobierno militar fue totalizante y radical y buscó crear una situación de irreversibilidad social mediante la desarticulación de las estructuras económicas, políticas, sociales, sindicales y culturales del país, a fin de construir una nueva sociedad. El advenimiento de la democracia permitiría entonces desarrollar una modernización del estado con un énfasis más integrador, ciudadano, transparente y participativo. ¿Pero esto ha sido realmente posible o la figura del presidente ha requerido aumentar progresivamente su poder para controlar el cada vez más complejo escenario político hasta llegar incluso a demostraciones autoritarias en el ejercicio de éste?.

La rotación de intendentes está teóricamente sujeta al efecto y comportamiento de variables políticas tales como influencias de los partidos políticos, al control político del Presidente de la República sobre la administración regional, a la influencia de las élites locales y de los sectores económicos influyentes o al rendimiento o eficiencia de la gestión propiamente tal, entre otras. Si bien el Artículo 1º. de la ley de Gobierno Regional establece que: "El gobierno interior de cada región reside en el intendente, quien será el representante natural e inmediato del Presidente de la República en el territorio de su jurisdicción y que será nombrado por éste y se mantendrá en sus funciones mientras cuente con su confianza", no existe claridad en los procedimientos de reclutamiento, selección y salida de esta autoridad regional, proceso que podría estar relacionado con la "Hiperpresidencialización" del régimen político en Chile y con la inestabilidad política advertida en la conducción regional.

En la región del Libertador Bernardo O'Higgins han desempeñado este alto cargo político en el período 1990-2008 los siguientes intendentes:

Tabla N° 1: Listado de intendentes Región de O'Higgins 1990- 2008

Intendente	Partido	Período
Juan Ramón Núñez Valenzuela	Democracia Cristiana	1990-1993
Roberto Araneda	Independiente Pro DC	1994
Bernardo Zapata Abarca	Democracia Cristiana	1995-2000
Raúl Herrera Herrera	Democracia Cristiana	2000-2001
Ricardo Trincado Cvjekovic	Partido Socialista	2002
Carlos Bravo Barros	Democracia Cristiana	2003-2005 Abril de 2003 a septiembre de 2005
Juan Ramón Núñez Valenzuela	Democracia Cristiana	Octubre 2005- marzo 2006
Héctor Leiva Polanco	Democracia Cristiana	Marzo 2006- enero 2007
Héctor Huenchullán Quintana	Democracia Cristiana	Enero 2007 a la fecha

Fuente: Ricardo Zapata, Encargado de Comunicaciones Gobierno Regional del Libertador Bernardo O'Higgins, en entrevista concedida el 12 de julio de 2007

Los procedimientos formales utilizados para la designación del intendente y jefe del gobierno regional resultan absolutamente desconocidos para la opinión pública, ya que no existe un proceso de reclutamiento abierto a la comunidad, informado y participativo, con requisitos claramente definidos y competencias determinadas, lo que no se corresponde con los objetivos planteados en la citada "Agenda de Transparencia" que buscó entre sus principales medidas establecer mecanismos transparentes, objetivos y despolitizados para el nombramiento de altos funcionarios públicos y fortalecer el derecho de los ciudadanos a la entrega de información por parte de la administración del Estado" (Acuerdo Legislativo para la Modernización del Estado, 2003). Considerando que en el caso de los ministros,

subsecretarios, intendentes y gobernadores la despolitización del aparato del Estado no es totalmente posible, toda vez que se trata de cargos de exclusiva confianza del Presidente de la República. ¿No será conveniente para la democratización del Estado aplicar los mecanismos de transparencia en la selección de estos cargos?.

En este contexto, correspondería preguntarse: ¿Qué ha sucedido al respecto en la región de O'Higgins?, ¿Cómo han elegido los distintos Presidentes de la República a los intendentes de la región?, ¿En qué circunstancias se ha producido la designación y la salida de estos intendentes?, ¿Existe alguna pauta de continuidad en los mecanismos utilizados en las pautas de reclutamiento de estos cargos desde 1990 a la fecha?, ¿En qué medida se ha privilegiado la racionalidad política en la designación de los intendentes por sobre la racionalidad técnica o administrativa? o ¿En qué medida la élite política local ha influido en el reclutamiento y designación de los intendentes?.

Esta investigación también pretende descubrir otros aspectos relacionados y que pueden aportar elementos significativos para la comprensión de decisiones asociadas al tema central de la tesis, así entonces se tratará de conocer las características personales de los ex intendentes, sus orígenes, su formación académica, las competencias alcanzadas por ellos, como también su origen socioeconómico y cultural, el grado de influencia que ejercieron sus partidos políticos durante el ejercicio del cargo, el grado de relación con las élites de estos partidos y la élite económica de la región. Para este efecto se realizaron entre julio y diciembre de 2007 entrevistas a los ex intendentes Juan Nuñez V., Bernardo Zapata Z, Carlos Bravo B., Hector Leiva P., Raúl Herrera H. y al actual Intendente Héctor Huenchullán Quintana.

Resulta también interesante conocer el grado de profesionalización política alcanzada por los ex intendentes, si existió en el proceso de reclutamiento y designación, un modelo de carrera “de abajo hacia arriba”, que les haya significado un ascenso político en los aparatos del Estado o haya motivado en ellos el inicio de alguna carrera parlamentaria, transformándose así el paso por el cargo, solo en un peldaño necesario en la carrera política. O quizás, se podrá concluir que el cargo de intendente

es básicamente “autonómico”, es decir no tiene ningún efecto de ascensor a posiciones políticas superiores o nacionales.

Se pretende analizar y reflexionar sobre si la existencia de mecanismos claros, formales y definidos utilizados para la designación de los intendentes es un tema crítico en el proceso de consolidación institucional y democratizador a nivel regional y nacional, considerando que cada vez cobra más fuerza en la opinión académica y política nacional la posibilidad de la elección directa de los intendentes. Esta investigación parte del supuesto que la administración del Estado en Chile ha experimentado una serie de desafíos y transformaciones en el período de transición política. En marzo de 1990, la alianza política denominada “Concertación de Partidos por la Democracia” comienza a gobernar el país y enfrenta una serie de desafíos que van más allá de reemplazar un sistema político por otro. Este estudio pretende comparar además las pautas de reclutamiento utilizadas para designar y remover a los intendentes regionales, cargo político no representativo pero de significativo impacto en materia de descentralización del poder político toda vez que el ejercicio de este cargo requeriría contar con un mayor número de atribuciones y facultades que le permitan al intendente ejercer un mayor control político sobre los equipos burócratas ya instalados o designados por el Presidente de la República.

Mediante la comparación de los criterios y/o procedimientos utilizados en la designación del intendente, se pretenderá conocer en qué medida han existido pautas de continuidad o de cambio respecto a la política de reclutamiento. Es decir, se trata de conocer cuál es el grado de politización del sistema de selección y designación de intendentes y a su vez, conocer si ha existido en estos dieciocho años una tendencia hacia la meritocratización del cargo, es decir, intendentes cada vez más capacitados técnicamente, o por el contrario, ha existido una tendencia hacia la politización del cargo manteniendo como criterio central la designación desde los partidos políticos, dato relevante toda vez que pareciera instalarse en la agenda pública un mayor consenso respecto que la administración regional requiere un ejecutivo más capacitado en ciertas materias técnicas por sobre las habilidades netamente políticas.

La paradoja que se advierte en esta temática se refiere a que por una parte durante los gobiernos de la Concertación se ha observado la necesidad de aumentar el poder político del Ejecutivo por sobre el poder político de la administración regional para favorecer el desarrollo del programa de gobierno, lo que contrasta con las sendas medidas de descentralización decisional manifestadas por el Ejecutivo en la Agenda de Modernización del Estado o por la necesidad de tecnificar estos cargos.

Finalmente, esta investigación pretende descubrir empíricamente si esta rotación de intendentes ha respondido a una manifestación estratégica de la facultad del Presidente de la República de potenciar su poder a través del ejercicio del veto y del control unilateral de sus agentes de confianza, más que a una selección de candidatos que responda efectivamente a las necesidades particulares de desarrollo y de conducción en la región de O'Higgins.

III.- Objetivos de Investigación

General

a.- Conocer los procedimientos formales utilizados por el poder ejecutivo en el proceso de reclutamiento, selección y destitución de los intendentes de la región de O'Higgins en el período 1990-2008.

Específicos

Respecto del proceso de reclutamiento y selección

- a) Descubrir el tipo de racionalidad privilegiada por el poder ejecutivo para el reclutamiento, selección y destitución de los intendentes de la región de O'Higgins.
- b) Conocer las competencias y habilidades exigidas para la ocupación del cargo.
- c) Descubrir los criterios de evaluación utilizados para la remoción o salida de los intendentes.
- d) Relacionar si la alta rotación es producto de deficiencias de los procedimientos de reclutamiento y selección o es resultado de las deficiencias, falta de condiciones y competencias personales de los intendentes para ejercer adecuadamente el cargo.

Respecto de la influencia del sistema de partidos y las élites políticas

- e) Revelar el grado de influencia de los partidos políticos en la designación y nombramiento de los intendentes.

- f) Conocer el grado de influencia de las élites políticas y económicas locales en la designación y nombramiento de los intendentes.
- g) Conocer la existencia de mecanismos utilizados desde los partidos políticos en la colocación laboral de los ex intendentes.
- h) Averiguar si el proceso de reclutamiento y designación utilizado ha permitido a los intendentes seguir un modelo de carrera “de abajo hacia arriba”, que les signifique un ascenso político en los aparatos del Estado o en alguna carrera parlamentaria.

Respecto de las características personales de los ex intendentes

- i) Descubrir las características personales de los ex intendentes, sus orígenes, su formación académica, y las competencias alcanzadas en su desempeño.
- j) Conocer el nivel de profesionalización política alcanzada por los ex intendentes.
- k) Descubrir en que medida los ex intendentes se han mantenido en la administración pública regional.

Respecto de la institucionalidad del cargo de intendente

- l) Analizar y reflexionar sobre si la existencia de mecanismos claros, formales y definidos utilizados para la designación de los intendentes es un tema crítico en el proceso de consolidación institucional y democratizador de la región de O'Higgins.
- m) Reflexionar respecto de los elementos que debiera desarrollar el sistema presidencialista en Chile para la designación de las autoridades regionales.

MARCO TEORICO

Capítulo I:

El discurso desarrollista del gobierno militar: La descentralización y la planificación regional

Tal como lo plantea Milan Svolik en su texto “Teoría de dinámicas de liderazgo en regímenes autoritarios” y después de estudiar los factores determinantes de la permanencia de líderes en regímenes autoritarios, desarrolló a partir de sus hallazgos una tipología de dictaduras clasificándolas en “impugnadas” y “establecidas”. Esta clasificación permite entender la duración de ciertos regímenes autoritarios en el mundo. La mayor parte de los trabajos sobre políticas en regímenes autoritarios estudian cómo una élite es capaz de gobernar satisfactoriamente grandes sectores. Olson (1993) describe la dictadura como una cleptocracia de un bandido estacionario que controla la estructura política hasta el punto que le “pertenece” (p. 569). Wintrobe (1998) expone que un dictador gobierna satisfactoriamente mediante la represión de algunos sectores mientras abriga la lealtad de otros. Olson y Wintrobe identifican la posibilidad de un levantamiento popular como la amenaza clave a la permanencia de un dictador y enfatizan el rol de la represión en la exclusión de la transición a la democracia, mientras que Acemoglu y Robinson (2001) y Boix (2003) se centran en las transiciones a la democracia (Svolik, 2005:1).

De acuerdo a Svolik, una dictadura “establecida” incluye los medios regulares para que cualquier cambio de poder se lleve a cabo de acuerdo a reglas explícitas como elecciones o convenciones establecidas como es el caso de la sucesión dinástica. En las dictaduras “impugnadas” casi todos los casos de transferencia irregular de poder se refieren a los golpes, levantamientos populares o asesinatos. El principal hallazgo empírico de Svolik se refiere a que en las dictaduras ocurren dos patrones de permanencia del líder. El primer patrón se caracteriza por una corta permanencia del dictador, con un tiempo modal en el cargo entre 1 y 3 años, donde es más posible que ocurra un cambio de poder tras una baja en la economía. El segundo patrón se asocia

con una permanencia larga, un tiempo modal en el cargo entre 8 y 10 años, donde el reemplazo del líder no está relacionado con el rendimiento de la economía. (Svolik, 2005:2).

Para Arrate, el gobierno dirigido por Pinochet se fundó durante 17 años en una dictadura personalista que se establecía y consolidaba sobre la base del liderazgo y el predominio político arbitrario de la voluntad de su máximo dirigente. Este elemento es muy importante y caracteriza este período de la historia de Chile y lo diferencia de otros procesos dictatoriales en otras partes del mundo o de América Latina, por ejemplo, como fue el caso brasilero o el argentino que tenían un carácter marcadamente más institucional que personal como fue el caso chileno (Arrate 1990:90). Así, el régimen autoritario chileno tuvo un carácter más “personalista” que institucional pero sin renunciar al tipo “establecido” en el concepto de Svolik. Según Linz y Stepan, los militares chilenos, especialmente con el ejército lograron institucionalizar el poder y contar con aliados civiles y grupos económicos en la lucha contra la izquierda (Linz y Stepan, 1989). Este carácter personalista resultó una de las claves en la gestión de Pinochet: tuvo relación con el establecimiento de un predominio incontrastado al interior del ejército y entre las otras ramas de las fuerzas armadas.

El gobierno militar que asume el poder total en 1973 representa el rompimiento drástico con el estilo de desarrollo que el país había venido siguiendo—con las naturales diferencias emanadas de los distintos grupos políticos que acceden al poder— desde prácticamente fines de la década de los veinte. Estilo que, entre sus características principales, mostró una asincronía creciente entre el desarrollo social y político y el crecimiento económico del país. El rompimiento fue totalizante y radical y buscó crear una situación de irreversibilidad social mediante la desarticulación de las estructuras económicas, políticas, sociales, sindicales y culturales del país, a fin de construir una nueva sociedad. Dentro de su marco doctrinario de la "seguridad nacional", el gobierno militar definió su acción como antimarxista, nacionalista y autoritaria. Paralelamente planteó un esquema económico completamente liberal dentro del cual se consultó la privatización y desnacionalización paulatina de la

propiedad, la apertura externa de la economía y se postuló la libertad de precios de manera de permitir al sistema de precios operar como el único mecanismo de asignación de recursos.

En un contexto como el descrito resulta razonable pensar entonces que la descentralización y la planificación regional constituyeron en la lógica del gobierno militar verdaderas "anomalías" en un discurso, autoritario por un lado, y ultraliberal por otro. Constituye esta situación un caso de estudio muy interesante para descubrir la racionalidad de la política pública. ¿Cómo se explican estas aparentes anomalías?

Para Sergio Boisier, el gobierno militar desarrolló una verdadera "vocación regionalista" (Boisier, 2001:30). Marcada por los siguientes conceptos: En primer término, tal como se estableció en el documento denominado "*El Ladrillo*" que sirvió de base a la Junta Militar de Gobierno para formular la nueva política económica el estilo de gobierno incluyó un fuerte alegato a favor de la descentralización, entendida ésta en un riguroso contexto de teoría económica, es decir, entendiendo a la descentralización como el marco institucional de un sistema económico basado en el mercado y en un conjunto libre de precios que, en términos relativos, configurarían los parámetros para la asignación óptima de los recursos. No había una referencia, ni cercana ni lejana, a la dimensión territorial de la descentralización. Así, el concepto de descentralización económica se introduce en el discurso del Gobierno, hasta llegar a convertirse en una suerte de slogan que plasmará como una cuestión territorial ligada a la regionalización.

En un segundo lugar, se planteó la necesidad de *rescatar* la obra realizada en ODEPLAN en materia de planificación regional y aprovechar, desde el punto de vista del desarrollo regional, la coyuntura de profundos cambios que se avizoraba. Textualmente se señalaba: "La etapa actual de reconstrucción y restauración que vive Chile presenta una oportunidad inmejorable para atacar las causas de fondo que determinan la forma que asume el desarrollo económico territorial de Chile. En verdad, de no aprovecharse esta coyuntura, parece poco probable que sea posible

alterar de manera significativa el patrón de desarrollo espacial del país" (Odeplan, 1973:20)

Los logros del proceso de regionalización -como el gobierno militar denominaba al proceso descentralizador- no son pocos y la "herencia" regionalista no fue cuestionada por la transición desde el autoritarismo a la democracia ya que "La acción del gobierno militar en este campo de las políticas públicas fue profunda, sistémicamente pensada, parcialmente ejecutada y entregó a los gobiernos que lo han sucedido, una responsabilidad y unos desafíos no sólo importantes en la permanente modernización de Chile, sino que sumamente atractivos en la tarea de reconstruir un futuro en el que se entienda que la "variedad territorial" en estilos de vida, enmarcados en la "unidad nacional" de una sociedad más equitativa, es la mejor expresión concreta de una democracia propia del siglo XXI" (Boisier, en Cossio, 2000:2).

Más allá de una regionalización con fines de planificación, el gobierno militar se comprometió fuertemente y desde el inicio, con un proceso de reforma estructural y funcional de la administración del Estado que buscó reemplazar el sistema político institucional colapsado dramáticamente en septiembre de 1973. El poder total en manos del régimen militar permite asumir una reestructuración del Estado sin oposición, ya que en la Junta de Gobierno se radican el total de las facultades ejecutivas y legislativas. En este contexto, algunos años después, la Constitución de 1980 consagra en el país un régimen calificado como de "neo-presidencialismo" que busca extremar la concentración del poder en el Jefe del Estado, típico de los regímenes autoritarios. (Cossio, 2000:3). Para llevar a cabo esta "vocación regionalista" el gobierno militar requería de la absoluta discrecionalidad de Pinochet para designar a sus autoridades nacionales y regionales. Durante los diecisiete años de gobierno militar se instalaron equipos técnicos que desarrollaron un natural "alineamiento" con el proyecto político del régimen.

La Transición política y los gobiernos de la concertación

El proceso de Transición entendido como un proceso de transformación gradual de los componentes autoritarios en contenidos o instituciones democráticas de un determinado régimen político se aparta claramente de la disyuntiva entre continuismo y ruptura (Allamand, 1990: 103). Para Allamand la Transición chilena combinó y equilibró el dinamismo del cambio y el valor de la estabilidad. La Transición se conceptualizó como una democracia revalorizada con significativas aproximaciones consensuales y plena de potencialidades. Al respecto los siguientes elementos coadyuvaron en esta situación:

1.-Existencia de una decisión temprana de las Fuerzas Armadas a fijar el plazo de término de su ejercicio del poder político y a apoyar un diseño jurídico institucional de transición.

2.-Diseño de una “democracia autoritaria o protegida”, es decir de una democracia con caracteres restringidos. (Allamand, 1990: 104)

3.-Existencia de la Constitución Política de 1980 que estableció en si misma un tipo de transición. Dicha Carta Fundamental instauró parámetros jurídicos y otorgó a la oposición democrática posibilidades de maniobra y organización.

4.- El plebiscito de 1980 significó un momento clave de la Transición chilena: desencadenó toda una dinámica de metamorfosis democratizadora. Impuso como aspecto central de la agenda política, incluso, la necesaria reforma de la Constitución.

Así, un conjunto de fuerzas políticas decidieron constituirse en un bloque que postuló como objetivo deseable y posible una transición gradual, pacífica y ordenada, utilizando la propia terminología de lo que fue la Concertación de Partidos por la Democracia. Para Arrate, la transición chilena fue asumida como un camino deseable que permitió ahorrarle al país un coste social y humano. Las transiciones constituyen para este autor acuerdos entre fuerzas autoritarias y fuerzas que luchan y se oponen al autoritarismo. Representan pactos que a veces adquieren una naturaleza explícita y otras veces son pactos implícitos. Toda transición, si es tal, se caracteriza porque

requiere de determinadas concesiones, transacciones o compromisos. Esta es la esencia de un proceso de transición (Arrate, 1990:92).

Condicionamientos de la Transición chilena

Para Arrate la Transición en Chile presentó los siguientes condicionamientos:

- 1.-El país estuvo condicionado en su conjunto por una historia de confrontaciones que involucra al conjunto de fuerzas políticas chilenas. Conflictos tales como la reforma agraria (1964-1970) y que se agudizaron cuando los socialistas y la Unidad Popular plantean cambios radicales en sus postulados de transformación sociopolítica del Estado a través de la vía democrática.
- 2.- La situación internacional favorable, con un fuerte proceso de “democratización”, el momento de mundialización de la democracia y en este sentido la opinión pública internacional y la opinión política internacional tuvieron una visión ampliamente favorable al restablecimiento de los regímenes democráticos en la región.
- 3.- La transición chilena estuvo muy reducida y limitada, condicionada en sus grados de libertad por la situación económica social del país.
- 4.- La situación político-institucional en la que se inicia la transición. En efecto, el marco jurídico institucional de la transición chilena condiciona el período de transición. Para Arrate, la Constitución Política de 1980 no reunía ninguna condición democrática, ya que fue impuesta y elaborada por el gobierno de Pinochet.

Principales características de la Transición Chilena. Cambio y continuidad

Diversos autores como Moulian, Navia, y Garretón han sostenido apreciaciones sobre el cambio y la continuidad en el sistema político chileno durante este período histórico: el periodo de Transición a la democracia es un periodo de innumerables procesos políticos económicos y sociales, que cuenta con las más diversas miradas e interpretaciones. Tópicos como la definición de su inicio y su término, el rol de los sistemas de partidos en la recuperación del orden democrático, la eficiencia y calidad de los sistemas institucionales y de representación, y los logros económicos y sociales

alcanzados, son siempre analizados desde distintas ópticas teóricas y desde distintos modelos de análisis politológicos.

Para Tomás Moulian, el Chile post Pinochet se caracterizó por la ausencia de una real transición. A fines de 1970 y durante la década de los 80 los politólogos utilizaron para analizar las dictaduras del cono sur, la teoría que distingue entre autoritarismos y totalitarismos. Esta tendencia histórica ayudó a resignificar el término transición. Según Moulian, la operación consistió en disminuir su alcance. En el análisis de las dictaduras del cono sur, cambió de dimensión. El macro concepto original derivó hacia un micro concepto, referido exclusivamente al “paso formal del régimen político autoritario al régimen político electoral”. Así, se deja de lado el problema de la calidad de la democracia, medida por ejemplo, por la calidad de la representación. La estrategia de recambio político demuestra el carácter sectorial y moderado de las transformaciones requeridas, puesto que el pacto original se realizaba entre los sectores más conciliadores de la dictadura y la oposición. “Se estaba pensando en cambios del personal político gobernante, más que en modificaciones de la sociedad” (Moulian, 2004:22).

Así, la Transición chilena a la democracia, consistió en una estrategia de reproducción del modelo socioeconómico, combinada con una democracia posible. Para hacer viable esta estrategia debía generarse un manejo centralizado del proceso por parte de las élites, para que los movimientos sociales no alteraran la dirección moderada del proceso y se redujeran al máximo las presiones sociales que estorbaban la aplicación de las medidas económicas adoptadas desde el gobierno militar. Las élites impusieron un diseño de transición que consistía en evitar los conflictos y crear un clima de consenso y reconciliación. Para Navia, los líderes de la Concertación privilegiaron una Transición sin sobresaltos. “La preocupación por la memoria y los símbolos fue reemplazada por una obsesión por reducir las tensiones y conflictos” (Navia, 2004:110).

Cuadro N° 1: Características de la Transición chilena desde la perspectiva del Transformismo Político de Moulian

<p>Se evitaron conflictos y se redujeron las tensiones políticas</p> <p>Se redujo todo a la lógica de lo posible</p> <p>Se tecnificaron las decisiones para despolitizar posiciones ideológicas</p> <p>Se privilegiaron acuerdos con la derecha</p> <p>Se escondieron los problemas de competencia entre bienes alternativos para reducir el necesario arbitraje entre ellos</p> <p>Se modificó el concepto de “cambio social”, enfatizando el análisis de mínimas modificaciones marginales</p> <p>Despreocupación por el cambio del sistema institucional</p> <p>Esta “transición enana”, todavía aprisionada en los marcos de la constitución ha facilitado el desarrollo de la pseudopolítica” que ha caracterizado la práctica política en los gobiernos de la Concertación</p>
--

Fuente: elaboración propia en base a Moulian, 2004:15

Características del Chile post 90 y la continuidad de la Alianza Concertacionista

Para Garretón, la política chilena ha sido categorizada o resumida en un paradigma caracterizado por el desinterés por la política y un distanciamiento entre la política y la gente, un reforzamiento de la distancia entre la política o los políticos y la gente y por el surgimiento del eje “*modernidad-tradicionalismo*”. Para Garretón, estos tres elementos de un cierto paradigma de la Transición chilena se convierten en una ideología de una clase política o dirigente que identifica su ascenso, influencia o poder, con la vieja utopía de la normalidad y del “ahora si podemos enfrentar el futuro de nuestra sociedad porque somos modernos y consensuales” (Garretón, 1992: 3). Para Garretón lo que existió efectivamente en los primeros años de la Concertación no fue precisamente la pérdida de interés por la política. Lo que no hay es un alto interés por la actividad política, pero si se mantiene el interés por los problemas que trata la política y por los resultados de la acción política.

Las opciones de derecha centro e izquierda siguen siendo significativas. En Chile existe un sistema cristalizado de partidos que se ubican muy precisamente en el espectro o continuo de derecha centro izquierda. Esta nueva configuración de la política chilena se ve afectada por un doble movimiento. Por un lado, hay dimensiones nuevas que se incorporan a la política, como los temas de delincuencia o seguridad ciudadana, medioambiente, familia, frente a las cuales los actores de derecha, centro e izquierda, no han definido aun opciones claras, por otro lado, inversamente, hay dimensiones nuevas que estaban confundidas con la dimensión política y que aparecen adquirir consistencia propia y relativa autonomía respecto de esta: la educación y la estratificación social. (Garretón, 1992: 8)

Para Garretón además de importantes transformaciones estructurales e institucionales ocurridas en los últimos años, en relación a las diversas orientaciones en torno a la tradicionalidad y a la modernidad, por un lado, y a la redefinición temática del conflicto social, por otro, no están aun íntegramente estructuradas las opciones y ofertas políticas de derecha, centro e izquierda, y por lo tanto, las opciones partidarias. Ello no significa ni que la política haya perdido relevancia, sino que se redefine en su contenido y formas de expresión, ni que, la distinción derecha centro e izquierda, haya perdido vigencia, sino que en los primeros años de la Transición se experimentó un proceso, donde ellas redefinen su sentido y sus ofertas incorporando nuevas dimensiones que nunca se agotarán exclusivamente en la política.

Capítulo II: La Transición política y el poder político en un régimen presidencialista

Como se planteó anteriormente, el proceso de transición política en Chile se ha caracterizado por una serie cambios en el orden político e institucional del país, sin embargo ha existido un elemento que ha permanecido constante en el desarrollo de esta etapa en Chile que es el alto carácter presidencialista que ha contextualizado la gestión de los gobiernos de la Concertación y la influencia que esta situación ha tenido en el control político de la burocracia y de otros actores sociales. Para Linz, la única democracia presidencial con una larga historia de continuidad constitucional es la de

los Estados Unidos. Aparte de los Estados Unidos, sólo Chile ha logrado un siglo y medio de continuidad constitucional sin perturbaciones bajo un gobierno presidencial (Linz ,1989:115). En este contexto, la constitución de 1980 consagró en el país un régimen calificado como de "neo-presidencialismo" que busca extremar la concentración del poder en el Jefe del Estado, un elemento típico de los regímenes autoritarios. Las amplias facultades de la figura del Presidente de la República -sin contrapeso político inmediato- ha caracterizado el sistema político chileno. Así, la figura de los cargos políticos no representativos y de exclusiva confianza del Presidente como es el caso de los ministros de Estado, de los intendentes y de los gobernadores, coadyuvan en el ejercicio de un tipo de poder unilateral que ejerce el control político sobre la administración del Estado y condiciona significativamente el desarrollo del programa de gobierno de un determinado Presidente.

El Presidencialismo

El origen del presidencialismo latinoamericano

El Presidente como institución es un producto de la revolución norteamericana. Su establecimiento es producto de los ideales de la Revolución Francesa. (Nohlen y Fernández, 1991:110) La mayoría de los estudios coinciden en señalar que la reunión unipersonal de la jefatura de estado y gobierno, independiente del congreso y también de los ciudadanos, constituía un instrumento tanto de unión para los diferentes estados federados como de autoridad necesaria para la conservación del estado central. En gran parte, el presidente era un monarca democráticamente legitimado. (Nohlen y Fernández, 1991:110). Es indudable que los fundadores de las Repúblicas iberoamericanas tuvieron el ejemplo norteamericano muy presente. En el cono sur prevalecieron los rasgos principales de la estructura colonial, justamente por el interés de mantener el control político y militar de los primeros gobiernos. El presidencialismo latinoamericano, por lo tanto, en su origen es un producto sui generis, en cierto modo un híbrido producto de varios componentes, tanto doctrinarios como empíricos, de la teoría y la práctica de los procesos políticos, como se advierte a continuación:

Cuadro N° 2: Origen del Presidencialismo Latinoamericano

Doctrina de la separación de los poderes versus la tradición monárquica centralista	Constitucionalismo versus autoritarismo	Soberanía popular (nacional) versus gobierno oligárquico
Mezcló el ímpetu ideológico de la revolución política -la separación de los poderes y las doctrinas sobre la soberanía popular nacional- con la tradición monárquica constitucional inglesa y con el centralismo monárquico absolutista de los Borbones expresado en el orden colonial.	Las nuevas repúblicas se fundamentaban en un orden constitucional. El constitucionalismo debía radicar justamente en el control del gobierno. El autoritarismo latinoamericano, en sus raíces, aparece como un postulado “para-constitucional”. Surge como un complemento accidental y transitorio.	Las constituciones consagraron el principio de la soberanía nacional, que implicaba una “acomodación práctica” de la idea de soberanía popular Se estableció entonces, de que el poder de gobernarse o el derecho de gobernarse residía en el pueblo. En América Latina el poder oligárquico se concentró en el ejecutivo.

Fuente: elaboración propia en base a Nohlen y Fernández, 1991: 111 a 115

Respecto de la figura de la representación, el presidencialismo latinoamericano ofrece otro aspecto interesante de tipo jurídico-cultural. La costumbre latinoamericana para denominar al presidente es hablar de “primer mandatario”. El mandato tiene su origen en el derecho privado, pero en su expresión política difiere de él en cuestiones fundamentales, como en su irrevocabilidad y en su carácter no-imperativo. Para el presidente el mandato no solo es imperativo sino que incluye una serie de facultades no escritas más amplias que las establecidas en las normas que lo fundamentan. El sentido de “representación nacional” es más fuerte en el presidente que en los parlamentarios. En el caso del presidente se hace claro el carácter nacional, y por lo tanto, superior al de cada ciudadano. Esto influye, sin duda, en el poder excesivo con que el ejecutivo se encuentra investido (Nohlen y Fernández, 1991:112).

La Presidencialización del sistema y el régimen presidencialista en Chile

Tal como se planteó en la introducción de este trabajo, el objetivo de esta investigación es proporcionar elementos que permitan profundizar en el análisis de la contradicción fundamental de un sistema presidencialista el cual es -según el planteamiento de Juan J. Linz- potenciar, por una parte, un ejecutivo fuerte y estable y, por otra, generar mecanismos que permitan reducir los grados de desconfianza latente hacia este sistema presidencial. En los sistemas presidenciales, existe un

ejecutivo con poderes constitucionales considerables que incluyen un control pleno de la composición del gabinete y de la administración. El Presidente no es solo poseedor del poder ejecutivo, sino también es jefe simbólico del Estado y únicamente puede ser destituido entre elecciones por el drástico paso de la impugnación. En la práctica, como lo muestra la historia de los Estados Unidos, los sistemas presidenciales pueden ser más o menos dependientes de la cooperación de la legislatura, el equilibrio entre poder ejecutivo y legislativo en estos sistemas puede por lo tanto variar en forma considerable.(Linz, 1989:115)

Elementos distintivos del sistema presidencialista

Según Nohlen y Shultze, existen ciertos elementos que caracterizan a un sistema presidencialista tales como clara separación del ejecutivo del legislativo, la elección popular directa del presidente, la inamovilidad política del presidente durante su gobierno, la no disolución del parlamento por parte del presidente y la escasa disciplina partidaria.(Nohlen/Shultze, 1989:805)

Para Linz, por otra parte, existen al menos dos características destacadas de los sistemas presidenciales: el fuerte derecho del presidente a la legitimidad democrática y el plazo fijo en el cargo. Lo primera enfrenta muchas veces la complejidad de ejercer el cargo siendo él y su gabinete minoría frente a los parlamentarios desde el punto de vista del voto popular. Plantea Linz: ¿Quién tiene mayor derecho a hablar de parte del pueblo: el presidente o la mayoría legislativa que se opone a las políticas?. La segunda característica presenta la dificultad de no permitir reajustes continuos que los acontecimientos políticos, económicos o sociales puedan exigir. Además, la duración del mandato de presidente se convierte en un factor decisivo en los cálculos de todos los actores políticos. (Linz, 1989:106)

Paradojas del presidencialismo

Para Linz, (1989: 107) las constituciones presidenciales paradójicamente incorporan principios y supuestos contradictorios. En primer lugar, crean un ejecutivo

fuerte y estable, con suficiente legitimación plebiscitaria como para mantenerse firme frente a la gama de intereses particulares representados en el poder legislativo. Esta característica, refleja una profunda desconfianza hacia la personalización del poder. Así, mecanismos como la Contraloría General de la República, la prohibición de reelección, la independencia judicial e incluso el poder de las fuerzas armadas como “poder moderador” resultan útiles al momento de controlar todo poder plenipotenciario del presidente. Para algunos la rigidez de un sistema presidencialista es una ventaja porque protege contra la incertidumbre y la inestabilidad tan característica de un sistema parlamentario. Así un sistema presidencialista fortalece la necesidad de autoridad y la predictibilidad del sistema de gobierno.

El presidencialismo, según Linz, es ineludiblemente problemático porque opera según la norma de que “el ganador se lo lleva todo”, un acuerdo que tiende a hacer de la política democrática un juego de suma cero, con todo el potencial conflictivo que esos juegos significan. La convicción de que el presidente posee autoridad independiente y es elegido por mandato popular infunde al presidente un sentimiento “mesiánico” y de poder, aun cuando la mayoría que lo eligió sea reducida. Dada estas suposiciones sobre su posición y rol, encontrará que la inevitable oposición a sus políticas es muchas veces molesta y desmoralizante y no como un ejercicio legítimo de control. El peligro que plantean las elecciones presidenciales de suma cero se agrava por la rigidez del término fijo del presidente en el cargo. Vencedores y perdedores está claramente definidos para todo el período del mandato presidencial. Los perdedores deben esperar por lo menos cuatro o cinco años sin ningún acceso al poder ejecutivo ni a la influencia política. El juego de suma cero en los regímenes presidenciales, aumenta los intereses de las elecciones presidenciales e inevitablemente exacerba su tensión y polarización.

La Bidimensionalidad del cargo de presidente

Algunos de los efectos más notables del presidencialismo sobre el estilo de la política son el resultado de las características propias del cargo presidencial. Entre estas características se encuentran no solo los grandes poderes asociados con la

presidencia, sino también los límites impuestos a ésta, como lo es el límite temporal que un término fijo impone al Presidente. El cargo de Presidente es por naturaleza “bidimensional” y en cierto sentido ambiguo: por un lado el Presidente es el Jefe de Estado y por ende el representante de toda la nación y por otro representa una opción política claramente partidaria. Si está a la cabeza de una coalición multipartidaria - como lo es actualmente en el caso chileno - puede incluso representar una opción dentro de otra opción ideológica. Una de las ventajas más significativas del presidencialismo como ya se planteó es la capacidad de proporcionar estabilidad al ejecutivo. Así se reducen las posibilidades de crisis y de cambios permanentes de gabinete como ocurre en un sistema parlamentario. Esta estabilidad del sistema presidencialista se compra según Linz al precio de una rigidez igualmente considerable: reemplazar a un Presidente que ha perdido la confianza de sus partidos es una proposición sumamente difícil. La impugnación, medio institucional para cambiar al Presidente, se transforma en un mecanismo incierto y que consume demasiado tiempo, a diferencia de lo que ocurre con los votos de “no confianza” en un sistema parlamentario.

El Hiperpresidencialismo

También llamado por algunos politólogos y juristas “neopresidencialismo”, al hiperpresidencialismo se lo compara con los gobiernos autocráticos, desde el punto de vista del ejercicio del poder a través de una sola persona con poderes omnímodos.

Para Kart Loewenstein, existen básicamente dos formas de organización de los regímenes políticos. Los primeros se denominan autocracias, porque concentran el poder en unas pocas personas que no están sujetas a control y no reconocen el principio de soberanía popular. Entre estos regímenes autocráticos se incluye a las monarquías absolutas y a los sistemas neopresidencialistas o bonapartistas, los cuales se diferencian de las monarquías por no nacer de un carácter hereditario y por su aparente reconocimiento bajo el principio de soberanía popular. Los segundos se denominan sistemas hiperpresidencialistas. (Citado en Orti,2007).

¿Pero qué características constitucionales posee el hiperpresidencialismo? Recogiendo la estructura orgánica de varios ejemplos, podemos llegar a la conclusión de que existen varias características constitucionales esenciales que dan origen al hiperpresidencialismo. Tenemos que decir que se basa en la impetuosa necesidad de evitar el equilibrio de poderes entre las funciones del Estado para otorgar estos a la función ejecutiva, eliminando varias atribuciones del parlamento y evitando que sus decisiones entorpezcan o detengan los planes programáticos del presidente.

Según Javier Orti para lograr la correcta armonía que debe existir en un sistema presidencial en cuanto a las relaciones ejecutivo-legislativo, es necesario, por ejemplo, impedir la excesiva concentración del poder en la figura presidencial, ya que un error gubernamental puede determinar como único responsable al primer mandatario, lo que ha originado en muchas ocasiones levantamientos populares con el afán de desestabilizar y destituir al representante de la función ejecutiva (Orti, 2007). Si bien en un sistema presidencial el Jefe de Gobierno y Estado es el Presidente de la República, él posee la prerrogativa de conformar su gabinete ministerial para que sus ministros emitan políticas públicas en función de las competencias que tenga cada uno de ellos; por lo tanto, cada miembro responsable de una cartera de Estado debe ser responsable de sus decisiones y responder ante un colegiado representativo cargado de legitimidad, como es el parlamento. El hecho de eliminar la facultad de la cámara, o de enjuiciar y destituir a un miembro del gabinete, implica la falta de variables de desfogue y oxigenación del gobierno y el aumento del desgaste de la imagen presidencial.

En otros casos, el hecho de tomar de decisiones gubernamentales sin consultar al gabinete o consejo de Estado arriesga la estabilidad democrática y política que debe tener un país. Si bien es muy posible la falta de criterio político al momento de ejercer una oposición madura, en un sistema hiperpresidencial la función legislativa se limita únicamente a la promulgación de leyes siempre bajo la posibilidad de un veto parcial o total de a estas por parte del ejecutivo. En algunas constituciones incluso se prohíbe a los miembros del parlamento a tramitar o gestionar partidas originadas del presupuesto anual del Estado. En el sistema presidencial, dicho presupuesto no es

elaborado por el parlamento, aunque sí aprobado por éste, con la opción de emitir sugerencias. Este procedimiento nace a partir de la incapacidad del parlamento, a lo largo del tiempo, para consensuar los presupuestos anuales que entrarán en funcionamiento durante la subsistencia del gobierno.

Para Sergio Barenzstein, editorialista del diario La Nación de Argentina, existen algunos sistemas latinoamericanos donde se ratifican tres elementos para entender el modelo hiperpresidencial. El primer elemento consiste en que el poder ejecutivo concentra una enorme cantidad de recursos políticos, lo que origina que su agenda sea limitada y tenga una tendencia a la micro gerencia o a la discusión solamente de detalles de un determinado tema. Eso provoca un manejo arbitrario de tiempos, prioridades cuestionables y ausencia de un norte preciso desde el punto de vista estratégico. El segundo elemento tiene que ver con el aprovechamiento de oportunidades que se presentan para consolidar la autoridad y el liderazgo del Presidente al recomponerse la autoridad presidencial gracias a la recuperación económica. El tercer y último elemento es la demostración de la escasa sensibilidad de la opinión mundial sobre su tipo de política, ya que preocupa muy poco los costos para el país que tienen sus acciones u omisiones objetivamente controvertidas. Por lo tanto, y en conclusión, la acumulación de poder, la consolidación de la autoridad presidencial y el aislamiento internacional son tres aspectos medulares que constituyen un gobierno de tipo hiperpresidencial, incompatible con la forma de gobierno democrático y representativo que define la Constitución en estos países latinoamericanos. Para Barenzstein esa democracia, no es incompatible con el presidencialismo pero sí con el hiperpresidencialismo, puede, en efecto, ahogarse y perder el gobierno de la ley. (Citado en Orti, 2007) Vemos también que puede ser muy perjudicial y “cortoplacista” el hecho de tratar de concentrar el poder en una figura o en una función. Si bien es cierto que la democracia implica el establecimiento de las ideas mediante la consecución de mayorías, es necesario consensuar pactos mínimos.

¿Entonces, a que juego juegan nuestros presidentes? El juego se llama hiperpresidencialismo y consta de un puñado de reglas claras. Un mandato presidencial de término fijo, con posibilidad de reelección, capacidad de dictar

decretos, de vetar parcialmente leyes, de distribuir una gran cantidad de recursos, etcétera. De ellas ha surgido una práctica que identifica a la presidencia como el premio mayor y es por eso que la oposición, en respuesta a los enormes poderes del presidente, tiene como objetivo hacerse del poder presidencial en la siguiente elección. Es decir, no tiene ningún incentivo para colaborar en el feliz desarrollo de las políticas.

En definitiva, las amplias facultades que representa la figura del Presidente en nuestro régimen democrático se convierte en una forma o mecanismo de sostener el poder desde acciones y decisiones absolutamente unilaterales. Durante los gobiernos de la Concertación en Chile los Presidentes han seguido gobernando con amplias facultades que le ofrece y asegura la Constitución Política de 1980. Por lo tanto, es necesario analizar nuevas perspectivas en el ejercicio moderno del poder presidencial. Un nuevo acercamiento en el análisis considera al Presidente como un individuo cuya personalidad con habilidades que resultan gravitantes para el ejercicio del poder (Moe, 1999: 177). Sin embargo este poder y esta teoría moderna sobre el campo de las decisiones presidenciales tiene para Moe otros actores relevantes: la influencia y acción de los burócratas.

El poder político de los burócratas

Un trabajo de investigación empírico realizado por Terry Moe, empezó a plantear la necesidad de considerar en serio a los burócratas como actores políticos involucrados en las decisiones de gobierno. Esta concepción replantea necesariamente las teorías de mando político y naturalmente del ejercicio del Presidente de la República. En efecto, las teorías o enfoques administrativos trataron históricamente a los burócratas como actores secundarios, controlados por las autoridades políticas. Pero la relación del mando puede ejecutarse de ambas maneras, y no sólo porque los burócratas tienen especialización y otras fuentes privilegiadas de información. En un sistema democrático y presidencialista, las autoridades se eligen, y esto permite a los burócratas una oportunidad de ejercer el poder electoral determinando quién quiere ocupe las posiciones de autoridad y qué opciones que ellos harán en su gestión. Así

para Moe la generación de burocracias resistentes al control central es un tema importante al momento de analizar las decisiones presidenciales (Moe, 2000:451).

Entonces, es necesario establecer nuevas teorías que consideren a los burócratas como actores verdaderamente políticos, y reconocer el poder político que ellos pueden tener sobre las autoridades públicas. Una vez que esto se logra, la noción normal que se tiene sobre la burocracia, es decir, “bajo el mando”, se convierte en un argumento más difícil de mantener. Y la relación entre burócratas y políticos empiezan a parecer mucho más interesante.

En el estudio de burocracia pública, la relación entre las autoridades políticas y los burócratas ha sido considerada tradicionalmente como una relación entre un actor principal y un actor secundario. Las autoridades son los actores principales y los burócratas corresponden a los segundos. El análisis pasa por entender cómo las autoridades pueden superar la asimetría de información que tienen con los burócratas especializados que ejercen el mando encima de sus agentes secundarios. El mando no puede ser perfecto, porque la ventaja informativa da a burócratas el impulso para comprometer en alguna medida la conducta de las autoridades. Pero aun así, las autoridades pueden inventar reglas, incentivos, y mecanismos de supervisión que ayude a mitigar estos problemas y mantener a los burócratas más o menos en la línea de tal forma que respondan a las necesidades de su gobierno.

Los problemas de información son centrales al momento de comprender el mando político. Resulta razonable reconocer que esa información es una fuente importante de poder burocrático. Cuando se trata de organizaciones públicas en contextos democráticos, como normalmente es el caso, la autoridad regula el tipo de poder burocrático. En los sistemas democráticos, las autoridades políticas son los elegidos, pero los burócratas más ordinarios, toman la acción colectiva, en las elecciones y otros espacios de política, puede ejercer poder político determinando quién sus jefes son y qué opciones de gestión realice la autoridad. La autoridad todavía enfrenta los problemas de información intentando controlar a sus agentes. Pero

cuando agentes toman una medida de poder político que pasa por encima de ellos, la autoridad no puede hacer otra cosa que ejercer la política del cambio en la estructura.

El poder del agente técnico y la teoría de mando político

La teoría de mando político trata sobre la esencia de la política. La mayoría de ella trata de los esfuerzos de los legisladores y en el fondo de los políticos, y de los grupos de interés por controlar la conducta de agencias burocráticas a través del uso de la información. Los científicos políticos y economistas han estructurado su pensamiento sobre el mando político, y sobre las instituciones políticas, utilizando la teoría de incentivos como marco explicativo para el análisis de los procesos de administración pública (Laffont y Martimort, citado en: Moe, 2004:15)

El punto de partida de la teoría del incentivo corresponde al problema de delegar una tarea a un agente técnico con información privada. Esta información pueden ser de dos tipos: o el agente puede tomar una acción inadvertido por la autoridad, el caso de riesgo moral o la acción oculta; o el agente tiene un poco de conocimiento privado sobre su costo o valoración que es ignorado por la autoridad, el caso de selección adversa u oculto el conocimiento. La teoría del incentivo considera cuando esta información privada es un problema para la autoridad.

La relación autoridad-burócrata captura un rasgo esencial de las organizaciones de trabajo, y de relaciones jerárquicas: que alguien con necesidades, falta la especialización o tiempo para arreglarlo personalmente, delega la tarea en un agente técnico. Este acto primordial de organización viene con un problema del mando incorporado: El agente-burócrata tiene especialización e información no disponible por la autoridad, y esta asimetría hace difícil para la autoridad poder asegurar que sus propios intereses están siendo fielmente seguido por el agente.

¿Qué puede hacer entonces la autoridad para superar los problemas de información? Esto apunta típicamente a las soluciones estructurales— las reglas, sistemas del incentivo, supervisando los mecanismos, y creando y rellenando los

rasgos básicos de organización, para que opere para reprimir la conducta del agente en las direcciones deseadas. La autoridad necesita superar los problemas de información y controlar la conducta de sus agentes. Una teoría de mando, entonces, es más amplia en el alcance que su nombre parece sugerir. Realmente es una teoría de organización los problemas de la información.

Una consecuencia de la autoridad delegando a burócratas es que ellos pueden volverse más especialistas sobre las responsabilidades de la política que los propios representantes elegidos y con ello se genera un desequilibrio o asimetría en el poder.

El mando político y el poder del agente

Los agentes técnicos defienden ‘los procedimientos administrativos’ que son altamente valorados por la comunidad y por el interés público ya que son los mecanismos a través de los cuales los legisladores controlan la burocracia. En particular, ellos sostienen eso por la necesidad de establecer reglas, procedimientos de decisión, procesos de apelaciones, y asegurar así las ventajas informativas, las conductas de los procedimientos vayan en las direcciones deseadas, asegurando el flujo de beneficios a los electores. Estas ideas llevaron al crecimiento extraordinario de la literatura que no sólo ha orientado el análisis en el área del mando político sino también en los problemas más sensibles de los problemas burocráticos y su estructura, en la responsabilidad democrática, la durabilidad, en las políticas públicas, y en la efectividad gubernamental

En las dos décadas desde que la lógica de la influencia de los burócratas se incorporó en el debate, su influencia ha provocado que los problemas de información permanezcan en el centro del interés. La teoría del mando político tiene una lógica genérica, pues resalta los problemas de información que se pueden aplicar a cualquier actor en cualquier contexto pero no aborda los aspectos de gobierno que hace las relaciones del mando en el público el área verdaderamente distintiva. En particular, ignora el hecho crucial que si los burócratas pueden ejercer el poder a través del proceso electoral, ellos pueden ayudar a determinar quienes serán sus autoridades y

qué objetivos deberán seguir en la oficina. El poder de las autoridades considera incentivos para hacer que los agentes técnicos hagan lo que ellos necesitan. Generan mecanismos de control para asegurarse de lograr los resultados básicos de gestión, modifican la estructura política de las agencias, sus niveles de consolidación, sus sistemas del personal, el rango de funcionamiento.

¿Quién es el amo de la burocracia? ¿Está en el gobierno nacional? Por lo menos se han propuesto tres tipos diferentes de respuestas. La primera respuesta es que existe un solo amo de la burocracia americana, que puede ser el Presidente, el Congreso, o el Poder Judicial. El segundo niega que exista cualquier amo encima de la burocracia y concede autonomía a la burocracia. En el medio de las dos teorías, se encuentra la teoría de los amos múltiples. Para ser un “amo”, se debe tener según Moe por lo menos los siguientes poderes: *el presupuesto, el personal, información, y la revisión reguladora*. La perspectiva de los amos múltiples proporciona una necesidad de construir un marco normativo que permita a los burócratas tomar decisiones, porque en muchos casos, los burócratas no pueden evitar tomar decisiones dependiendo del “amo” que corresponda, resolviendo en un momento dado a que amo escoger y a cual ignorar frente a un problema determinado. Bajo el esquema de los amos múltiples, los burócratas pueden tener que jugar el papel de equilibrar la rueda en el orden constitucional, usando sus poderes estatutarios y profesionales y la especialización para favorecer y conservar el propósito de la Constitución.(Moe, 2004: 20)

El Presidente como el Amo

No sería una exageración decir tal como lo plantea Soo-Young Park, que casi cada presidente moderno tiene o ha tenido miedo que los burócratas podrían cooperar mínimamente con él o que secretamente esquiven sus responsabilidades. Por consiguiente, cada reforma administrativa, a pesar de sus supuestos objetivos y propósitos, ha pensado reforzar el dominio presidencial encima de la burocracia. Según el autor, una de los aportes más significantes para el dominio presidencial vino de El Brownlow Report de 1937. Basado en la creencia que “El Presidente es de hecho el único representante del funcionario nacional de la nación entera.” Como La

sociedad americana experimentó la Gran Depresión, las guerras mundiales, y el levantamiento del estado de bienestar, cada presidente ha intentado una estrategia para reforzar el dominio presidencial por encima de la burocracia, concomitantemente, muchos estudiosos desarrollaron las teorías para explicar este fenómeno. (Soo-Young Park, 2005:40).

Estudiosos de la presidencia americana han trabajado en el análisis de una tradición constitucional y legal en su estudio de la presidencia. Algunos autores señalan que el poder presidencial es una función de un presidente individual “la capacidad personal” para influir en la burocracia y así “el poder presidencial es el poder para persuadir” para ordenar. La presidencia debe volverse una fuente estable de dominio presidencial por encima de la burocracia. Mucha de la literatura ha reconocido el dominio presidencial como el manifiesto en su poder legal para reestructurar las organizaciones gubernamentales, a designar a los funcionarios públicos, o para controlar los fondos de la agencia a través de lo que se llama el “ejecutivo el presupuesto”.

Según Robert Durant y Adán Warber, (en Soo-Young Park, 2005:41) esta noción de la presidencia administrativa se establece como en las siguientes premisas: Primero, la oposición del congreso a la iniciativa presidencial es la regla en lugar de la excepción. Segundo, las agencias federales hacen la política cuando ellos ejercen la discreción burocrática al llevar a cabo los estatutos. Por consiguiente, presidentes tienen otra oportunidad para “legislar” eso no les exige que movilicen el apoyo legislativo. Tercero, los presidentes pueden influir en las políticas de la agencia por medio de herramientas directas o indirectas. A través de estas instituciones, presidentes pueden controlar la burocracia más eficazmente. La presidencia directiva subraya el involucramiento directo del presidente en la dirección del componente mayor de la administración. Este interés directivo incluye, el presupuesto ejecutivo, las relaciones de la prensa, y el despacho de aduanas reguladoras. Por ejemplo, posiciones políticas que se delegaban en las secretarías, se manejan ahora directamente por el presidente con la ayuda de sus ayudantes personales. Al corazón de la noción de Moe de presidencia quedan “la politización de arreglos administrativos y la centralización

de políticas relacionadas con las preocupaciones del presidente, de otorgar énfasis a la congruencia ideológica de los burócratas con el presidente y a los esfuerzos por afianzar la lealtad con el presidente mediante la “infiltración” de la burocracia y el aumento la sensibilidad burocrática.

Según Moe, en la batalla por controlar la burocracia, el presidente tiene ventajas, porque puede tomar las decisiones rápidas y unilateralmente, sin contrapesos, considerando que el Congreso resuelve decisionalmente a través de acciones deliberativas y colectivas. En tiempos cuando se prefieren las decisiones rápidas y unilaterales, el presidente se hace el amo de la burocracia. Moe y Howell reforzaron este argumento exigiendo que la ambigüedad constitucional sobre la estructura gobernante proporciona al presidente un único poder para cambiar la propia estructura de poder (Soo-Young Park, 2005: 36). Desde los primeros días de la República, los presidentes han tomado decisiones que ellos juzgaron necesario para controlar a los burócratas. Una de las herramientas tenaces es el poder establecido en la Constitución. Si el presidente es traicionado, puede reemplazar a sus personas designadas. Aun puede remover a sus propias personas designadas aunque resulta siempre molesto y a veces también políticamente arriesgado. Después de todo, la decisión que incitó el cambio de funcionario hasta que una nueva persona designada invierta la acción. Por estas razones, el poder de la destitución puede ser considerado un último recurso.

Así, los presidentes utilizan dispositivos como el presupuesto ejecutivo, la reorganización administrativa, la revisión reguladora y las destituciones y remociones de los cargos de confianza. Para entender las características de estas herramientas presidenciales, es interesante conocer la diferenciación de Warber entre los acercamientos “contextual” y “unilateral”. El acercamiento “contextual” describe las herramientas indirectas del presidente para intentar lograr los objetivos presidenciales a través de las personas políticamente designadas. Comparado con el acercamiento “contextual”, el acercamiento “unilateral” es más directo, usando las herramientas como las proclamaciones de orden, declaraciones, y el memoranda presidencial. Recientemente, el acercamiento “unilateral” se ha adoptado más

frecuentemente que antes debido a las limitaciones del acercamiento “contextual”. (Soo-Young Park, 2005: 37)

Moe indica que aunque el número de personas políticas designadas va en aumento en la administración pública, su falta de preparación impide muchas veces la efectividad del acercamiento “contextual”. A estas dos concepciones útiles de Warber, Moe agrega el acercamiento “automático”. Las agencias administrativas “automáticamente” sirven al presidente como su amo. Los defensores de la efectividad del acercamiento “automático” exigen a esos burócratas con ideologías diferentes de la del presidente que tiendan a adaptarse a la dirección del presidente.

El control de la burocracia en Chile: lo que señala la Constitución

Tal como hemos visto, la literatura especializada se ha formulado la pregunta de si la legislatura o el ejecutivo es el amo de la burocracia. En Chile, la Constitución de la República establece en el artículo 24 del Capítulo IV que el Presidente de la República es el Jefe del Estado. Su autoridad se extiende a todo cuanto tiene por objeto la conservación del orden público en el interior y la seguridad externa de la República, de acuerdo con la Constitución y las leyes. Como ya se ha afirmado el sistema de gobierno chileno es altamente presidencialista y entrega al Jefe de Estado una gran cantidad de atribuciones y facultades. Algunas atribuciones especiales del Presidente de la República de acuerdo a la Constitución son – entre otras- concurrir a la formación de las leyes con arreglo a la Constitución, sancionarlas y promulgarlas; pedir, indicando los motivos, que se cite a sesión a cualquiera de las ramas del Congreso, dictar delegación de facultades del Congreso, dictar decretos con fuerza de ley sobre las materias que señala la Constitución; convocar a plebiscito, declarar los estados de excepción constitucional en los casos y formas, ejercer la potestad reglamentaria en todas aquellas materias que no sean propias del dominio legal; nombrar y remover a su voluntad a los ministros de Estado, subsecretarios, intendentes y gobernadores; designar a los embajadores y ministros diplomáticos, y a los representantes ante organismos internacionales. Tanto estos funcionarios como los señalados, serán de la confianza exclusiva del Presidente de la República y se

mantendrán en sus puestos mientras cuenten con ella; es decir la Constitución entrega al Presidente de la República en Chile amplios poderes y facultades. De hecho, se establece la relación entre el Presidente y su relación con la administración pública. Esta provisión, de hecho, otorga amplio dominio formal al Presidente por encima de la burocracia.

Los nuevos gobiernos y el control de la burocracia

Cada vez que asume el poder político un nuevo gobierno, una de sus primeras preocupaciones es alterar la organización para dar cabida a todos los compromisos que se han originado antes y durante la campaña electoral. El tamaño de la cúpula importa enormemente al gobierno a la hora de implantar las políticas públicas. A menos que se haya realizado un compromiso específico para reducir el gasto público mediante la disminución del número de cargos de designación política, la tendencia normal es la expansión de la esfera política frente a la esfera dominada propiamente por los burócratas. La pregunta en este terreno es tanto cualitativa como cuantitativa: ¿cuántos cargos van a ser nombrados con criterios políticos y hasta qué nivel va a llegar la designación política para el control efectivo del cuerpo burocrático? (Parrado; 2002:2).

Desde el punto de vista cualitativo también hay que tener en cuenta el incremento de la esfera de influencia de la cúpula que supone el crecimiento del entorno de la presidencia. En este sentido la evolución del entorno de la presidencia se ha transformado en un factor determinante en la designación de los cargos públicos de gobierno. La politización, es decir, el control por criterios políticos –no meritocráticos– de la política de personal, es un elemento funcional del sistema. Respecto al diseño organizativo habría que subrayar dos cuestiones interconectadas que se han ido desarrollando a lo largo de la historia: la presidencialización del sistema y la politización de la estructura ministerial. Para controlar el poder de las burocracias se pueden desarrollar las siguientes acciones según Salvador Parrado:

- a. Se pueden manipular las estructuras creando gabinetes que reflejen o complementen las estructuras existentes y tradicionalmente dominadas por los funcionarios.
- b. Se puede controlar el reclutamiento de los puestos considerados más importantes
- c. Se puede intentar modificar las actitudes y la cultura de las personas que ocupan los puestos de mayor responsabilidad, independientemente de que el reclutamiento se haga con criterios partidistas o no
- d. También se puede alterar el lugar desde el que se toman las decisiones, trasladándolas hacia arriba o bien delegándolo hacia otras unidades funcionales o territoriales (Peters y Pierre en Parrado,2000:2)

Capítulo III : La nueva gestión pública y el control de la administración.

¿Es posible separar política y administración?. La doctrina político liberal protege la libertad del individuo y requiere que el poder político esté controlado. La teoría de la separación de los poderes separa administración y política. Esto supone una fórmula de control donde se establece la subordinación del ejecutivo que solo aplica las leyes al legislativo que “hace” las leyes. El parlamento hace la política,” la burocracia “aplica las leyes”. Así para Max Weber la administración pública es subordinada. “La administración no es ni elegida, ni responsable y por lo tanto no dispone de legitimidad propia (Chevalier y Leschnak, 1986 :172 en Román, 2002).

La administración según Román “no piensa” y carece de poder discrecional. Esta definición delimita la capacidad de actuación de los funcionarios públicos. La administración “cosificada” de la doctrina liberal es más controlable que la administración de corte patrimonial a la que se sustituyó. La administración – considerada desde la perspectiva weberiana como autoridad legal racional con jerarquía solo requiere un conjunto de “conjunto de controles jurídicos” que norme y que tipifique los modos de actuar. La separación entre administración y política es una ficción que distingue entre tareas políticas y tareas administrativas. Para la necesidad de controlar a las administraciones públicas que son “descontroladas en

esencia”. Distingue dos tipos humanos ideales: el del funcionario y el político, que poseen principios de responsabilidad distinta. El primero, es controlado por naturaleza, se niega a si mismo y posee disciplina moral. “El auténtico funcionario no debe hacer política, sino limitarse a administrar, sobre todo imparcialmente”. Por su parte el elemento del político” es la personalidad, lucha y pasión”. Weber descarta encontrar en la administración “algún híbrido”. Para Román el control político de la administración no necesita niveles intermedios de personal que conduce las órdenes políticas a través de cauces administrativos convirtiendo los planes de acción en acción. Así el político solo es responsable pues utiliza valores juicios e ideologías en su quehacer cotidiano.

La “neutralidad política” desde la perspectiva de Román

La creciente complejización del Estado requiere tres elementos:

- a.- De una administración profesionalizada, entendida como el conjunto de conocimientos técnicos suficientes para ejecutar ordenes políticas
- b.- De una administración permanente
- c.- De una administración protegida de las variaciones de la política. Es decir estabilidad organizacional.(Román 2001: 20)

La neutralidad política es parte del modelo legal racional weberiano separada y subordinada al poder político. Posee a su vez dos significados: se entiende como la no participación de los funcionarios públicos en el proceso de elaboración de políticas públicas dirigido en exclusiva a las instituciones políticas del sistema y se entiende como la no participación de los funcionarios públicos en actividades partidistas. El principio de neutralidad política entiende que una burocracia neutral no ha de actuar en ninguno de ambos campos, es decir, ni dentro de la administración, ni fuera de ella. La administración así entendida, es una administración de profesionales no politizada, lo que genera ausencia de corrupción.

Evolución del concepto de “neutralidad Política”. Cargos políticos no representativos

Por una parte, la democracia representativa nos aleja de la democracia directa y abre la posibilidad que los elegidos en algún cargo de representación popular nombren cargos políticos no representativos, (Mosher, 1982 en Román, 2002: 127). Así se pone en marcha una cadena de múltiples delegaciones de representación. Esta situación genera la posibilidad formal de la “politización de la administración” o que es similar a la “democratización de la política” creándose así un espacio de libre disposición en el que el criterio de selección de sus ocupantes no es otro que el de la confianza política

Por otra parte, el citado aumento de las actividades del Estado provoca que la administración y los puestos más de la burocracia deje de ser neutral. Esta situación presenta a su vez dos significados: significado “a”, la burocracia es otro actor en la formulación de las políticas, pues el conocimiento técnico le otorga legitimidad. Así la burocracia se considera unida de alguna manera con las instituciones políticas que operan dentro de la administración. Esto es lo que Román denomina la neutralidad política “A” de la Burocracia, es decir la no implicación en el juego político que ocurre fuera de la administración. Por su parte, el significado “B” de la neutralidad política de la burocracia establece que ésta ha de ser “apolítica” en el sentido de no partidista. Así la relación entre política y administración es más pura y distingue claramente grupos de políticos y grupos de funcionarios. El poder de la burocracia se mide entonces por la capacidad de de los funcionarios de imponer a los políticos su visión de cómo hacer las cosas. Esto genera un conflicto de legitimidades que se enfrentan o cooperan en el espacio político administrativo de la asignación de recursos.

En esta estructura, la burocracia establece una barrera que separa políticos de funcionarios en un nivel inferior de la organización (sólo ejecuta políticas). Aquí el poder de la burocracia se mide por:

- a.- La capacidad de ésta para imponer su visión a los políticos
- b.- Por la capacidad de modificar normas del gobierno en la fase de ejecución de las políticas públicas
- c.- Por la capacidad de ocupar puestos ejecutivos del sistema: entra en el juego político para formar parte del nivel intermedio o colchón desplazando en el poder a los miembros o simpatizantes del o los partidos políticos. Cuando esto ocurre, se hace difícil distinguir entre políticos y funcionarios.

Para Román estudiar las relaciones entre política y administración requiere analizar el poder de la burocracia comprendiendo la capacidad para penetrar esferas de poder que en principio no le corresponde, además del poder de los partidos en el gobierno para instalar a sus propias burocracias en el aspecto administrativo del Estado. La burocracia deja de ser neutral para participan a nivel político en la asignación de los recursos. La burocracia se declara partidaria de una ideología política concreta. La politización de la administración se produce en las siguientes circunstancias:

- a) Cuando los políticos intervienen en el nombramiento de los funcionarios destinados en puestos dentro de la carrera administrativa.
- b) Cuando se producen demasiados nombramientos partidistas en aquel nivel intermedio que hacen sentir a la burocracia desplazada de un espacio que ha ocupado tradicionalmente o cree que tiene derecho a ocupar.

La nueva gestión pública y el control de la administración.

En virtud de lo tratado anteriormente, la relación entre política y administración es en definitiva una difícil separación en la práctica. El concepto de una burocracia como simple ejecutora de las decisiones políticas ya no existe. El surgimiento de la nueva gestión pública como una nueva filosofía incluso de la administración pública se produce cuando el aumento de las actividades de la administración indica que ya no es posible distinguir radicalmente entre tareas

políticas y tareas administrativas, ni lo político ni lo administrativo representan tiempos sucesivos en el proceso decisonal y los criterios utilizados para delimitar el aparato administrativo del orden político no son aplicables universalmente a cualquier administración pública.

Nuevas medidas de la nueva gestión pública

En esta nueva perspectiva administrativa, los funcionarios públicos han de asumir nuevas formas y responsabilidades, entre ellas:

- a) Un mayor énfasis en la delegación de autoridad y en la ampliación de los márgenes de discrecionalidad en la gestión
- b) Creciente comercialización del sector público
- c) Línea de separación cada vez más difusa entre el sector publico y el sector privado
- d) Aparición de nuevos mecanismos de exigencias de responsabilidad (OCDE Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, 1996)

Este cambio tiene consecuencias para la actividad cotidiana de los funcionarios públicos y de los mecanismos que controlan dicha actividad:

- a) Los márgenes de responsabilidad de los funcionarios públicos no se limitan a la mera ejecución de las ordenes procedentes de sus superiores ya que el sistema tradicional de responsabilidad (basado en la jerarquía) se comienza a complementar con lo que se debe a los ciudadanos como usuarios de los servicios públicos
- b) Los gobiernos se están transformando en organizaciones más transparentes. El servicio al público se está convirtiendo en un valor central para todos los funcionarios públicos
- c) Cada vez más funcionarios se están involucrando en la toma de decisiones y en la evaluación de políticas, lo cual pone en cuestión la vieja idea de la neutralidad política.

- d) La adopción de métodos de gestión de la empresa privada en la administración pública obliga a los funcionarios a orientarse más hacia la consecución de resultados que hacia el estricto cumplimiento de los procedimientos (Hondeghem, 1998:2 en Román,2002: 128)

Así, la vieja idea de “neutralidad política” de los funcionarios basada en las fórmulas tradicionales de control de la administración debe replantearse. La posición de neutralidad e imparcialidad del funcionario solo es posible en una administración instrumental mecánica al servicio del poder político pero separado de él. Una administración simplemente ejecutora y libre de de influencias de valores, ideologías y creencias. La nueva gestión pública ha cuestionado aspectos del mito de la separación entre administración y política y sobre los mecanismos de control político. Ha aumentado los márgenes de discrecionalidad dentro de la administración. La paradoja de la nueva gestión pública es que aumenta el poder de las burocracias administrativas a la vez que añade dificultades para controlarla.

Capítulo IV: La nueva gestión pública y la profesionalización de la política

Como ya se ha planteado, la nueva gestión pública supone la interacción de actores o agentes técnicos que influyen cada vez con más frecuencia las decisiones políticas y con actores eminentemente políticos que influyen a favor o en contra del ejecutivo dependiendo de su grado de alineamiento con éste. En esta convivencia resulta fundamental para poder comprender la “racionalidad política” de estos cargos qué se entiende por político profesional. Para Sartori, es una persona que se ocupa de manera estable de la política. No son por lo tanto políticos profesionales los que se ocupan de forma ocasional o durante un período de tiempo limitado y que provienen de una profesión privada que continúan ejerciendo *a latere* incluso cuando asumen el cargo público. (Sartori, 1992: 177). Según el mismo autor, se pueden distinguir las siguientes categorías: a.- El político no profesional; b.-el político semi profesional; y c.- el político profesional.

El político no profesional es fácil de identificar, es el equivalente al político “gentil hombre” de antaño con características particulares muy marcadas: el gran industrial, la personalidad cultural, el gran propietario agrícola, en resumen la persona para quien la política es claramente una “vocación” no una preocupación en el sentido económico del término. El político semiprofesional es aquel que no proviene principalmente de una carrera de partido, que posee una profesión privada y que en cierto modo continúa ejerciéndola. Según Sartori, este criterio no es taxativo. En la categoría de político profesional, se incluyen aquellos que no han tenido otra profesión y que por lo tanto son un personal de estricta extracción partidista que además tienen reducidas posibilidades de retornar a su profesión civil.

La profesionalización del político puede interpretarse con dos significados bien distintos: en el sentido de especialización, de adquisición de una competencia ad-hoc, o bien con una serie de significados negativos. En el primer sentido el político de profesión es un experto una persona que acaba por conocer el oficio que realiza, uno que entiende ello, y por lo tanto constituye un progreso sobre el político diletante, improvisado, inexperto. En el segundo sentido el político profesional es solo una persona que no posee otro oficio. Su característica no es la de estar especializado en la propia profesión, sino la de transformar en oficio una profesión que no es tal: este “hace” política pero no sabe de política, es decir sabe para hacer carrera y estar inmerso en ella, pero no sabe, en el plano del conocimiento más que los otros.

Resulta en virtud de lo anterior es interesante preguntarse si el político profesional merece o no ser considerado como un experto. Es decir si el oficio “ocuparse” de la política involucra ciertas cualidades y competencias que justifican la profesionalización del hombre político en términos de especialización. Al respecto corresponde preguntarse entonces ¿Cuáles son las competencias de un político “experto”: el conocimiento efectivo y técnico del contenido o área temática de los problemas, talento tales como la capacidad de decisión, la rapidez de percepción o un alto grado de habilidad en la negociación y la transacción?.

La política como profesión

La política como profesión no aparece espontáneamente. Durante largo tiempo los ocupantes de los cargos políticos se consagran como aficionados ilustrados practicando un reposo cultivado, la notoriedad heredada y el mantenimiento de un circuito de clientela fundan la autoridad de notables quienes, económicamente independientes y disponibles, pueden sin especialización particular consagrarse a tareas de representación. Sus cargos políticos no son más que la prolongación de su estatus social. La extensión del mercado de cargos electivos y la disminución correlativa del umbral de autoexclusión conduce a entrar en la competencia a los agentes que no disponen o al menos al comienzo disponen en poca cantidad de capitales necesarios para fundar una autoridad política e intervenir de manera pertinente. El político profesional que aparece va desde ahora a vivir por y de la política: conminado a autofinanciarse, haciéndose financiar por la empresa que él anima. Con ritmos muy diferentes, según los países, se impone y legitima esta nueva posición social que implica un mínimo de especialización (empresas y capitales particularmente políticos), de inversión (intereses particularmente políticos) y de producción específicas (bienes particularmente políticos).

Para Offerlé, la movilización electoral se ha hecho más fácil porque los bienes ofrecidos en el mercado político no son solamente bienes colectivos y abstractos que los “empresarios” contemporáneos se proponen intercambiar. Aparte de los bienes indivisibles (ofertas de discursos, promesas de políticas públicas categoriales a nivel local o nacional), otro tipo de bienes han permitido llevar a las urnas y politizar una población a menudo indiferente a esas cuestiones: bienes privados obtenidos de fondos propios -dineros, empleos, amenazas de recompensas o sanciones colectivas- y bienes públicos divisibles -empleos públicos, condecoraciones o amenazas de sanciones individuales- (Offerle, 2004: 44,45).

La profesionalización tiene para Sartori las siguientes implicancias:

a.- Menor representatividad: cuanto más se profesionaliza un parlamentario, tanto más se despega de sus orígenes sociales y también del electorado. La profesionalización es una ralentización de la relación representativa. El representante profesional se platea como una categoría por si misma, en la cual la faceta “profesión prevalece sobre la faceta “representación”. Muchas veces un representante profesional debe preocuparse más por salvar su puesto que de actuar como representante. El político profesional ejerce una profesión extremadamente peligrosa y precaria, cuya alternativa no es la de cambiar su puesto de trabajo o quedarse en paro. Y en muchos casos, la ausencia de un oficio de recambio, de una profesión privada, los enfrenta al angustioso dilema de salvar su puesto o de encontrarse en la más absoluta miseria.

La emergencia y consolidación de los sistemas de partidos se ha asociado históricamente con un fenómeno crucial para ellos: la profesionalización de la política. La otra cara de esa profesionalización es la existencia de un sector de políticos profesionales (clase política, élite política), altamente institucionalizado, capaces de vivir para la política en la medida en que la sociedad provee de oportunidades para vivir de la política. Un sistema consolidado de partidos implica organizaciones dotadas de continuidad, que contribuyen eficazmente a la gobernabilidad global de la nación, que se adaptan a los cambios del entorno socioeconómico y sociocultural preservando una identidad básica propia, pero a la vez ejercen un liderazgo sobre la sociedad a partir de visiones de más largo plazo sobre sus destinos. En ausencia de una política profesionalizada y moderna, es difícil concebir un sistema con esas características.

El límite entre “profesionalización” y “oligarquización”

Es cierto que muchas veces se hace difícil decidir si lo que se tiene es una saludable y funcional profesionalización o una repudiable y disfuncional oligarquización. Puesto que lo primero es un bien público, es perfectamente sostenible que los tiempos exigen un marco regulatorio para los partidos políticos, implementado por una agencia pública, orientado a mantener un umbral crítico de competitividad al interior de los partidos y de transparencia en la gestión de sus directivas. Lo que hay

que evitar es liquidar la fortaleza del sistema, al debilitar la profesionalización en aras de mayor pureza democrática.

En el caso del reclutamiento y designación de un alto cargo público en la administración del Estado como es el caso de los intendentes, el análisis del currículo ofrece una indicación fundamental sobre la influencia del partido en la toma de decisión generada para su elección. Los líderes de partido aunque casi siempre son políticos profesionales son por lo general empleadores. Su posición de fuerza en el partido equivale a una posición de independencia. Aquellos que se encuentran en una posición de “dependencia” son los funcionarios de partido los cuales aunque sean de rango elevado no pertenecen al grupo de los decision makers efectivos y no detentan posiciones claves. Este segundo grupo no posee alternativas profesionales fuera del partido, pero tiene suficiente poder dentro de ese partido. Ejecuta decisiones de partido. Entre estos dos grupos existe un tercero que acoge a políticos semiprofesionales y a todos los no profesionales que al disponer de otro oficio son independientes o potencialmente independientes. Por ello están en condiciones de resistir las ordenes o directivas de partido, pero no pueden imponer al partido sus directivas u órdenes: una situación que Sartori denomina “independencia pasiva”.

Capítulo V: La modernización del Estado y las políticas de reclutamiento en el Servicio Público

El caso chileno de modernización del Estado

La administración pública en Chile se ha caracterizado tradicionalmente por la existencia de una alta politización de los cuadros directivos, o dicho en otras palabras, la inexistencia de cuadros directivos de carrera, dado por el sistema de cuoteo entre partidos. (Iacoviello y Zuvanic, 2006: 147). La modernización del Estado se ha caracterizado últimamente por el desarrollo de una cultura orientada a resultados, como un fenómeno previo a la innovación, por una continuidad política que ha permitido avanzar progresivamente en los procesos de reforma del Estado y la capacidad de implementación, con una alta orientación pragmática, como lo muestra

el caso de las acciones ya realizadas en lo relativo a la Alta Gerencia Pública o la rápida modificación, ante su fracaso, de los incentivos individuales de desempeño por los colectivos.

Entonces, la necesidad de modificar un sistema de administración pública con una alta participación política en la designación de los funcionarios, bajo la forma de acuerdo entre partidos y una carrera estancada en términos de sus posibilidades de progreso y desarrollo de sus funcionarios, ha permitido a Chile experimentar actualmente un momento de transición en lo relativo a su Servicio Civil. Chile se encuentra en un proceso de inflexión toda vez que busca lograr una reforma plena de su servicio civil. La existencia de prácticas orientadas a la gestión por resultados y asociadas a un componente variable de retribución, los consensos políticos previos sobre los que se basó la nueva ley y la implementación concreta que están teniendo sus principales ejes permiten señalar un contexto propicio para el cambio iniciado.

A fines de 1994 se crea el Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública. En 1997 su Secretaría Ejecutiva se eleva a la categoría del Ministerio Secretaría General de la Presidencia y ese mismo año, se establece el Plan Estratégico de Modernización de la Gestión Pública 1997–2000, con líneas de acción en áreas de recursos humanos, entre otras. Asimismo, también se inicia la negociación del Gobierno con la ANEF (Asociación Nacional de Empleados Fiscales) cuyos resultados, en parte, se reflejarán en la promulgación de la Ley N° 19.553. A pesar de esta serie de pasos orientados a la reforma, es finalmente en el tercer gobierno de la Concertación, cuando una serie de escándalos vinculados a sobresueldos en el sector público aceleró el ritmo de las reformas y propició la promulgación de la Ley del Nuevo Trato, la cual retomó temas acordados con la ANEF y aspectos desarrollados por el Comité de Modernización. La ley surge como resultado del acuerdo que los partidos que integran la Alianza por Chile, los de la Concertación y el Gobierno suscriben el 30 de enero del 2003. La Agenda de Modernización del Estado, se incorpora en este proyecto en lo que se denominó la “agenda corta”, esto era, lograr la aprobación de sus ítems centrales, a más tardar al 21 de mayo de 2003.

Acuerdo político-legislativo para la modernización del Estado

En enero de 2003, tanto el gobierno de la Concertación como oposición alcanzaron un amplio acuerdo político-legislativo para la modernización del Estado, la transparencia y la promoción del crecimiento. La agenda de transparencia incluyó- entre otros- los siguientes componentes:

- 1) Establecimiento de mecanismos transparentes, objetivos y despolitizados para el nombramiento de altos funcionarios públicos (Ley No. 19.882 de junio de 2003);
- 2) Transparencia fiscal y evaluación de los resultados de la gestión financiera del sector público;
- 3) Transparencia en el financiamiento de campañas electorales y de los partidos políticos (leyes No.19.884 y 19.885 de 2003);
- 4) Regulación del lobby que asegure la transparencia e independencia en la toma de decisiones públicas;
- 5) Transparencia y buen desempeño de la función y labor parlamentaria; y
- 6) Fortalecimiento del derecho de los ciudadanos a la entrega de información por parte de la administración del Estado.

Al institucionalizarse lo referido a la Alta Dirección Pública, se reguló el reclutamiento, selección, nombramiento, remuneraciones y evaluación de desempeño de los directores de servicios, subdirectores y directores regionales de las entidades que estarían regidas por las normas de esta ley y crea para estos efectos el Consejo de Alta Dirección Pública.(Ley N° 19.882 de 2003).La reformulación normativa partió de un diagnóstico que señalaba una carrera colapsada, en la cual los mecanismos existentes no garantizaban la idoneidad y mérito en el ascenso de los funcionarios; “desplazada hacia abajo y estrecha” y con un alto grado de insatisfacción de sus miembros (DIPRES, 2001). Entre sus puntos centrales figuran, la ampliación de la carrera funcionaria a niveles jerárquicos superiores hasta el tercer nivel de responsabilidad, equivalente a jefes de departamento; la creación del Sistema de Alta Dirección Pública, al que estarán sujetas las funciones de exclusiva confianza de la autoridad, niveles equivalentes a jefes superiores de servicios y hasta el segundo nivel

jerárquico; la implementación de los concursos internos como mecanismo para proveerlos cargos vacantes para el personal permanente; la incorporación de la figura de empleo aprueba; la eliminación del incremento por desempeño individual; la creación del incremento de desempeño colectivo; el premio institucional y en especial el establecimiento de una nueva institucionalidad para administrar descentralizadamente la política de personal, a través de la creación de la Dirección Nacional de Servicio Civil (DNSC) y el ya citado Consejo de la Alta Dirección Pública (CADP).

Así, para el Comité del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de México, la administración pública chilena es una de las más profesionales en el continente: “el gobierno posee una poderosa capacidad para monitorear a los empleados públicos y el uso de recursos dentro de los ministerios, así como para aplicar las políticas del servicio civil” (Mascott Sánchez, 2002:120). No obstante, el servicio civil chileno, de corte burocrático, se encuentra en un proceso de reforma que busca incrementar su eficiencia, efectividad y transparencia. Las metas centrales de las reformas en Chile son: reestructurar el aparato administrativo, para incrementar su flexibilidad, eficiencia y efectividad e introducir nuevas tecnologías y sistemas informáticos; redefinir las funciones y relaciones entre los ministerios de gobierno; fortalecer los mecanismos de evaluación y control ciudadano sobre el servicio civil; y profundizar la descentralización y desconcentración administrativas. (Mascott Sánchez, 2002:122)

El Servicio Público como política de administración pública

El Servicio Público es sólo una de las variables de las políticas de administración pública. No es posible discutir el servicio civil sin hacer referencia a las estructuras gubernamentales. Asimismo, como explica el Comité de Expertos en Administración Pública de la Organización de Naciones Unidas: “Las reformas a los servicios civiles contemporáneos están particularmente relacionadas con las reformas administrativas centradas en la acción estratégica, el fortalecimiento de las instituciones de gobierno y los procesos de toma de decisiones, coordinación y eficiencia del sector público”. El servicio público, y los sistemas de servicio civil, son

una piedra angular de los sistemas políticos democráticos porque constituyen uno de los pilares de la comunicación entre gobernantes y gobernados: “el servicio público es el puente que comunica a los ciudadanos con el gobierno; es el vehículo para asegurar que las respuestas gubernamentales sean eficaces; es coadyuvante de la legitimidad democrática en los aspectos de legitimidad, civilidad, participación, logro del bienestar y las formas de cooperación social”. Los sistemas tradicionales, de tipo burocrático, han cedido paso a sistemas de servicio civil más flexibles y descentralizados, evaluados a partir de los resultados de su gestión. Las medidas, procesos y objetivos de las reformas a los sistemas de servicio civil en el mundo han variado. Asimismo, los resultados son desiguales. Sin embargo, las reformas han contribuido, en la mayor parte de los casos, a fortalecer los principios de mérito, profesionalización, eficiencia y transparencia de la gestión pública. En consecuencia, también han mejorado la imagen de los ciudadanos con respecto a los funcionarios públicos, en general, y a los servicios civiles, en particular. (Mascott Sánchez, 2002:9).

El Servicio Civil

Servicio Civil puede entenderse como “un conjunto de reglas y procedimientos administrativos que regulan el precio del trabajo y su división (asignación) en una unidad administrativa” (Mascott Sánchez, 2002:10). Este conjunto de reglas controla y dirige a los recursos humanos de la unidad y crea un mercado laboral cerrado que se conecta con el mercado laboral nacional. Las reglas de la entrada y la salida, de la permanencia y la movilidad dentro del sistema (la carrera), de la asignación de las actividades y funciones de sus integrantes, y de los premios y castigos a los mismos (incentivos), constituyen las características del servicio civil”. El Servicio Civil implica una administración profesional dirigida y controlada, pero no patrimonializada, por la política y protege el empleo público frente a prácticas de padrinazgo y/o clientelismo. En ese sentido, las reglas del sistema de servicio civil, garantizan a la ciudadanía la profesionalidad y objetividad de los funcionarios públicos, su vocación democrática y el respeto a los principios de igualdad, mérito y capacidad en las diferentes instancias de la carrera funcional, lo cual debe reflejarse en un cuerpo normativo especial. De

acuerdo con diversos autores el servicio público de carrera comprende al menos los siguientes elementos:

El sistema se basa en un esquema de ingreso y promoción a partir de concursos de oposición para ocupar puestos administrativos. Los concursos buscan garantizar la transparencia y objetividad de la selección del personal.

- 1 Precisa de un sistema de formación y capacitación permanente, diseñada de manera diferenciada para satisfacer las necesidades y requerimientos de cada organismo o institución.
- 2 Cuenta con un método que permite evaluar el desempeño de los servidores de carrera.
- 3 Provee un marco normativo con reglas claras y definidas sobre el funcionamiento del sistema en su conjunto.

Los sistemas de servicio público han experimentado cierta evolución. En su primera etapa, instaló un modelo centrado en el patronazgo para posteriormente ser sustituida por los servicios de carrera en diversos países del mundo a finales del siglo XIX y durante gran parte del siglo XX. Finalmente, los sistemas denominados servicio de carrera, se encuentran en un proceso de reforma desde los años ochenta. En el siguiente cuadro se presentan los distintos modelos de reforma de los sistemas de Servicio Público.

Cuadro N° 3: Modelos de Reforma de los Sistemas de Servicio Público

Modelo	Problemas que busca resolver	Características del modelo	Metas del modelo	Redistribución de poder
Meritocrático	Clientelismo, corrupción, falta de estabilidad de las políticas públicas	El mérito es el criterio central para el acceso y la promoción de los servidores públicos Regulación del sistema por medio de reglas escritas Salarios adecuados Importancia de la antigüedad en el servicio público como criterio de promoción Operación de estructuras jerárquicas Estabilidad del empleo público	Profesionalismo. Reducir la corrupción y el clientelismo Estabilidad del empleo de los funcionarios públicos Reducir los poderes discrecionales de los políticos en la administración de los empleados públicos Incrementar la autonomía de los burócratas	Reduce el poder de los políticos e incrementa la autonomía y autoridad de los burócratas
Administrativo	Problemas generados por los sistemas meritocráticos: ineficiencia, sobrerregulación, excesiva autonomía de los burócratas con respecto a los políticos, rigidez de los sistemas de carrera	Esquemas de regulación inspirados por el mercado y la administración privada Acceso, promoción y remuneración en el servicio con base en la evaluación de resultados Descentralización y autonomía a las autoridades locales y directivos de instituciones de gobierno Flexibilización en la política de “empleo garantizado”	Incrementar la eficiencia. Someter a los empleados al control efectivo de políticos y votantes	Aumenta el poder de los políticos, líderes locales y directivos del gobierno y disminuye el de los empleados de carrera
Rendición de cuentas	Falta de transparencia y responsabilidad de los funcionarios públicos, excesiva centralización del poder ejecutivo	Establece mecanismos para fortalecer e control de los poderes legislativo y judicial sobre el ejecutivo Crea figuras para que los funcionarios rindan cuentas a la ciudadanía (ombudsman, organismos que atención ciudadana, garantía de información pública)	Fortalecer el control de los poderes legislativo y judicial sobre el ejecutivo Garantizar la rendición de cuentas por parte de los funcionarios públicos	Amenaza el poder de políticos y burócratas. Los principales beneficiarios son los ciudadanos y grupos de interés

Fuente: elaborado a partir de la tipología de reformas administrativas desarrollada por Blanca Heredia, 2002, pp. 8-10.

Concepto de reclutamiento en la administración pública y en la carrera política

Reclutamiento se refiere al proceso de generar un conjunto de candidatos para un cargo específico. Regularmente una organización anuncia la disponibilidad del cargo en el mercado y atrae candidatos calificados para disputarlo. El mercado en que la organización trata de buscar los candidatos puede ser interno, externo o una combinación de ambos.

En el ámbito de la administración pública, la mayor parte de los países desarrollados de la OCDE comparten un sistema formal de acceso al empleo público, aunque los mecanismos de acceso varían de país a país. A grandes rasgos pueden identificarse tres modelos de sistemas de acceso: El francés, el alemán y el británico. Todos ellos buscan garantizar la igualdad y el mérito en los sistemas de servicio civil, pero a través de distintos mecanismos. Los países que siguen el modelo francés enfatizan el papel de los instrumentos de selección, con garantías formales. El modelo alemán, también formalizado, busca garantizar la capacidad teórico-práctica, por lo que el proceso de selección es largo. El modelo británico, más flexible en los instrumentos, se centra en la profesionalización e independencia de los órganos de selección.

En el ámbito político también existe un proceso de reclutamiento de candidatos. Pippa Norris en *“Passages to Power: Legislative recruitment in advanced democracies”* (citado en García de la Puerta, 2004:280), afirma que para comprender adecuadamente el proceso de reclutamiento en la carrera política es necesario conciliar una perspectiva institucional con el análisis de estrategias de los actores. Salvando las diferencias existentes entre los distintos sistemas políticos, en general, se entiende que el proceso de reclutamiento no es completamente neutral, sino que filtra a algunos aspirantes sobre otros, según la sistemática establecida por los partidos, que son quienes dominan la carrera política. Valores tales como la experiencia política, la capacidad de organización y negociación, las conexiones

políticas, los recursos financieros, la ambición política, la procedencia del gobierno local, la calidad de “funcionario de partido” del candidato, la preparación técnica o profesional, la proveniencia de centros de extracción exclusivos, entre otros, son todos ellos méritos a tener en cuenta o por el contrario a obviar. En base a ello, se ha teorizado sobre los posibles modelos de carrera política en los distintos sistemas políticos, como modelos ideales: Un modelo jerárquico propio de los estados unitarios y centralizados, en los que si parece existir un criterio más reglado que el recorrido se hace de bajo hacia arriba y otro modelo lateral u horizontal, propio de los estados federales y/o descentralizados, en donde las carreras son horizontales y distintas, pues la élite es más permeable y admite una circulación desde el sector público al privado o desde los gabinetes a la judicatura (García de La Puerta, 2004:281).

Sistemas de acceso a la Administración Pública: Sistemas de evaluación, promoción, compensación y remoción

La evaluación del desempeño es, junto con los sistemas de selección por concurso, el mecanismo básico para garantizar la igualdad de oportunidades. Se basa en dos variables: la antigüedad y el mérito. Los sistemas de servicio civil utilizan, en distintos grados, ambos criterios para asignar la promoción, aunque prevalece la antigüedad. La mayor parte de las reformas, no obstante, apuntan a promover el mérito sobre la antigüedad, como un mecanismo para combatir la burocratización. Los ascensos por mérito se logran por medio de concursos, reportes de evaluación de los superiores y/o cumplimiento de metas laborales. Los estudiosos que están a favor de la evaluación sostienen que es un mecanismo necesario para garantizar la eficiencia y eficacia del trabajo de los funcionarios públicos, el cumplimiento de las metas de gobierno y favorecer la carrera de los funcionarios públicos; la tarea pendiente estriba, señalan, en crear instrumentos adecuados y evaluadores bien preparados.

El Comité de Expertos sobre Administración Pública de la Organización de Naciones Unidas agrega que un Servicio Civil competente es aquél que satisface las siguientes características:

- a. Se basa en el mérito y es políticamente neutral;
- b. Tiene una estructura clara, con un tamaño apropiado para la economía nacional;
- c. Rinde cuentas, es profesional y libre de prácticas de corrupción;
- d. Es relativamente autónomo, sensible a las demandas de los ciudadanos y representativo de la población;
- e. Está bien entrenado, orientado hacia los resultados y relativamente abierto.

Un sistema de Servicio Civil que funciona, emite una señal positiva de un gobierno de leyes; de un gobierno público, respetuoso de la división de poderes, de un gobierno abierto a los ciudadanos y de un gobierno con capacidad para solucionar problemas y entregar servicios de alto rendimiento.

Metodología de la Investigación.

Enfoque de la investigación

La presente investigación se enmarca en el enfoque institucionalista de la ciencia política que se plantea como objeto de estudio las normas, procedimientos y organización formal del sistema político y su impacto en la práctica política. Su orientación metodológica es de carácter inductiva, relativista y cualitativa y la teoría que utiliza es normativa, prescriptiva, evaluativa y empírica.

Como todo enfoque institucionalista supone un sistema de gobierno liberal democrático con una actitud conservadora hacia las reformas del Estado (R.A.W Rhodes en Marsh y Stoker: 1995: 54). El enfoque institucionalista plantea un objeto de estudio exclusivo de la ciencia política que es la estructura política de tipo formal – legal.

El método empleado en esta investigación es del tipo descriptivo-inductivo, de tipo formal-legal e histórico comparativo. Es descriptivo porque se refiere a la historia contemporánea e investiga acontecimientos, personas e instituciones específicas produciendo estudios que describen y analizan sistemáticamente fenómenos que han ocurrido en el pasado y que explican acontecimientos políticos contemporáneos a partir de otros anteriores. El énfasis se pone en explicar y en comprender no en enunciar leyes (Kavanagh 1991, en Marsh y Stoker, 1995:55). Es inductivo porque las diferencias se extraen de una repetida observación.

Es una investigación formal-legal pues pretende conocer a las organizaciones formales de la administración pública. Como menciona Eckstein, el enfoque formal legal

considera las reglas y procedimientos legales como la variable fundamental y el funcionamiento y destino de las democracias como la variable dependiente.

Es histórico-comparativa pues supone que una institución política puede ser entendida y apreciada solo al estudiar su evolución.

Metodología cualitativa

La investigación realizada consideró la utilización de entrevistas en profundidad y de tipo “focal”: en profundidad pues pretendía obtener el punto de vista de las personas que estaban fuera y dentro del sistema político actual y que considera a los ex intendentes como seres sociales conscientes que configuran el mundo de la política a la vez que son configurados por él. (Marsh y Stoker, 1991: 55) y “focal” porque se abordó una experiencia concreta común de los actores (Sierra Bravo; 2003, 351)

También se utilizó la observación participante toda vez que se estableció con los actores relaciones de larga duración. La investigación buscaba conocer la experiencia subjetiva de cada entrevistado y el significado particular que él otorgaba a los acontecimientos. La investigación fue realizada entre julio y diciembre de 2007 y se inscribe en la de tipo empírico-explicativa, ya que pretende conocer los criterios y pautas de reclutamiento utilizados en la designación de los intendentes en la región de OHiggins.

Para ello se realizaron entrevistas estructuradas a:

- 5 ex intendentes regionales (desde 1990 en adelante)
- El actual intendente

La investigación se desarrolló mediante:

- Entrevistas en profundidad (técnica metodología cualitativa)
- Análisis bibliográfico
- Revisión de prensa escrita

Tabla N° 2: Caracterización Personal Intendentes 1990-2008 Región del Libertador Bernardo OHiggins

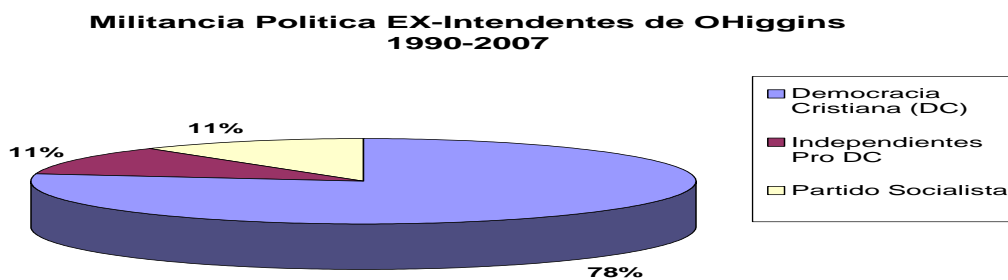
Nombre Intendente	Partido Político	Establecimiento Educacional	Ciudad de origen	Título Profesional	Institución donde se tituló	Especialización	Estado Civil	Religión que profesa	Edad al asumir la Intendencia	Cargo desempeñado antes de asumir	Actividad Actual
Juan Ramón Núñez Valenzuela	Democracia Cristiana	Liceo José Sarto de Rancagua (actual Liceo Oscar Castro)	Rancagua	Sin Título Profesional	No corresponde	Cursos sobre planificación y desarrollo económico	Casado	Católica	47	Empleado del Conservador de Bienes Raíces Rancagua Asesor Ministerio Sec Gral Presidencia	Asesor de la Intendencia de OHiggins en desarrollo productivo Asesor de la Secretaria General de la Presidencia
Roberto Araneda	Independiente Pro DC	_____	_____	_____	_____	_____	_____	_____	_____	Sin dato	Empresario de la Construcción
Bernardo Zapata Abarca	Democracia Cristiana	Liceo Fiscal de Hombres de Rengo	Rengo	Abogado	Universidad de Chile	Diplomado	Casado	Católica	37	Abogado ejercicio libre de la profesión	Asesor Jurídico Defensoría Penal Publica
Raúl Herrera Herrera	Democracia Cristiana	Liceo de Hombres de Chillan	San Fernando	Cirujano Dentista	Universidad de Chile	Post Grado Especialidad Universidad de Chile	Casado	Católica	60	Cirujano dentista ejercicio libre de la profesión	Cirujano Dentista ejercicio libre de la profesión
Ricardo Trincado Cvjekovic	Partido Socialista	_____	_____	_____	_____	_____	_____	_____	_____	SEREMI	Ex Director SERVIU Metropolitano
Carlos Bravo Barros	Democracia Cristiana	Colegio Padres Franceses Santiago	Rancagua	Ingeniero Agrónomo	Pontificia Universidad Católica	Doctorado en Economía agraria Universidad de Lovaina	Casado	Católica	57	Empresario Agrícola	Académico Universidad de Chile Empresario agrícola
Héctor Leiva Polanco	Democracia Cristiana	_____	Pichilemu	Ingeniero en Administración de Empresas	Universidad de Chile – Universidad Los Lagos	Diplomado en Gerencia Pública	Casado	Católica	53	Ejecutivo de Inversiones CORFO	Ejecutivo CORFO Región Metropolitana
Héctor Huenchullán Quintana	Democracia Cristiana	Escuela Normal de Victoria	Lonquimay	Profesor de Educación Primaria	Escuela Normal de Victoria	Magíster en Ciencias de la Educación, Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación	Casado	Católica	60	Director Ejecutivo (S) de Chile Califica Rancagua	Intendente

Fuente: Elaboración Propia a partir de las entrevistas realizadas junio-diciembre 2007

Caracterización personal ex intendentes

El presente capítulo pretende caracterizar personal y profesionalmente a los ex intendentes de O'Higgins, con el propósito de establecer la existencia de cierto "perfil" del cargo, en términos de competencias o de aspectos personales que pudieran haber sido relevantes para su nominación o designación. En primer lugar, se describirá la militancia política de los ex intendentes. Al respecto la Tabla N°2 indica que la Democracia Cristiana (PDC) ha tenido durante el periodo 1990-2008 el "monopolio" político del cargo de intendente en la región de O'Higgins. Resulta pertinente considerar el comentario del ex intendente Juan Ramón Núñez Valenzuela cuando se consultó sobre los criterios de selección de los intendentes. Al respecto señaló: *"Se estableció una cierta línea de primacía de que la intendencia de la región, se estableció una especie de acuerdo tácito no escrito, de que iba a ser de la Democracia Cristiana. Esto se ha ido manteniendo producto que el primer intendente en democracia se denominó como fue el caso mío. Se estableció un cierto criterio como simpatizante de la DC o militante, no hay ningún acuerdo escrito ni formal, pero la experiencia dice, la historia dice que así ha sido"*.

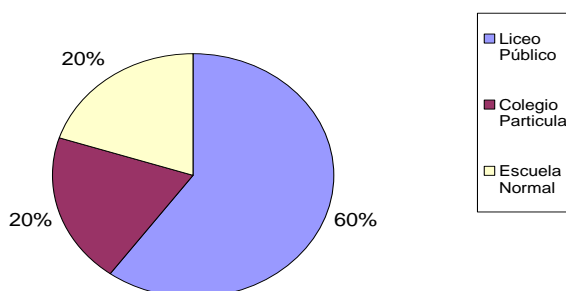
Gráfico N° 1



En relación al tipo de establecimiento educacional donde los ex intendentes realizaron sus estudios de educación media, la información obtenida indica que el 60% de ellos cursó sus estudios en un liceo público, lo que podría indicarnos la extracción social fundamentalmente de clase media de sus familias de origen.

Gráfico N° 2

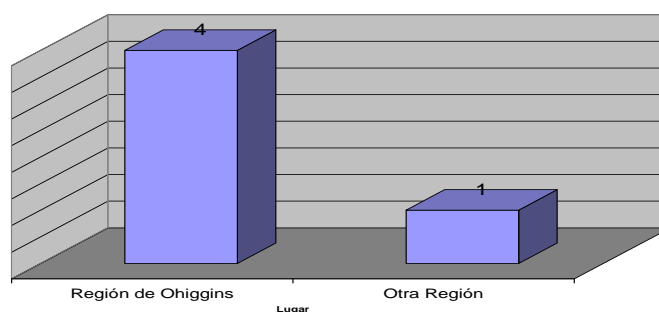
Tipo de Establecimiento educacional donde cursaron sus Estudios de Enseñanza Media



En relación a su lugar de origen, un alto porcentaje de los ex intendentales declara haber nacido en una comuna de la región de O'Higgins, lo que indica una temprana inserción de las ex autoridades en las problemáticas de la región.

Gráfico N° 3

Lugar de Nacimiento de los Ex Intendentales

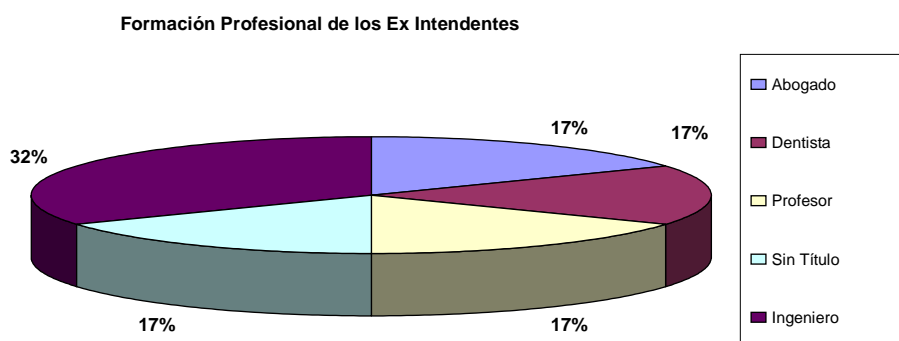


Respecto de la formación profesional de las ex autoridades, la información obtenida arroja que casi la totalidad de ellos posee título profesional, salvo Juan Ramón Núñez Valenzuela que sólo declara haber cursado el primer año de la carrera de Derecho.

De acuerdo a lo anterior, esta ex autoridad regional señala la escasa importancia de la formación profesional y la relación de esta condición con la calidad del ejercicio de este cargo: *“Pues para tener estas habilidades (de gestión) no se requiere título. La gente asocia -y eso es un grave error -la tenencia de un título con habilidades para gobernar y son dos cosas totalmente diferentes. Usted requiere para gobernar, gente que sea capaz, esto no tiene nada que ver con que tenga título o no tenga. Idealmente es bueno que la persona tenga formación académica, pero no es indispensable. Usted puede preguntar a cualquier persona, puede ser por último un creer popular o un creer de la élite, ¡me da lo mismo!, que he sido uno de los mejores intendentales de la región”.*

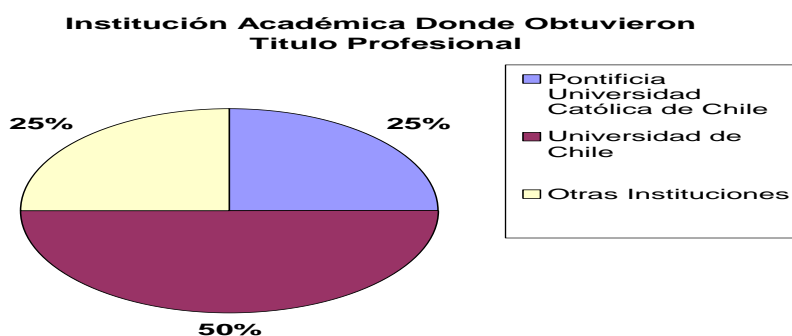
Una opinión muy distinta presenta el ex intendente Carlos Bravo Barros para quien la formación académica es indispensable para el ejercicio del cargo: *“Este es un cargo que requiere gran conocimiento, que requiere un nivel cultural de medio alto hacia arriba, porque uno ejerce mucha influencia en el discurso en la acción pública. Yo me permitiría aunque puede ser cuestionado democráticamente, así como los Presidentes deben hablar inglés, tienen que ser profesionales, yo creo que el cargo de intendente amerita antecedentes universitarios, debiera ser un profesional destacado, independientemente de sus compromisos políticos y las lealtades correspondientes, es mucho más importante la formación académica, por los recursos que se manejan, el intendente realiza una pedagogía, yo hacía gobierno en terreno, en todas las comunas, hablaba con los estudiantes, con los empresarios, con los trabajadores, el Intendente debe ser una persona calificada”*

Gráfico N° 4



Respecto de la casa de estudios superiores donde obtuvieron su título profesional la distribución es la siguiente:

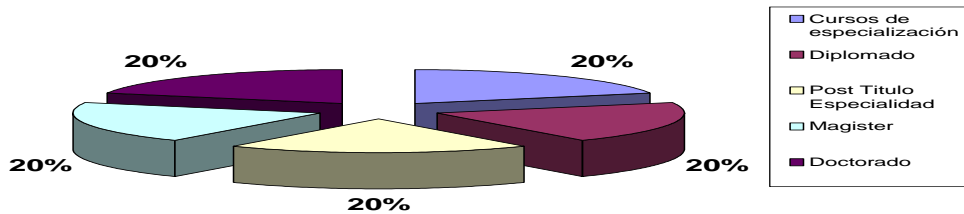
Gráfico N° 5



Respecto de si habían cursado estudios de especialización o post grado al momento de ser designados como intendentes, ya sea a nivel de diplomados, magíster o doctorados, las respuestas fueron las siguientes:

Gráfico N° 6

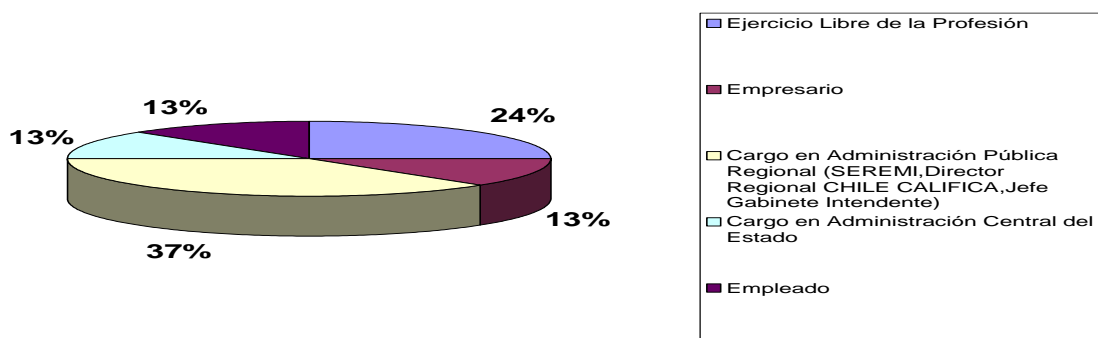
Estudios de especialización cursados por los Ex intendentes antes de asumir el cargo



En relación al estado civil de los intendentes al asumir el cargo todos declararon estar casados. El total de los entrevistados señalaron además profesar la religión católica, lo que sin duda está relacionado con su afiliación a un partido político con un marco doctrinario basado en principios cristianos. Otro dato importante es la edad que los ex intendentes presentaban al momento de asumir el cargo. El promedio de edad al respecto es del orden de los 52.3 años. Consultados sobre cual era la actividad que se encontraban desempeñando al momento de ser designados como intendentes de la región de O'Higgins, los entrevistados señalaron lo siguiente:

Gráfico N° 7

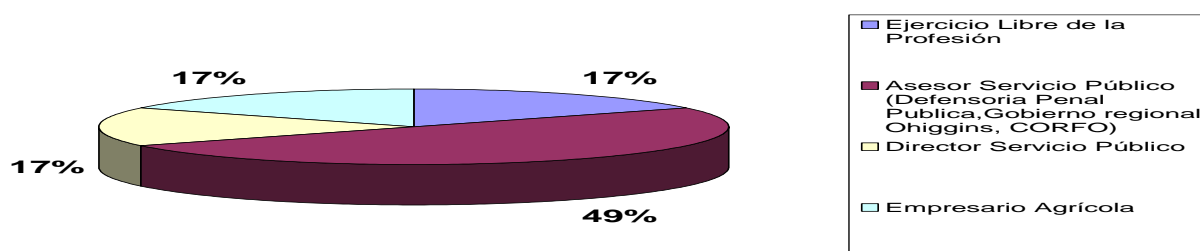
Actividad Desempeñada antes de ser designado como Intendente



Actualmente, los ex intendentes se encuentran en diversas actividades y en distintas áreas. Es interesante considerar que gran parte de los ex intendentes siguen vinculados a la administración del Estado, ya sea desde funciones de asesoría o desde funciones directivas.

Gráfico N° 8

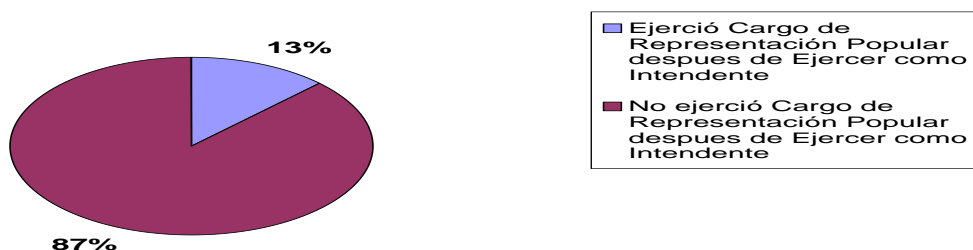
Actividad Desempeñada Actualmente



Respecto de si los ex intendentes de O'Higgins habían desempeñado con anterioridad a su designación como intendente un cargo de representación popular, sólo uno resultó electo diputado luego de ejercer como intendente, como es el caso de Núñez Valenzuela. Herrera Herrera había ejercido como diputado pero antes del gobierno militar (hasta 11 de septiembre de 1973). Sólo otro ex intendente participó en las campañas a diputado pero no resultó electo como es el caso de Zapata Abarca.

Gráfico N° 9

Ejerció Cargo de Representación Popular luego de Ejercer como Intendente



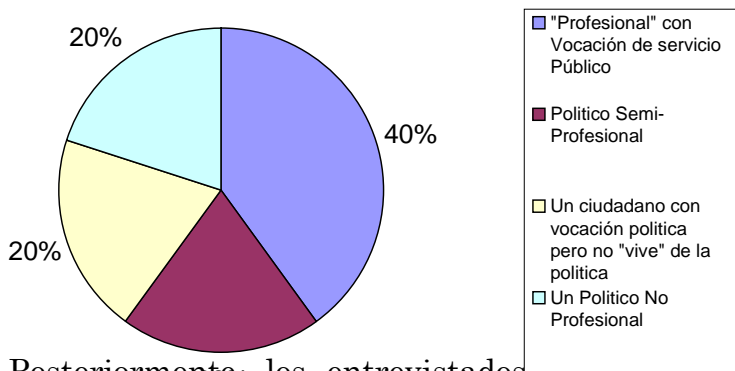
Habilidades y competencias políticas de los ex intendentes

Cuando se consultó a los ex intendentes sobre su grado de profesionalización en la política, la mayoría de ellos respondió que se considera más bien un “profesional” con vocación de servicio público, o mejor dicho un profesional “servidor público”. Recordemos que para Sartori existiría el político no profesional que es el equivalente al político “gentil hombre” de antaño con características particulares muy marcadas:

el gran industrial, la personalidad cultural, el gran propietario agrícola, en resumen la persona para quien la política es claramente una “vocación” no una preocupación en el sentido económico del término. El político semiprofesional es aquel que no proviene principalmente de una carrera de partido, que posee una profesión privada y que en cierto modo continúa ejerciéndola y finalmente, el político profesional que incluye a aquellos que no han tenido otra profesión y que por lo tanto son un personal de estricta extracción partidista que además tienen reducidas posibilidades de retornar a su profesión civil.

Gráfico N° 10

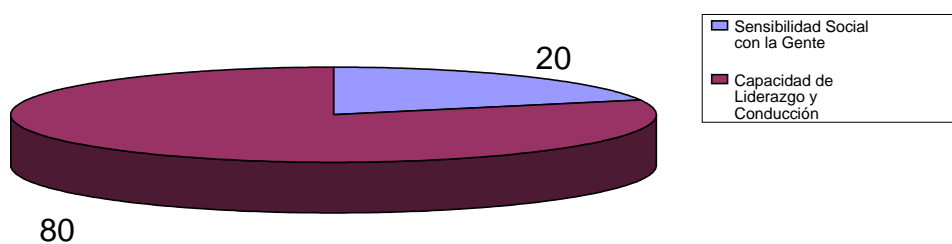
¿Qué clase de político se considera usted?



Posteriormente los entrevistados fueron consultados sobre la competencia más importante que según ellos requiere un intendente para el adecuado ejercicio del cargo. Se les ofrecieron las siguientes alternativas: Conocimiento efectivo y técnico del contenido o área temática de los problemas, capacidad de decisión, rapidez de percepción, habilidad en la negociación y la transacción, sensibilidad social con la gente, capacidad de liderazgo y conducción. Las preferencias fueron las siguientes:

Gráfico N° 11

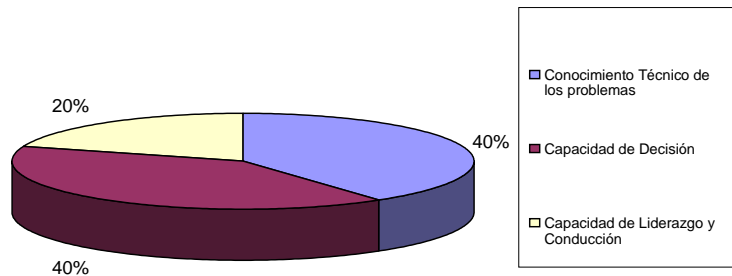
Competencia más importante que requiere un Intendente para el adecuado ejercicio del Cargo



En segundo lugar de preferencias, los intendentes señalaron las siguientes:

Gráfico N° 12

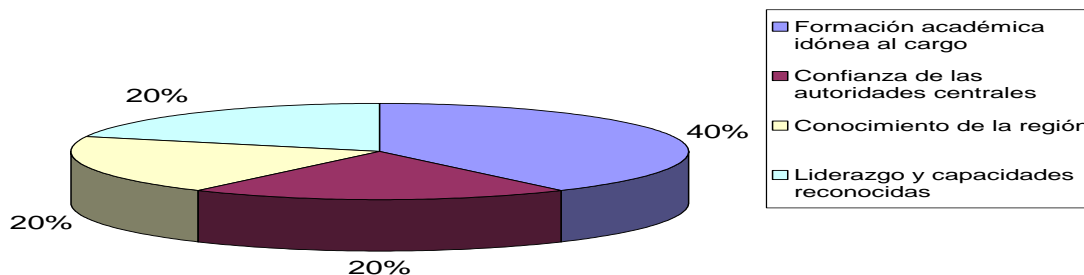
**Competencia ubicada por los ex intendentes en segundo lugar
Respecto de la importancia para el ejercicio adecuado del cargo**



Cuando se les preguntó a los ex intendentes sobre las condiciones que favorecen la gestión de un intendente y Presidente del Gobierno Regional, las preferencias fueron las siguientes:

Gráfico N° 13

Condición más importante que favorece la Gestión de un Intendente



De acuerdo a la propia experiencia en el cargo, los entrevistados señalaron una orientación de preferencias muy similar a la anterior pregunta coincidiendo prácticamente en la orientación de éstas.

Respecto a los procedimientos formales utilizados por el poder ejecutivo en el proceso de reclutamiento y selección de los intendentes de la región de O'Higgins en el período 1990-2008 las respuestas fueron diversas, no lográndose establecer ningún mecanismo regular o común para esta designación. Existen tantos mecanismos como experiencias declaradas por los entrevistados: *“No hay procedimientos formales para designar a los intendentes la verdad es que estos cargos uno se pregunta a veces porque fulano de tal entre dieciséis millones de chilenos o entre los setecientos mil que viven en la región de*

O'Higgins, porque me eligieron a mí. Uno dice porque es el más capo o se sacó la lotería. Es muy sencillo: cuando hay alianzas de gobierno las Alianzas de gobierno se llamen concertación o lo que sea o cuando es un conglomerado político que ejerce el poder hay lo que se llama "equilibrios del poder" (Raúl Herrera Herrera)

Si bien no existió en la pauta de la entrevista una pregunta específica respecto de los criterios que se utilizaban dentro de la alianza de gobierno para designar a los intendentes, la información obtenida permite establecer algunos de ellos. Para Herrera Herrera por ejemplo la designación de la máxima autoridad regional se debe fundamentalmente a "equilibrios de poder dentro de la alianza gobernante" proporcionales al tamaño de los partidos políticos. Señala Herrera: *"Cuando hay una alianza tiene que distribuirse el ejercicio del poder y por lo tanto corresponden tantos ministros a tal partido, tantos ministros al otro partido, tantos intendentes a tal partido y tantos intendentes a este otro partido, en este caso la Concertación cuatro partidos y por su tamaño o poder específico de cada partido o sea la Democracia Cristiana tenía más intendentes que cualquier otro partido porque es el primer partido político. Nosotros seguimos siendo el primer partido político dentro de la Concertación. Por lo tanto tenía mayor número de ministros, intendentes y gobernadores.*

Para Núñez Valenzuela el proceso de designación se explica por situaciones de "lucha" de las directivas nacionales de los partidos por cupos de representación política. Así, en el caso de la región de O'Higgins el monopolio en la designación de Intendentes de afiliación Demócrata Cristiana se debe al establecimiento de una especie de acuerdo tácito no escrito en los gobiernos de la Concertación para establecer una cierta línea de primacía de que la intendencia de la región iba a estar dirigida por un militante DC.

Para la selección de los intendentes, según Núñez Valenzuela se consideran las características de las personas, las condiciones personales, se evalúa a los candidatos que reúnen mayor consenso al interior del partido, que no presentan diferencias con otras colectividades políticas de la concertación. Desde ahí, comienza la discusión para ir eliminando aquel que no reúne consenso, aquel que no es de la región, etc, el criterio

depende de la coyuntura y la circunstancia histórica. Para Carlos Bravo Barros los criterios que han incidido en el cambio de intendente en la región, en la intensidad del cambio son la deficiente capacidad técnica sumado al mayor o menor servilismo a los poderes políticos fácticos regionales: “si tú no eres servil a ciertos parlamentarios estás fregado..., servilismo como condición positiva”

Respecto de los procedimientos formales para designar al intendente se advierten dos tipos de procedimientos:

Tabla N° 3: Procedimientos formales para designar al intendente.

Modalidad 1: A través de los partidos políticos	Modalidad 2: Sin el concurso de los partidos políticos
<p>a.-La directiva regional del partido propone candidato “único” al Presidente de la República</p> <p>b.-Los dirigentes del partido entregan ternas, cuaternas, listas a la directiva nacional</p> <p>c.-Las directivas provinciales del partido proponen directamente terna al Presidente de la República.</p> <p>d.-Los gobiernos solicitan a los partidos de la región por la vía de los ministros, el ministerio del Interior la postulación de nombres y elaboración de las ternas de candidatos</p> <p>e.-Algunos miembros del partido proponen candidato al ministro del Interior y éste lo entrevista personalmente</p>	<p>a.-El jefe de gabinete del ministro del Interior solicita currículum del candidato y agenda entrevista con el ministro del Interior</p> <p>b.-El Presidente de la República ofrece el cargo directo o indirectamente a través de sus colaboradores más directos sin intermediación de los partidos políticos</p> <p>c.-El Presidente de la República con apoyo de un staff que hace un seguimiento de los candidatos, evalúa personalmente al candidato.</p>

Fuente: Cuadro elaborado a partir de información propia

Para Herrera Herrera la designación de los intendentes entre militantes de la Democracia Cristiana “*es una cosa que no está establecida en ninguna parte- pero que habitualmente así se hace por el hábito, por la costumbre*”. Para Zapata Abarca el proceso de designación claramente no está normado. “*El Presidente hace un examen de reclutamiento de la gente que está en la región en base a los méritos curriculares que tiene de cada uno de ellos, debe considerarse especialmente que esta es una decisión que tiene que ver con la persona, pues el intendente es el representante natural que tiene el Presidente de la República en la región*”

Interesante es la información que entrega al respecto Carlos Bravo Barros respecto de lo desconocido que es para él el proceso de reclutamiento y selección que se utilizó en

su caso particular: *“para mi cosa curiosa: yo nunca supe como fue (la designación), bueno que se yo, a mí el ministro Insulza, me conocía, me fue a ver a mi departamento en Santiago, seguramente que a él le entregaron mi nombre algunos miembros del PDC...pero realmente, no lo tengo claro, yo al Presidente Lagos no lo conocía, pero si ahí influyó una entrevista que me hizo el ministro del Interior José Miguel Insulza en Santiago y ciertas personas de la DC, tengo la impresión que no hubo una propuesta de los partidos políticos, francamente no lo sé”*.

En relación a los criterios utilizados por el Presidente de la República para la destitución y/o salida de los intendentes, se advierten algunos de ellos luego de efectuadas las entrevistas:

- a.- Termino “natural” del período de ejercicio
- b.- Dejan de contar con la confianza del Presidente de la República
- c.- Por razones de edad
- d.-Algunos casos por estimarse de que no hay una buena conducción política
- e.-Por deficiencias en la gestión técnica, fundamentalmente respecto de la inversión regional.

Respecto del punto b, es pertinente considerar el planteamiento de Raúl Herrera: *“Las particularidades de los cargos de confianza hacen que una persona permanezca en el cargo mientras el Presidente de la República así lo decide porque así esta establecido en la Constitución: que estos son cargos de confianza”*. Continúa Herrera *“Para la salida, el Presidente de la República no le pregunta a nadie, son cargos de confianza. Nadie tiene que preguntarle al Presidente de la República porque lo nombró a Usted o porque le pidió la renuncia. A nosotros nos llamó el ministro del Interior el mismo día a todos pidiéndonos que pusiéramos el cargo a disposición del Presidente. Nadie debe sentirse ofendido ni decir nada. Así es la naturaleza del cargo”*.

El mismo Herrera plantea el criterio de la edad como un factor que a él le afectó personalmente: *“Yo salí por una cosa muy general, y es que el gobierno estimó después de dos años de ejercicio del cargo -y esto no es que me lo hayan dicho sino que*

objetivamente comprobé- éramos trece intendentes y a once nos sacaron porque éramos mayores de sesenta y cinco años cosa que a mi parece una de las cosas mas absurdas y ridículas que he visto en mi vida. Entonces salió conmigo Renan Fuentealba por ejemplo, que había sido senador de la República, que había sido Presidente de la Democracia Cristiana, que llevaba doce años como intendente, intendente de Aylwin, de Frei y de Lagos y ya tenía ochenta años, por lo tanto salió él y junto conmigo salieron de los trece, once. Para serle bien franco sólo quedó uno: un muchacho de la I región que había sido designado hacía dos meses y quedó un amigo del Presidente de la República el de la octava región. Todos los demás salimos”

Finalmente, pareciera ser que cada evento de designación tiene su propia dinámica y modalidad. Al respecto es revelador de esta afirmación lo señalado por el actual Intendente Héctor Huenchullán: *“Yo en la práctica puedo hablar de lo que yo conozco y ahí podría hablar de tres experiencias en el fondo. La primera experiencia fue en el año 1994 cuando el partido al que yo pertenezco me postula formalmente para ser intendente. ...Puedo aludir un segundo caso también personal que pudiera también constituir un mecanismo: el Presidente de la República ofrece ser Intendente a una persona que conoce y le merece su confianza. Lo puede hacer directamente, lo puede hacer a través de algunos de sus colaboradores más directos o de la persona que él estime conveniente. El tercer mecanismo que yo conozco es el que se utilizó cuando empezó el trámite para designar supongo yo al nuevo intendente. Fui llamado por el Jefe de Gabinete del ministro del Interior para que le enviara mi currículum y me invitó a una entrevista con el ministro. Ahí el ministro preguntó respecto de mi disponibilidad para ocupar el cargo en el evento que la Presidenta me designara y bucean todas las cosas que se bucean cuando se ofrecen cargos de esa naturaleza”.*

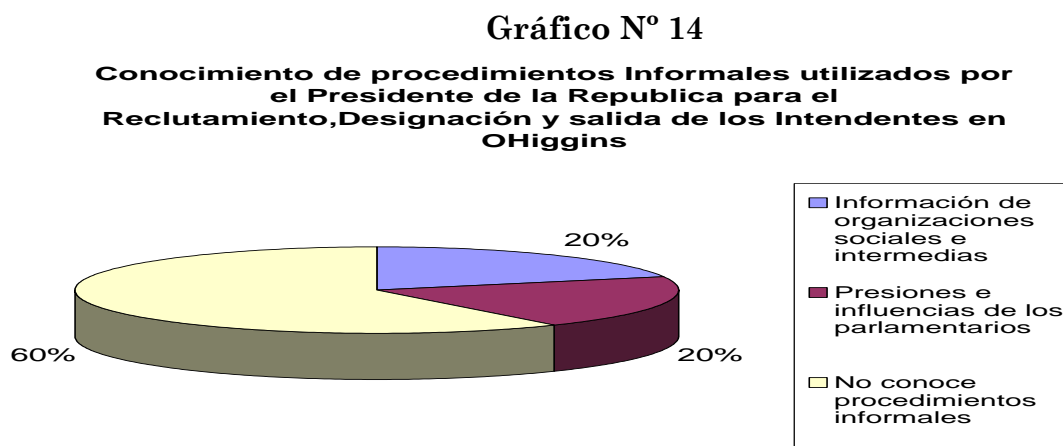
Respecto de la importancia de la relación de confianza entre el Presidente de la República y el candidato a intendente en el proceso de designación del intendente es conveniente establecer alguna distinción. Se advierte en esta investigación dos tipos de mecanismos de delegación de confianza del Presidente al momento de reclutar: la confianza entregada a partir del conocimiento personal del candidato por parte del Presidente y la confianza delegada en algún representante suyo. En efecto, no en

todos los casos estudiados el Presidente de la República ha conocido personalmente la trayectoria de los candidatos por lo que se presume que esa relación de confianza es un ejercicio de delegación absolutamente necesaria.

Para Huenchullán Quintana, actual intendente de la región, la confianza que se establece en la relación es una combinación de ambas: *“La confianza depositada por el Presidente en el intendente es una mezcla de confianzas personales y delegadas. Puede existir- cuestión que no hubo en mi caso, pues yo no había tenido mayor relación con la Presidenta, por lo tanto ella no me conocía. De modo que depositó su confianza en mí a partir de seguramente de la información que le proporcionaron respecto de mi persona. Presumo que esa información se la proporcionó el ministro del Interior. Ahora, es lógico pensar también que indistintamente, que el ministro del Interior lo conozca o no lo conozca a uno, ellos piden indudablemente información a otras personas ligadas fundamentalmente al ámbito político”.*

Zapata Abarca también apoya el argumento de que existen dos tipos de confianza: una confianza delegada desde el punto de vista de la estructura jurídica como representante del Presidente en la región, y una relación de confianza personal.

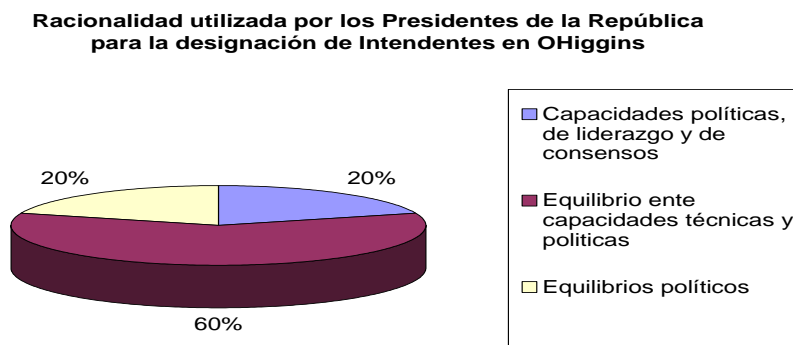
Respecto de los procedimientos informales utilizados por el Poder Ejecutivo en el proceso de reclutamiento, selección y salida de los intendentes de la región de O’Higgins en el período 1990-2008. Las preferencias fueron las siguientes:



Núñez Valenzuela, el primer intendente designado en el período democrático, indica que existen naturalmente presiones, influencias, opiniones de los partidos, de los parlamentarios, en el proceso de reclutamiento de los intendentes, pero desconoce el peso que eso tenga objetivamente. Héctor Huenchullán, Carlos Bravo y Raúl Herrera señalan no conocer otros procedimientos. Interesante es el comentario de Zapata Abarca quien señala *“Por cierto, no me cabe duda que el Presidente de la República al designar un cargo de tanta importancia como es el de intendente y Presidente del Gobierno Regional tiene que tener otros canales de información, y esos serán a través de los partidos políticos, de las organizaciones intermedias, sociales, en fin, yo creo que toda opinión que pueda ser coadyuvante a la decisión del Presidente va a ser positiva”*

Consultados sobre el tipo de racionalidad política o técnica que han privilegiado los distintos Presidentes de la República de los gobiernos de la Concertación para el reclutamiento, selección y destitución de los intendentes de la región de O'Higgins, las preferencias de los entrevistados fueron las siguientes:

Gráfico N° 15



Respecto de las capacidades políticas, es pertinente considerar el planteamiento de Núñez Valenzuela quien fue el primer intendente de la región de O'Higgins en el régimen democrático. Interesante es conocer los indicadores de gestión que se utilizaron para designar intendentes cuando no había “experiencia democrática previa” en la gestión de los gobiernos regionales: *“En el gobierno de Aylwin se privilegió la política del consenso, también el liderazgo, la capacidad de gestión aunque no había experiencia de gobierno anterior, se consideraba la experiencia en la campaña, la experiencia en la conducción de los partidos, en consecuencia había*

conocimiento respecto de su calidad de personaje popular, de su respaldo partidario en la Concertación y de su capacidad de gestión interna”.

Distinta es la evaluación que hace al actual intendente quien enfatiza la capacidad técnica en la gestión de un gobierno regional: *“no soy una persona desconocida en el ámbito de la gestión pública, fui diez años seremi de educación, seis años seremi de Planificación, por lo tanto datos deben haber, fueron dos períodos completos, dos periodos como seremi de Educación y un periodo completo como seremi de Planificación. Yo supongo que deben haber ahí datos concretos respecto del desempeño, si uno pasa los dieciséis años sin que lo echen, seguramente siendo bien evaluado, por lo tanto es capaz de permanecer en el caso mío sin tener padrinos políticos siendo sí militante de un partido político pero sin padrinos políticos, que lo promuevan a uno yo creo eso es una señal de las capacidades, de conocimientos, de experiencia acumulada en el conocimiento de la administración pública por una parte y de dieciséis años siendo autoridad en una región”.*

Sin embargo, a la hora de efectuar un análisis integral, señala la conveniencia de establecer equilibrios entre lo técnico y lo político: *“un cargo del gobierno interior, de intendente, de gobernador, donde deben jugar un rol político presumo que deben primar las capacidades políticas. Ahí la mezcla existe, debe haber un balance entre lo político y lo técnico”.* Similar percepción tiene Zapata Abarca quien señala que también debe existir una mezcla entre ambos factores: *“Yo creo que es una mezcla de ambos factores. Lo político está unido a lo técnico. Un intendente eminentemente técnico cojea, le falta la otra parte y viceversa. Yo creo que es una mezcla, una amalgama de ambos factores. Creo que es un todo”.*

Para Herrera Herrera lo que se ha privilegiado son los equilibrios políticos a la hora de establecer énfasis en algún tipo de racionalidad *“Lo que ha privilegiado aquí son los equilibrios políticos”* al momento de designar a las máximas autoridades regionales. Interesante es su planteamiento respecto de los efectos políticos que puede representar una buena o mala gestión del Intendente para los intereses de la alianza gobernante *“Si a una autoridad le va mal en el resultado electoral de su región que no*

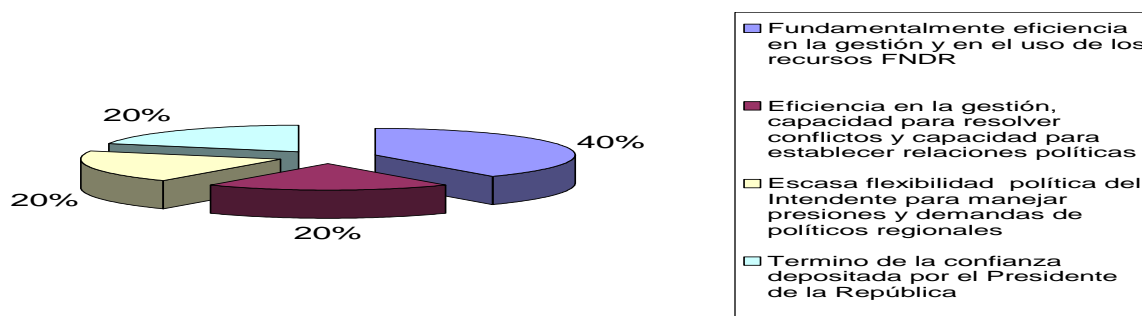
depende del intendente. Pero si hay una debacle o hay peleas intestinas entre los partidos de la alianza, el “pato” lo paga la autoridad del ejecutivo. Mire, los intendentes son los fusibles, si en una región el resultado electoral por x razón es deplorable, no le quepa la menor duda que el intendente en cualquier gobierno le van a cortar los brazos”.

Un argumento radicalmente distinto presenta el ex intendente Carlos Bravo Barros quien señala que más allá de toda racionalidad al momento de designar a un intendente se ha considerado en algunos momentos algunas cualidades personales de los candidatos respecto de su capacidad política: “Se ha privilegiado en la región el nombramiento de *“personajes de fácil sometimiento a intereses partidarios. Si tu quieres le colocas: “pequeños personajes de fácil sometimiento a intereses partidarios”.* Más allá de la consideración de “irracionalidad” por parte del ex intendente de este tipo de criterios, la designación de un sujeto con capacidades particulares no deja de ser también una elección racional establecida en el sistema de reclutamiento que busca adecuar medios a fines políticos.

Respecto de los criterios de evaluación que han sido utilizado los Presidentes de la República para la remoción o salida de los intendentes en la región de OHiggins. Los ex intendentes señalaron lo siguiente:

Gráfico N° 16

Criterios de Evaluación utilizados por los Presidentes de la República para la remoción o salida de los Intendentes



Frente a esta pregunta existen distintas respuestas no registrándose ninguna tendencia predominante. Un 40% de los entrevistados señalan que es fundamental la eficiencia en la gestión y en el uso de los recursos del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) y en la evaluación que al respecto hacen en el poder ejecutivo

central. Para Núñez Valenzuela: *“el FNDR es un elemento importantísimo en la evaluación del intendente. Puede ser justo o injusto porque es un dato, pero por qué es tan importante y relevante, algunos aquí no me creen, pero el FNDR es la única actividad de financiamiento que la región distribuye por sí y en lo que estima conveniente, con proyectos técnicamente, se resuelve aquí en la región por una proposición del intendente y el Consejo Regional vota. Por lo tanto, desde el centro por decirlo así, desde Santiago se mira, si estos caballeros tienen una determinada cantidad de recursos y no las invierten el año no hay una buena gestión, por las razones que sea”*. Para esta ex autoridad regional el criterio de la capacidad política de un determinado intendente es más difícil de medir, resulta más intangible: *“La gestión se puede medir estadísticamente, en los fondos regionales, en la inversión, es posible medir objetivamente, lo otro son sensaciones, el ánimo colectivo”*

Según Herrera Herrera fundamental es el cumplimiento del gasto y de las inversiones presupuestadas. Cada región tiene un ítem de recursos que es el Fondo Nacional de Desarrollo Regional que es aprobado por el Consejo Regional del cual el intendente es el jefe. *“Entonces la primera medida para una autoridad es que el plan de inversiones haya sido ejecutado en un cien o noventa por ciento y no en un sesenta como ocurrió últimamente. El anterior intendente Héctor Leiva Polanco (DC) salió el año pasado porque su inversión fue deplorable por equis razones. Cuando un intendente asume debe interiorizarse o porque no tienen un equipo idóneo o porque en el Consejo Regional las cosas no son ágiles, entonces la inversión no avanzó y se llega fin de año con una inversión que no correspondía, y eso sí es pésimamente evaluado en un intendente”*.

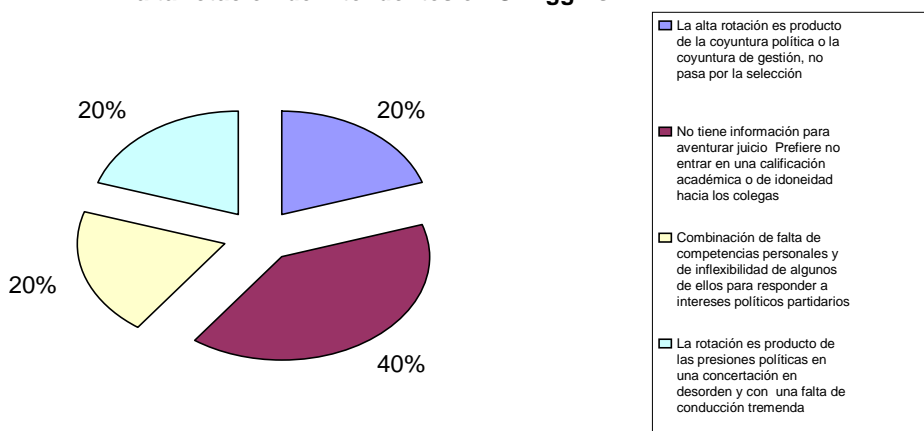
Huenchullán Quintana comparte el criterio anterior y agrega otros ámbitos de evaluación para la gestión de un intendente: *“La capacidad para resolver conflictos, eso siempre está presente. Si a usted se le van en collera los conflictos rápidamente se quema. Está la capacidad de negociación entre medio”*. Agrega un tercer elemento más “político -político” que tiene que ver más con las habilidades del intendente para manejarse en términos de relaciones, con los actores regionales, la capacidad para relacionarse bien con los partidos políticos, con las organizaciones sociales, sindicales, las relaciones con este tipo de organizaciones.

Finalmente, Carlos Bravo Barros señala que en su caso particular su destitución se debió a su escasa flexibilidad política para aceptar presiones y demandas de ciertos políticos regionales. Es un error, según esta ex autoridad regional, considerar que el intendente tiene que ser servil hacia ellos: “Sino, tarde o temprano te van a pasar la cuenta”. Al respecto resulta interesante conocer la opinión de esta ex autoridad manifestada en un diario regional: *“En las regiones es común observar en nombramientos de autoridades públicas y jefaturas de servicios el predominio de pequeñas lealtades y servilismos hacia los correspondientes parlamentarios, sobre antecedentes e idoneidades profesionales. Estas nuevas formas de apropiación de lo público constitutivas de verdaderas estrategias personales de sobrevivencia, van debilitando la gestión de gobierno en términos de equidad y eficiencia”* (Diario El Rancaguino, columna Opinión, jueves 15 de febrero de 2007).

Respecto de si la alta rotación de intendentes en la región de O'Higgins era producto de deficiencias de los procedimientos de reclutamiento y selección o es resultado de la falta de condiciones y competencias personales de los intendentes para ejercer adecuadamente el cargo, los entrevistados señalaron lo siguiente:

Gráfico N° 17

Factores explicativos de la alta rotación de intendentes en O'Higgins



Para algunos como el ex intendente Núñez Valenzuela, la alta rotación es producto de la coyuntura política o la coyuntura de gestión, no pasa por la selección de los

candidatos. Otros entrevistados prefieren no entregar causas explicativas porque o no se sienten con información para aventurar juicio o porque prefieren no entrar en una calificación académica o de idoneidad hacia los colegas. Otros piensan que se debe a una combinación de falta de competencias personales y de inflexibilidad de algunos de ellos para responder a intereses políticos partidarios. Para otros la rotación es producto de las presiones políticas en una Concertación en desorden y con una falta de conducción importante. Revisemos algunos comentarios.

Para Juan Núñez, en general todos los intendentes de O'Higgins han tenido problemas de gestión política o de administración, que no han pasado por la selección, sino más bien, por la coyuntura política o la coyuntura de gestión. Los criterios dependen de la coyuntura, para cada responsabilidad existe una circunstancia histórica según el actual asesor de desarrollo productivo de la intendencia. Explica Nuñez Valenzuela: *“Sin duda que los cambios generan dificultad, partamos de se dato. Nuevo Jefe, necesita adaptarse, pero las carteras de proyectos la hacen las municipalidades y los servicios..., los proyectos que se financian por el FNDR son hechos por las municipalidades. La cartera de proyectos es permanente, por lo tanto lo que alteraría la rotación de intendentes es el conocimiento el ensamble entre la autoridad que llegó y los grupos formados. El último cambio de intendente fue por que aquí no se ejecutaba, hay un tema estructural, ideas existen, pero los municipios y los servicios no tienen la capacidad técnica para ejecutar”*. Para Zapata Abarca uno de los factores de evaluación de los Presidentes del Gobierno Regional es el tema de la ejecución presupuestaria y obviamente todo Presidente del Gobierno Regional debe pretender a obtener el cien por ciento de la ejecución presupuestaria pues un factor de medición que se utiliza. Sin embargo advierte que hay que tener presente que este tema está supeditado fundamentalmente a la carga de proyectos y la fuente emisora de esta carga son los municipios, en consecuencia el Gobierno Regional está supeditado a lo la calidad de las propuestas que efectúen los municipios le propongan.

Para Carlos Bravo Barros la alta rotación de intendentes registrada en la región de O'Higgins se debe fundamentalmente a una combinación de falta de competencias

personales y de inflexibilidad de algunos de los ex intendentes a intereses políticos partidarios.

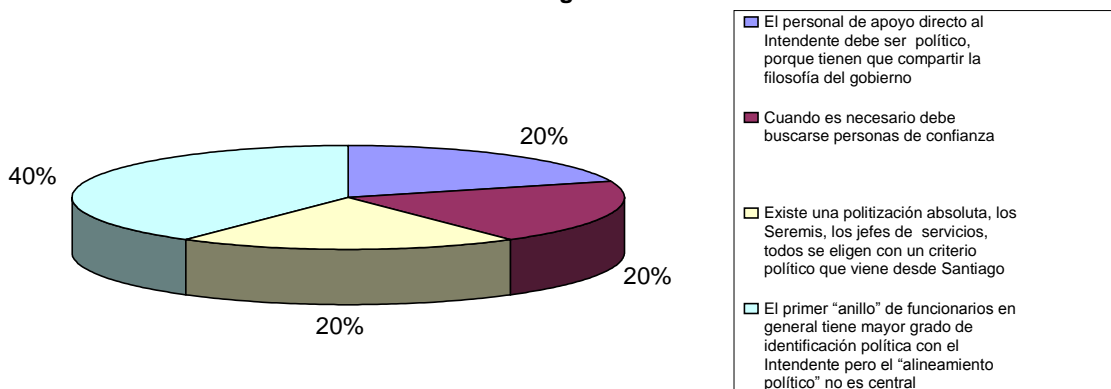
Concluyente es la explicación de Raúl Herrera Herrera al respecto, quien señala que la alta rotación tiene factores macro que las explican y que tiene que ver básicamente con los cambios que ha experimentado la forma de hacer política en Chile “Yo creo que la rotación general en el país, no sólo en la VI región se debe a que si usted observa que Aylwin partió con equipos que duraron sus cuatro años, yo le he insistido mucho en que estos son cargos de confianza. El actual gobierno lleva tres cambios ministeriales Frei cambio una vez, depende mucho de la naturaleza del Presidente de la República. La concertación como conglomerado político ha ido cayendo en tensión paulatinamente. La Concertación de hoy no tiene nada que ver con la de diez años atrás. Yo en eso soy bastante claro y contundente: la Concertación de hoy no es la misma que yo conocí por la cual me entregué con entusiasmo en el plebiscito. Hoy la Concertación se mantiene nada más que por la adicción al poder”. Continúa Herrera: “ Se acabó el sentido ético, se acabó la búsqueda del bien común en gran parte, entonces la Concertación hoy vive tensionada, entonces los cargos de intendentes que son de confianza del Presidente de la República tienen dos o tres frentes contra los cuales combatir: uno, hacer que el aparato del gobierno camine, pero cuesta pues tiene una inercia espantosa porque hay una burocracia excesiva, dos porque hay entes fiscalizadores del gobierno, porque nadie toma decisiones por el temor a meter la pata, eso hace que se ponga dubitativa la persona y tercero deben resguardarse de los ataques del partido aliado y de los parlamentarios ... hoy vemos en la Concertación un desorden y una falta de conducción tremenda, entonces, la rotación es producto de las presiones”

Consultados respecto en qué medida los “alineamientos políticos” del personal directo, de los burócratas, es un elemento que afecta el ejercicio de las funciones del intendente, Huenchullán fue categórico: “el personal de apoyo directo al intendente debe ser político, porque tienen que compartir la filosofía del gobierno. Para el actual intendente debe buscarse personas de confianza que apoyen la gestión del intendente. Según Carlos Bravo, existe una politización absoluta, los seremis, los jefes de servicios, todos se eligen con un criterio político impuesto desde Santiago. Tanto para

Zapata Abarca como para Herrera Herrera el primer “anillo” de funcionarios en general tiene mayor grado de identificación política con el intendente pero el “alineamiento político” no es central a la hora de hacer una gestión exitosa.

Gráfico N° 18

Importancia de los "alineamientos políticos" del equipo técnico directo del intendente en la calidad de la gestión

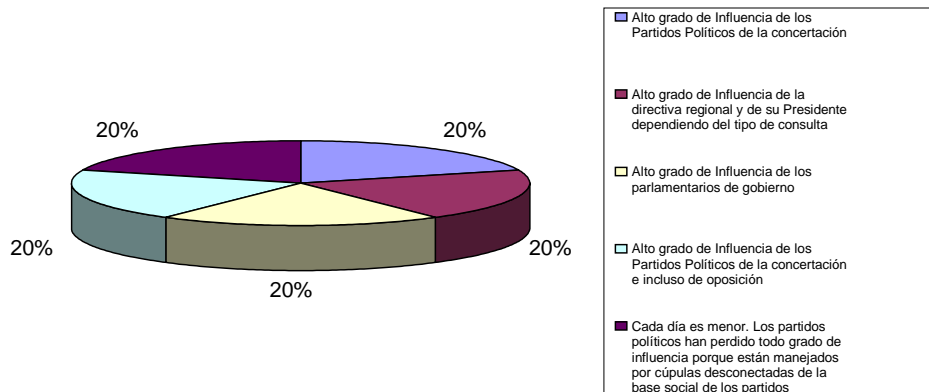


Para Juan Núñez Valenzuela, las personas que trabajan directamente con el intendente tienen que resignarse a cuadros políticos, a militantes políticos, porque tienen que compartir la filosofía del gobierno, el programa de gobierno, por lo tanto no pueden ser apolíticos. Según Carlos Bravo Barros existe actualmente una politización absoluta en la administración regional, los seremis, los jefes de servicios, todos se eligen con un criterio político impuesto desde el poder ejecutivo, por lo tanto el intendente tiene muy poco poder para influenciar en los nombramientos de las autoridades regionales. Para Bernardo Zapata sin lugar a dudas que hay cargos que son de exclusiva confianza del intendente como es el caso del primer “anillo” que es la gente que esta más cercana y allí es probable que exista un mayor grado de gente cercana que tenga identificación política. Para Bravo Barros el alineamiento político no es central, aunque eso muchas veces significa fuertes tensiones, fuertes críticas del mismo partido al cual pertenece el intendente, porque éste no recluta a sus camaradas: *“pero en eso uno tiene una visión de Estado lo que yo acuño como la visión de “Estado regional” y uno tiene que estar por sobre esas cosas. Uno debe responder a la confianza que ha depositado el Presidente de la República. Uno debe tener el concepto de Estado Regional”*

Respecto del grado de influencia del sistema de partidos políticos en la designación y nombramiento de los intendentes, los entrevistados señalaron:

Gráfico N° 19

Grado de influencia de los partidos políticos en el reclutamiento y selección de los intendentes en O'Higgins



Para Juan Núñez Valenzuela, en las situaciones de cambios abruptos de intendente, en los casos de emergencia, de repente de improviso, habitualmente la consulta a los partidos políticos es bastante más sigilosa. Cuando cambia el gobierno es más “abierto”. Cuando asume un nuevo gobierno de la Concertación existe una disputa pública normal. En palabras del propio ex intendente: “Mas bien existen proposiciones publicas de las directivas, de los partidos, de las personas, entonces surgen quince veinte nombres, los periodistas van a repetir nombres, esto eso es cuando empieza un gobierno las disputas son más públicas, cuando hay un cambio intempestivo las consultas son más sigilosas”.

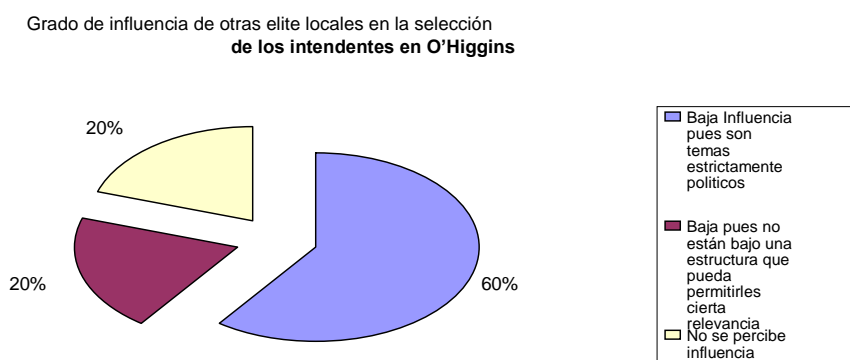
Interesante es el comentario de Carlos Bravo Barros quien señala que el gran factor en las decisiones de los nombramientos de los intendentes y de los altos cargos públicos institucionales son los parlamentarios de gobierno. Y ellos se pronuncian en función de si estos nombramientos son útiles o no en su proceso de mantención en el poder. Estos parlamentarios – según Bravo Barros no forman parte de una elite, sino más bien de pequeños centros de poder.

Bernardo Zapata Abarca señala por su parte que los partidos políticos son “escuchados”, y que esto es una practica común en un sistema democrático: *“Incluso también se escucha a la gente de la oposición”*.

Para Raúl Herrera Herrera la influencia de los partidos políticos es cada día menor. Los partidos políticos han perdido todo grado de influencia porque están manejados por cúpulas desconectadas de la base social de los partidos. Según este ex intendente, este fenómeno no es patrimonio un partido en particular sino más bien es una situación general de los partidos políticos: *“Los militantes de base lo único que hacen es aplaudir a algún personero de alta relevancia y se contentan con darle la mano. La política que yo conocí con Frei Montalva está a años luz de la de hoy”*

Respecto del grado de influencia de otras élites locales (políticas, económicas culturales, sociales) en la designación y nombramiento de los intendentes, los entrevistados señalaron:

Gráfico N° 20

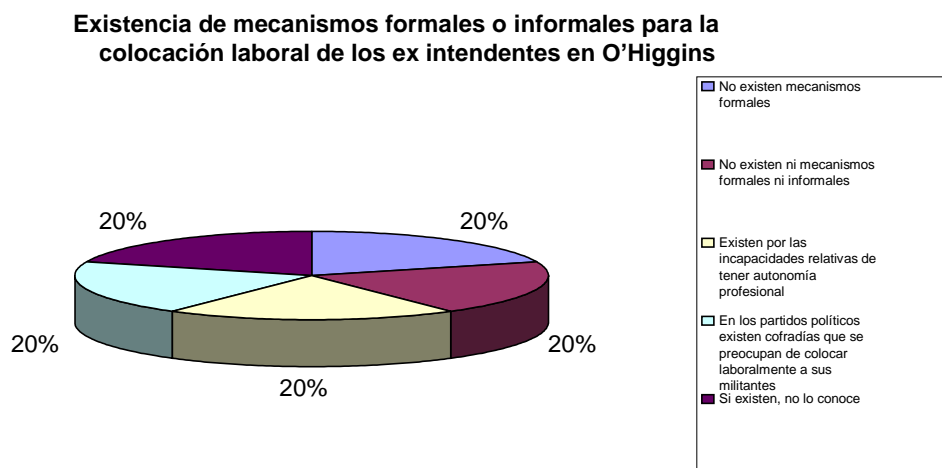


Un gran porcentaje de los entrevistados señaló que existe una baja influencia de otras elites en la selección de los intendentes en la región de O'Higgins. Para Juan Núñez Valenzuela, sólo los cuadros políticos influyen, pues nadie les va a preguntar a los empresarios para nombrar o designar a un Intendente, solo se les pregunta a los dirigentes de partidos y los parlamentarios de la zona. Para Héctor Huenchullán Quintana la influencia es menor, pues se refiere sólo a tránsitos políticos, no de otro tipo. Para Bernardo Zapata Abarca no existe una alta influencia de otro tipo de élites en la designación de los intendentes, según este ultimo personero: *“la influencia de las*

élites, puede ser considerado como un testimonio de “oídas”, pero no están bajo una estructura que pueda permitirles cierta relevancia”. Según Raúl Herrera Herrera “En la región de O'Higgins no existe influencia en este tipo de decisiones, porque aquí no hay grandes poderes económicos, los poderes económicos hacen su vida no se meten con la política”

Respecto de la existencia de mecanismos formales o informales de los partidos políticos para la reubicación y/o colocación laboral para los ex intendentes, los entrevistados señalaron lo siguiente:

Gráfico N° 21



Para Juan Núñez Valenzuela, actual asesor económico del intendente Huenchullán, no existe ningún mecanismo y lo afirma en forma categórica. Según el actual intendente Huenchullán “La posibilidad de reinserción laboral depende muchas veces de uno mismo y también en cierta medida de los nexos que se generan en el ejercicio el cargo o previos a él, es decir, si hay buenas relaciones con su partido probablemente el partido colaborará para buscar un puesto de trabajo si evalúa que la persona puede cumplir, hay puertas que se abren, por que uno conoce a mucha gente, a muchas autoridades que siguen en los cargos, siempre debe haber un nicho natural que tiene que ver con la reinserción profesional”. Para la actual autoridad mecanismos claramente establecidos no existen.

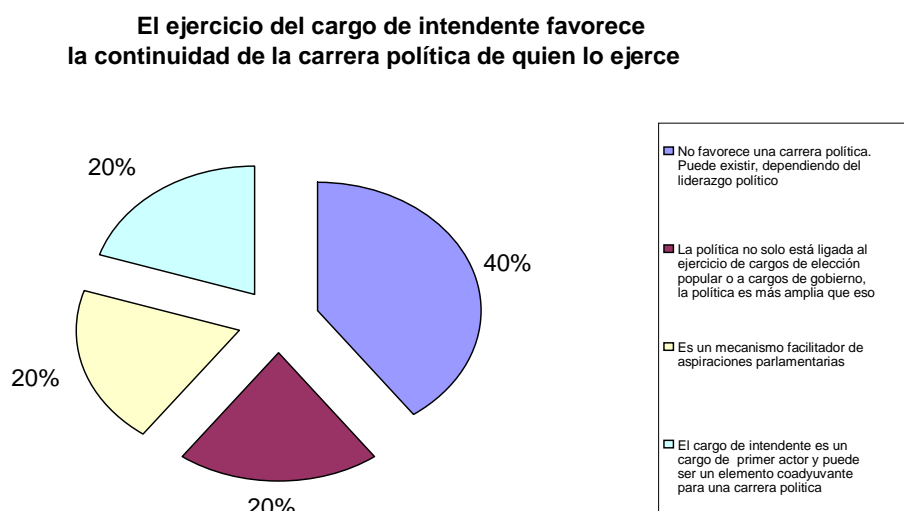
Diametralmente distinta es la opinión en este tema de Carlos Bravo Barros, quién señala que existen mecanismos políticos para la colocación laboral de las ex autoridades. Al respecto señala: “Yo creo que no hay dudas de que ciertos ex

intendentes de la VI región siguen en la administración pública. Yo creo que eso es en función de la inserción de cada uno de ellos en la “fronda” política y naturalmente en las incapacidades relativas de tener autonomía profesional”

Similar opinión tiene Raúl Herrera Herrera quien manifiesta no tener ninguna duda que en los partidos políticos existen cofradías que se preocupan de colocar a sus ad lateres: “Aquí en Chile hay una especie de sillas musicales, hoy estás en un cargo y en el otro gobierno estás en el otro, cosa que yo critico, yo no se porque la vocación de servicio público es tan poderosa que no pueden vivir de lo que han aprendido, por eso es que en la democracia, la alternancia en el poder es un factor importante, no sólo por la alternancia sino también porque el poder corrompe aunque haya fiscalización”, Sin embargo a nivel regional la situación es distinta según este cirujano dentista de San Fernando: “Las directivas regionales de los partidos políticos no tienen mecanismos de colocación laboral para los ex intendentes, a mi nadie me preguntó que iba a ser después”.

Consultados los entrevistados sobre si el cargo de intendente favorece la continuidad de la carrera política de quien lo ejerce, las respuestas fueron las siguientes:

Gráfico N° 22



Según Juan Núñez no hay una carrera política formal aun cuando puede existir, dependiendo del liderazgo político. Para otros como Bravo Barros el ejercer el cargo de intendente es un mecanismo facilitador de aspiraciones parlamentarias. Para Héctor

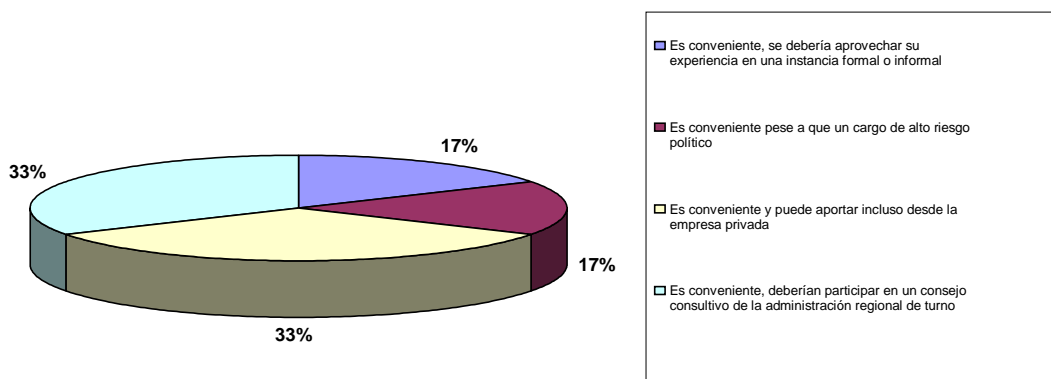
Huenschullán la política es una vocación de servicio y como tal puede ser ejercida desde muy distintos ámbitos. Por lo tanto la política no solo está ligada al ejercicio de cargos de elección popular o a cargos de gobierno: *“Ser intendente para mí es un trabajo más de los muchos que se pueden hacer para hacer política. En mi caso particular, yo no tengo proyectos políticos personales, por lo tanto ser intendente para mí no es ningún piso ni trampolín para ninguna otra función”*. Continúa Huenschullán: *“Acepté el cargo de intendente porque es un cargo de carácter ejecutivo, es lo mismo que ser seremi de educación, que ser alcalde, no para hacerme el simpático con la gente para que voten por uno, porque me gustan los cargos ejecutivos y por otro lado si yo pudiera decir que tengo un proyecto político en términos de desempeño, llegué sin querer y sin pensarlo a ser seremi de Educación, permanecí ahí, de manera que presumo que esa parte del trabajo político culmina bien para mí siendo intendente, después no hay otras aspiraciones”*

Para Bernardo Zapata Abarca el cargo de intendente es un cargo de primera página, de primer actor y sin lugar a dudas para quien quiera tener una carrera política puede ser un elemento coadyuvante. Pero también puede tener el efecto contrario: *“Para quienes han durado muy poco en el cargo de intendente puede ser un elemento negativo, de manera que el cargo de intendente es un cargo de alto riesgo político”*. Finalmente para Raúl Herrera el ocupar el cargo de intendente y de Presidente del Gobierno Regional no es parte constitutiva de ningún escalafón de una carrera política ascendente.

Consultados respecto de la conveniencia para el sistema político de la permanencia de los ex intendentes en la administración pública, los entrevistados señalaron lo siguiente:

Gráfico N° 23

Conveniencia de la permanencia de los ex intendentes en la administración pública regional



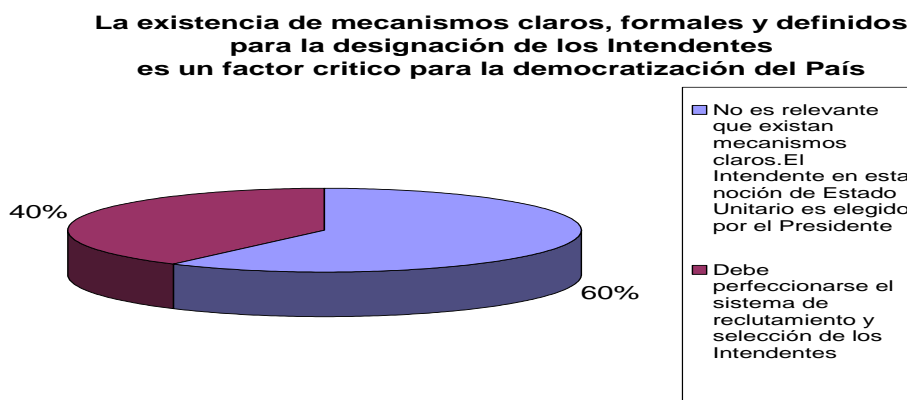
En las respuestas de los entrevistados existe pleno consenso de la conveniencia que representa para el desarrollo de las regiones en general y de OHiggins en particular, el contar con la experiencia de los ex intendentes, por ejemplo formando parte de un consejo consultivo. Para Juan Núñez Valenzuela se debería aprovechar la experiencia de estas ex autoridades, en una estructura formal o informal.

Para Hector Huenchullán Quintana resulta un ejercicio interesante aprovechar la experiencia acumulada cuando el ejercicio ha sido bueno, cuando hay algo que aportar. Plantea que se podría formar un consejo consultivo de ex intendentes. Así el Presidente del Gobierno Regional pudiera tener un consejo consultivo publico-privado, formado por los ex intendentes, y con gente de distintos ámbitos que dominen distintas materias y que puedan efectivamente contribuir con proposiciones interesantes para el desarrollo de la región. Opinión similar tiene Carlos Bravo Barros quien señala que: *“Un buen ex intendente con capacidad, con las características positivas que hemos denominado con antelación, puede ser un buen sujeto de gestión pública, en otras áreas obviamente, por la experiencia que tiene. Puede aportar desde la empresa privada incluso”*. Para Bernardo Zapata existe una falencia del Estado en la incorporación de los ex intendentes en el sentido que toda esa capacidad pensante,

realizante, ejecutante, esa experiencia que acumula una persona que ha estado en el cargo se desaprovecha pues no existe una instancia para que puedan aportar esas nuevas ideas. Una buena instancia pudiera establecerse en la Ley de Gobierno Regional mediante la creación de un consejo asesor consultivo, que no tenga roces con las autoridades en ejercicio.

Respecto de la institucionalidad del cargo de intendente, los entrevistados fueron consultados si la existencia de mecanismos claros, formales y definidos utilizados para la designación de los intendentes era un tema crítico en el proceso de democratización del país, los entrevistados señalaron lo siguiente:

Gráfico N° 24



Para Núñez Valenzuela no es relevante que existan mecanismos claros pues los intendentes representan al Presidente y es él en esta noción de estado unitario quien elige al intendente. Para Héctor Huenchullan está bien que los intendentes sean de la exclusiva confianza del Presidente de la República: *“tenemos un país de carácter unitario, por eso es bueno que haya una sola línea de gobierno, si el gobierno lo hace bien, qué bueno, si lo hace mal, hay formas de resolverlo. Tampoco soy partidario de que las personas que se propongan para ser intendentes pasen por una consultora, lo que sí creo que hay que ser desapasionado y riguroso en el análisis de los antecedentes y del currículum real no del papel, sino que de la trayectoria de vida de las personas que se propongan. Eso podría dar mayores certezas de una buena elección”*.

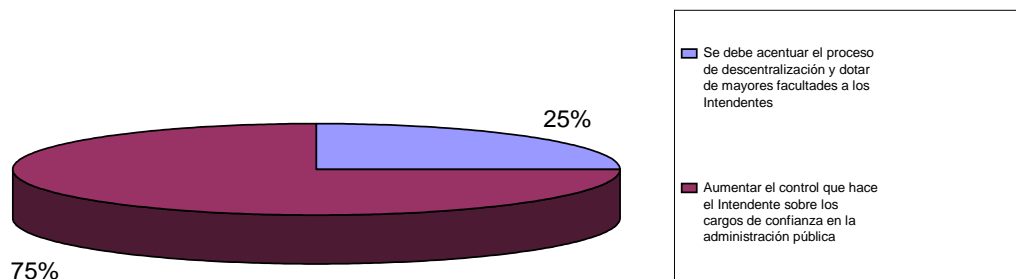
Similar opinión desarrolla Carlos Bravo Barros quien establece que se requiere que se haga un buen “mix” en términos de antecedentes políticos pero fundamentalmente en capacidad de gestión pública y de un buen nivel profesional de los aspirantes. El cargo de intendente requiere para Bravo Barros un gran conocimiento y una cierta calificación profesional. Para Bernardo Zapata “el modelo actual obedece a un sistema presidencialista, un Estado unitario y mientras se mantenga este esquema que está definido en la Constitución, tenemos que atenernos a eso”.

Distinta es la opinión de Raúl Herrera quien señala que todo cargo de relevancia importante debe ser cuidadosamente estudiado y debiera ser un proceso selectivo idóneo, “no puede ser que brote espontáneamente, debe haber un proceso de búsqueda interesante”. Herrera eliminaría el “amiguismo” o la tendencia que hay en general de los políticos de poner en cargos relevantes a quien le va a servir y no a quien va a servir a la región. Este es para Raúl Herrera uno de los grandes vicios del sistema partidista y del sistema democrático. Respecto de invocaciones en el sistema de designación de los intendentes en este sistema presidencialista los ex intendentes llaman a desarrollar ciertas precauciones. Huenchullán Quintana señala: *“si uno se fuera a un extremo diría mecanismo, claro, democrático transparente: elección directa de los intendentes y Presidentes de los Gobiernos Regionales. Yo no soy partidario de eso. Reconociendo que podría ser el mecanismo más objetivo, donde los votos se miden, más transparentemente, son elecciones controladas, pero no soy partidario de eso”*. Prefirió no pronunciarse respecto de las causas de esta posición.

Para Zapata Abarca la elección directa de los Presidentes de los Gobiernos Regionales es otra figura. Cree que hay que tener mucho cuidado en los posibles nuevos mecanismos de designación: “Este cambio (*la elección directa de los Presidentes de los Gobiernos Regionales*) debe tener un correlato, desde el punto de vista de la igualdad de los participantes. Toda elección significa también la asignación de recursos para que todos puedan postular en igualdad de condiciones”. Respecto de si las facultades que la ley otorga actualmente a los intendentes y Presidentes del Gobierno Regional resultan suficientes para hacer un buen gobierno regional, los entrevistados señalaron lo siguiente:

Gráfico N° 25

Las facultades que la ley otorga actualmente a los Intendentes resultan suficientes para hacer un buen gobierno regional



Héctor Huenchullán señala que falta acentuar el proceso de descentralización, pues dota de mayores facultades al intendente. Para el actual intendente todavía el proceso descentralizador tiene rezagos porque a veces existen normas, que dificultan, entran, demoran decisiones que son buenas y que el intendente debe estar a la espera de que las instituciones nacionales hagan los pequeños cambios que se sugieren. Señala Huenchullán: *“Por ejemplo, la administración del FNDR depende de las normas que establece el Sistema Nacional de Inversiones. Este sistema lo decide la Dirección del Presupuesto junto con el Ministerio de Planificación y con algún grado de injerencia de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y si yo quisiera modificar un plazo, debo pedirlo una, dos y tres veces para que se haga y cuando las modificaciones se hacen ya el tiempo que se pierde no se recupera”*. Para Huenchullán se trata de modificaciones simples, de mecanismos que no afectarían para nada ni la eficiencia, ni la objetividad, ni la transparencia de la gestión si el intendente pudiera tomar sus propias decisiones: *“ Si yo tuviera atribuciones para manejar al menos las formalidades-yo no digo que cada región tenga su propio sistema de inversiones, no, debe haber un sistema nacional de inversiones, pero ese sistema debería ser lo suficientemente flexible para que se pudiera hacer modificaciones”*. En relación al control que hace el intendente sobre los cargos de confianza en la administración pública para Huenchullán existen limitaciones, que tienen que ver con el carácter de

las personas con las que el intendente debe tratar, para poder operar un cambio o una designación. *“El mecanismo establece en el caso de los seremis particularmente, que el intendente debe proponer una terna que el Presidente de la República nombra a oídos del ministro del ramo. Por lo tanto hay dos que intervienen: el intendente y el ministro. Existen ministros que son súper comprensivos respecto de que los seremis trabajan en las regiones y trabajan más con el intendente que con ellos mismos que son los que pagan el sueldo y por lo tanto siempre se atienen a lo que el intendente diga, hay otros ministros más reacios a entender este carácter regional que tienen las autoridades y ahí las cosas se dificultan”.*

En la práctica, los intendentes deberían tener-según la actual máxima autoridad de O’Higgins- atribuciones para designar o proponer directamente al Presidente de la República la designación de los seremis, de su remoción cuando corresponda, porque en la práctica si cometen un error, ese error es fácil pagarlo: se paga con la remoción: *“Si yo me equivoco al nombrar mi equipo yo debo pagar el costo de haberme equivocado, pero en esta mezcla que existe hoy día, si el equipo no funciona bien el costo lo paga el intendente sin tener muchas “velas en el entierro”.*

En el caso de los directores regionales no existe ningún mecanismo establecido, por lo tanto el intendente en estricto rigor no tiene ninguna participación en el nombramiento de los directores regionales, y el grado de injerencia que pueda llegar a tener en la designación o la remoción de un director regional de servicio- que a veces es mas crucial en términos de gestión y recursos que un seremi - es función privativa del director nacional, entonces el grado de injerencia que el intendente pueda tener depende del grado de apertura que el director nacional tenga. Señala Huenchullán: *“ si el director nacional quiere, escucha y atiende lo que el intendente pueda sugerirle o proponerle, si el director nacional quiere hacer oídos sordos con la opinión de los intendentes hace oídos sordos, yo creo que ahí se necesita más injerencia por parte del intendente, lo ideal sería que las designaciones fueran hechas directamente a proposición de los intendentes, al fin de cuentas son sus equipos y el es el responsable de la buena o mala gestión que hagan”*

Para Carlos Bravo Barros, el intendente en términos reales, no tiene la fuerza necesaria para inducir a la buena administración pública: *“Oye, yo tuve que cambiar a un seremi, que fue todo un escándalo público, me demoré seis meses, tuve que hablar con el Presidente de la República y tuve que poner mi cargo a disposición del ministro del Interior si ese funcionario no se iba. La verdad es que el partido correspondiente propone una terna y el intendente tiene que coincidir con el ministro correspondiente, en el caso que te digo, fue un “parto en la montaña”. Eso no puede ser. El intendente tiene que tener facultades ejecutivas, si el tipo no cumple las metas, el objetivo el tipo se tiene que ir, tal como ocurre en la empresa privada dentro de un cierto respeto”*.

Para Bernardo Zapata existen actualmente grados de avances sustantivos en lo que se refiere al tema de la descentralización y la desconcentración, pero sin lugar a dudas que falta mucho por hacer. *“Por lo menos en nuestro período, nos acercamos con una inversión de decisión regional propia cercana al cincuenta por ciento y yo creo que hoy dada las condiciones de descentralización y desconcentración me atrevería a apostar mas a la región, otorgando a los intendentes mayor poder resolutivo, fundamentalmente en las designaciones de los cuerpos intermedios, llámese los secretarios regionales ministeriales, los directores regionales. Si bien es cierto que el intendente hoy tiene la facultad para proponer la terna en estos cargos, su reclutamiento y selección debiera ser algo más decisorio a nivel regional”*.

Análisis en referencia a los datos obtenidos

Respecto del proceso de reclutamiento y selección

Claramente el tipo de racionalidad privilegiada por el Poder Ejecutivo para el reclutamiento, selección y destitución de los intendentes de la región de O'Higgins es absolutamente irregular y no se pueden reconocer claramente los criterios, procedimientos o "costumbres de uso" utilizados en esta decisión presidencial.

Sin embargo, en la decisión de destitución se advierte la utilización de criterios más técnicos y/o administrativos tales como la falta de efectividad en el gasto del presupuesto regional por parte de ciertos intendentes. Llama la atención la falta de un procedimiento más adecuado y más formal para comunicar la decisión presidencial en el caso de las destituciones: no existe un informe técnico de evaluación y muchas veces el intendente se informa mediante otros canales respecto de la decisión presidencial. Sin duda que a partir de las declaraciones de los entrevistados se advierte que las presiones políticas de senadores o la falta de conducción o de resolución de conflictos fueron determinantes en la destitución de algunos intendentes.

Respecto de las competencias y habilidades exigidas para la ocupación del cargo, queda en evidencia que no existen patrones definidos y que la selección del "perfil" queda supeditado a la contingencia política o las decisiones presidenciales basadas en el contacto personal del Presidente o sus cercanos con el eventual "postulante" al cargo.

En consecuencia, se podría decir a priori que la alta rotación de intendentes registrada en la región de O'Higgins en estos últimos dieciocho años es producto de la

inexistencia de un procedimiento formal de reclutamiento y selección que busque un político capaz de conciliar intereses de grupos políticos y sociales en una línea política compartida con el Presidente, más que a la falta de condiciones y competencias personales de los intendentes para ejercer técnicamente el cargo, aún cuando ambas situaciones están relacionadas.

Respecto de la influencia del sistema de partidos y las élites políticas

Claramente se advierte en la respuesta de los entrevistados el reconocimiento al alto grado de influencia de los partidos políticos y de personalidades políticas locales en la designación y nombramiento de los intendentes y a la mínima influencia de las élites económicas locales en la designación y nombramiento de los intendentes, al menos en forma directa y explícita.

La información recolectada también permite afirmar que existen mecanismos en los partidos políticos destinados a la colocación laboral de los ex intendentes, aun cuando se desconocen la forma en que operan. La actual ubicación laboral de los intendentes en organismos públicos así lo demuestra.

También es posible afirmar que el cargo de intendente ha tenido un bajo impacto en un modelo de carrera política “de abajo hacia arriba”, que les haya significado un ascenso político (parlamentario o de gobierno) a los que lo ejercieron. Ninguno de los entrevistados ha logrado con posterioridad al ejercicio del cargo de intendente desempeñar un cargo de representación popular con la excepción de Valenzuela La gran mayoría volvió a sus actividades profesionales.

Respecto de las características personales de los ex intendentes

En relación a las características personales de los ex intendentes, sus orígenes, su formación académica, y las competencias alcanzadas en su desempeño, se puede afirmar que existe cierta homogeneidad sociocultural de los ex intendentes toda vez que se declaran católicos, profesionales, y de extracción social de clase media

Respecto del nivel de profesionalización política alcanzada por los ex intendentes se puede afirmar que ninguno se reconoce como un político profesional de acuerdo a la categoría de Sartori. Todos prefieren autodenominarse “políticos con vocación de servicio” o “servidores públicos”. Pareciera ser que ejercer que declarar la actividad política como la única fuente de ingresos no es socialmente muy aceptable y eventualmente podría restar dividendos políticos. Por otra parte llama la atención el “desencanto” que actualmente manifiestan las ex autoridades con el sistema político chileno y con la gestión de las autoridades actuales. Aducen diferencias significativas en el estilo de hacer política y con la falta de un marco ético que sustente la actividad. Esto quizás permite entender que sólo algunos de ellos siguen aportando al desarrollo regional desde la administración pública

Respecto de la institucionalidad del cargo de intendente

A juzgar por la información proporcionada por los entrevistados la existencia de mecanismos formales para la designación de los intendentes no es un tema crítico ni relevante en el proceso de consolidación institucional y democratizador de la región de O’Higgins, toda vez que admiten que corresponde a una facultad exclusiva del Presidente de la República que está garantizada en la Constitución. Llama la atención la falta de propuestas críticas respecto de los elementos que acudirían a favor de la institucionalidad del cargo de intendente, aún cuando reconocen que la figura del intendente requiere de mayores facultades sobre todo en materia de remoción de cargos medios técnicos o burócratas como es el caso de los secretarios regionales ministeriales (seremis).

Conclusiones

A la luz de los resultados obtenidos en esta investigación, se puede concluir que no existe en primera instancia un mecanismo institucionalmente establecido para designar a los intendentes ni para decidir su salida. Cada decisión se evalúa en función de la coyuntura política y de la “tensión política del momento”. La paradoja que se advierte en esta temática se refiere a que por una parte durante los gobiernos de la Concertación se ha observado la necesidad de aumentar el poder político del Ejecutivo por sobre el poder político de la administración regional para favorecer el desarrollo del programa de gobierno, lo que contrasta con las sendas medidas de descentralización decisional manifestadas por el Ejecutivo en la Agenda de Modernización del Estado de 2003. La elección discrecional de los ministros, intendentes y gobernadores resulta un mecanismo altamente conveniente para potenciar el poder político de la figura del Presidente de la República.

Tal como lo señala el diputado Valenzuela Van Treek, la actual forma de designar a los intendentes mantiene lógicas de una política centralizada donde el poder revoca o designa por razones que se desconocen. Para las autoridades parlamentarias de la región, la rotación de intendentes ha sido perjudicial debido justamente a esta rotación tan frecuente. Esta situación sin duda dificulta la formación de equipos de trabajo, la creación de confianzas, además de trabar la continuidad de las políticas de desarrollo, por cuanto cada nueva autoridad impone sus nuevos equipos de burócratas. Así, los cambios de intendentes son altamente perjudiciales para consolidar una estrategia regional de desarrollo.

Mientras la Agenda de Modernización del Estado busca cada vez tecnificar el reclutamiento y selección de los altos cargos de administración pública, la selección de los cargos de confianza del Presidente seguiría siendo una suerte de “caja negra” en la administración del Estado. La tendencia advertida de la meritocratización en la

administración del Estado, es decir, de establecer el mérito como criterio central para el acceso y la promoción de los servidores públicos y de regular el sistema por medio de reglas escritas, salarios adecuados, de otorgar importancia a la antigüedad en el servicio público como criterio de promoción y de reducir los poderes discrecionales de los políticos en la administración de los empleados públicos,(ver cuadro N° 4: Modelos de Reforma de los Sistemas de Servicio Público, página 36) no tendría una correlación directa en la política de reclutamiento de los intendentes toda vez que variables como liderazgo al interior de los partidos (y no capacidad técnica o de especialización), se imponen al momento de definir los criterios de selección.

Una segunda conclusión plantea que la transición a la democracia en Chile exigió una serie de adecuaciones y modernizaciones que incluyeron entre otras tareas sendos desafíos como la descentralización del poder político central en un sistema altamente presidencialista. Además la Concertación de Partidos por la Democracia debió hacerse cargo de un proceso de regionalización y descentralización iniciado con el gobierno militar sin dotar a los sistemas políticos regionales de capacidad de decisión.

Tercero, los intendentes (que deambulan a nuestro juicio entre las categorías de políticos o burócratas sin muchos recursos ni facultades) deben ser capaces de controlar a otros burócratas o agentes técnicos nombrados por el Presidente que exigen cada vez mecanismos más técnicos en la administración del territorio. La capacidad de los intendentes para monitorear la gestión en las distintas áreas resulta un elemento clave en la continuidad del ejercicio del cargo.

Cuarto, así como el cargo de Presidente tiene una doble dimensión, el cargo de intendente posee una dimensión política que obedece a un orden central (cargo de intendente) y una dimensión política que obedece a un orden regional (presidente del Consejo Regional CORE), lo que sin duda presenta para quien ejerce el cargo una tensión por oposición de intereses entre lo que quiere el poder central y lo quieren los representantes regionales. Sin dudas que para ambas funciones se requieren alineamientos y lealtades políticas muchas veces contrapuestas.

Quinto, respecto de las razones de la salida de los intendentes pareciera ser que el elemento central está relacionado con la capacidad de la autoridad para utilizar eficaz y eficientemente el presupuesto regional. Esto requiere sin dudas que el intendente sea capaz de ejercer liderazgo al interior de su equipo técnico quien es finalmente el responsable de ejecutar las acciones necesarias en la inversión regional.

Sexto, el sistema presidencial chileno, con todas sus imperfecciones se ha afianzado como el marco en el cual ha tenido lugar la recuperación y consolidación democrática. El arraigo de la institución presidencial en la cultura política se convirtió en una aseveración que excedió los límites sociológicos dentro de los cuales había estado asentada, pasando a convertirse en una premisa politológica. Tal como lo señalan Nohlen y Fernández, se ha estimulado la búsqueda de sus fortalezas para contribuir a la estabilidad democrática (Nohlen y Fernández, 1991:116). En este contexto, la unilateralidad del Presidente para nombrar o destituir a un determinado intendente es un buen mecanismo en este sentido.

La realidad política chilena durante esta última década muestra un declive en la preocupación por el cambio de instituciones de gobierno y un reforzamiento político e institucional del sistema político presidencial. Pareciera ser que el tema en la actualidad no es el cuestionamiento del presidencialismo sino la calidad de su gestión o desempeño para enfrentar la gobernabilidad democrática y la capacidad del sistema para enfrentar los nuevos desafíos de la política moderna que son compartidos con el mundo desarrollado: justicia social, equidad, crisis de representación, delincuencia, democracias más eficientes, más participativas y más transparentes. Es aquí entonces

donde la administración regional es la encargada de ejecutar el proyecto presidencialista.

Sin embargo, el desarrollo de nuestro país requiere de una renovación en el ejercicio del gobierno presidencial, en el modo de gobernar, en el proceso político, en su institucionalidad, en la descentralización efectiva del poder.

El presidencialismo no debería ser un sistema rígido y debiera permitir adecuaciones a sus actuales funciones. Por ejemplo debería ampliar las atribuciones de los intendentes para reclutar, seleccionar y destituir a sus cargos de confianza. Los seremis deberían depender directamente de la confianza del intendente quien es el encargado de alinear políticamente a sus cargos de confianza y no del ministro del área respectiva o del Presidente de la República. Al respecto vale recordar la opinión del ex intendente Bravo: *“El intendente en términos reales no tiene la fuerza necesaria para inducir a la buena administración pública”*. Entonces la minimización del poder de los ministros de área en la designación de los seremis es un tema pendiente.

¿Cómo mejorar la gobernabilidad del sistema presidencial en las regiones? ¿Introduciendo cambios en la institucionalidad de la administración pública regional u optimizando los mecanismos de reclutamiento y selección de los intendentes?. Quizás la definición de perfil y de las competencias del intendente permitiría optimizar el proceso y reducir las eventuales deficiencias en la gestión política.

La posibilidad de elegir directamente a los intendentes, también es un tema relevante que pretende mejorar la gobernabilidad y el sistema democrático. Esta medida permitiría evitar la rotación excesiva de intendentes en virtud de la discrecionalidad del Presidente en este tema. Pero abriría otras dificultades que tendrían que ver con la excesiva politización del desarrollo regional.

La relación autoridad política y agentes técnicos o burócratas también es un tema relevante en el análisis de la gestión política del Intendente. Tal como se plantea en el marco conceptual de esta investigación, los agentes técnicos defienden ‘los procedimientos administrativos’ que son altamente valorados por la comunidad y por

el interés público. En particular, el ejercicio de los directores de servicios regionales, de los mandos medios, vela por la necesidad de establecer reglas, procedimientos de decisión, procesos de apelaciones, y asegurar así las ventajas informativas, que la conducta de los procedimientos se conduzca en las direcciones deseadas, asegurando el flujo de beneficios a la comunidad o potenciales electores. Estas ideas no sólo han orientado el análisis en el área del mando político sino también en los problemas más sensibles de los problemas burocráticos y su estructura, en la responsabilidad democrática, la durabilidad, en las políticas públicas, y en la efectividad gubernamental.

Las razones de los cambios de los intendentes en la región de O'Higgins no siempre han sido claras y no siempre revelan un problema de gestión política o administrativa. En la penúltima designación de intendentes el ministro del Interior señaló que:” las modificaciones de autoridades regionales “corresponden a lo que es necesario para la buena marcha del país y la aplicación del plan de Gobierno”. (Velasco, 2007) Agregó, que el cambio de intendentes y gobernadores se hizo sin cálculo político, sino en función de lo que se necesitaba y de lo que estimó la Presidenta para continuar las labores de Gobierno en forma eficiente”

Tal como lo plantea Germán Correa, los líderes políticos y administrativos deben desarrollar una “fuerte convicción intelectual” de que es necesario cambiar las formas de hacer las cosas en el sector público, por inercia, venciendo las resistencias al cambio. Esta convicción debe ir acompañada de una dosis de voluntad y audacia para enfrentar la inercia e impulsar con bríos estas nuevas aproximaciones. Desafío no menor por el a veces excesivo cálculo político que en ocasiones marca la gestión pública. Debe ejercerse un liderazgo sustantivo y proactivo por parte de las autoridades. Estas deben desplegar un papel militante y de amplia pedagogía social para remover inercias a todo nivel, convencer a todos de las bondades del nuevo modelo, incorporar a los escépticos, establecer un diálogo fructífero y nuevas formas de relacionamiento entre políticos y técnicos, entre políticos, técnicos y sociedad civil, impulsar un “nuevo contrato social para el desarrollo”, establecer nuevas formas de relación con los parlamentarios, alcaldes. (Correa, 2001,25)

La figura del intendente se debate en el drama existencial de responder- siguiendo el lenguaje metafórico de Moe- a dos “amos” simultáneamente: por un lado al Presidente de la República, que lo designa y a quien rinde cuentas y por otro la región quien demanda un liderazgo en defensa de sus intereses a veces contrapuesto con los del gobierno nacional. “tironeado” permanentemente con esta realidad, el intendente termina indefectiblemente teniendo que asumir los intereses del gobierno nacional central o si no pierde su trabajo (Correa, 2001:43)

Si bien la designación es una facultad propia y exclusiva del Presidente de la República, se desconoce públicamente cómo la máxima autoridad del país resuelve la designación de este cargo regional, encontrándonos frente a una especie de verdadera “Caja negra” en el sistema de administración del Estado sometido a una suerte de “hiperpresidencialismo”.

Es central que el ciudadano común conozca estos procedimientos pues le otorga credibilidad al sistema democrático y a los mecanismos utilizados para el diseño de las políticas públicas, toda vez que el intendente se transforma en una figura central en el grado de éxito de la administración regional y de la gestión del gobierno nacional en la región, y más aún si se considera el amplio acuerdo político-legislativo alcanzado entre gobierno y oposición para la modernización del Estado, la transparencia y la promoción del crecimiento. La “Agenda de Transparencia” incluyó el establecimiento de mecanismos transparentes, objetivos y despolitizados para el nombramiento de altos funcionarios públicos en determinados niveles y estableció la necesidad de fortalecer el derecho de los ciudadanos a la entrega de información por parte de la administración del Estado.

No sería una exageración decir tal como lo plantea Soo-Young Park, que casi cada presidente moderno tiene o ha tenido miedo que los burócratas podrían cooperar mínimamente con él o que secretamente esquiven sus responsabilidades (Soo Young Park, 2005: 25). Por consiguiente, cada reforma administrativa, a pesar de sus supuestos objetivos y propósitos, ha pensado reforzar el dominio presidencial encima de la burocracia. Así, los presidentes utilizan dispositivos como el presupuesto ejecutivo, la reorganización administrativa, la revisión reguladora y las destituciones y remociones de los cargos de confianza como es el caso de los intendentes.

Readecuando el planteamiento de Linz (Linz, 1989:106), persistiría en el sistema político chileno una contradicción fundamental de potenciar por una parte un ejecutivo fuerte y estable y por otra la existencia de ciertos grados de desconfianza latente hacia la administración regional de este sistema presidencial.

Esta investigación descubrió empíricamente cómo esta rotación de intendentes en la región de O'Higgins ha respondido a una manifestación estratégica de la facultad del Presidente de la República de potenciar su poder a través del ejercicio del veto y del control unilateral de sus agentes políticos de confianza, más que a una selección de candidatos que responda efectivamente a las necesidades particulares de desarrollo y de conducción regional. Los cargos de confianza del Presidente representan así el "último bastión" del poder presidencial en la administración pública nacional que requiere ciertas garantías para apoyar el régimen político de turno y mantener la estabilidad democrática del país. Lo que debe potenciarse frente a una administración pública cada vez más tecnificada y burocratizada.

Así, el Presidente como máxima autoridad debe superar los problemas de información y control regional mediante soluciones estructurales— las reglas, sistemas del incentivo, supervisando los mecanismos, y creando y rellenando los rasgos básicos de organización, para que dirija la conducta del agente o burócrata en las direcciones políticas deseadas. El poder de los presidentes considera incentivos para hacer que los agentes técnicos y/o administrativos —como es el caso de los intendentes- hagan lo que ellos necesitan. Generan mecanismos de control para asegurarse de lograr los resultados básicos de gestión, modifican la estructura política de las agencias, sus niveles de consolidación, sus sistemas del personal, el rango de funcionamiento.

Recordando lo central de la noción de Moe respecto de la presidencia "la politización de arreglos administrativos y la centralización de políticas relacionadas con las preocupaciones del presidente, de otorgar énfasis a la congruencia ideológica de los burócratas con el presidente y a los esfuerzos por afianzar la lealtad con el presidente mediante la "infiltración" de la burocracia y el aumento la sensibilidad burocrática.

Para controlar el poder de las burocracias se puede controlar el reclutamiento de los puestos considerados más importantes (Peters y Pierre en Parrado,2000:2)

Surgen algunas preguntas, ¿Es posible otorgar más transparencia y democratización a la gestión política sin afectar las características del sistema hiperpresidencialista? O bien, ¿este sistema hiperpresidencialista será políticamente viable con una administración pública cada vez más autónoma e independiente?

Sin duda que las respuestas a estas preguntas nos permitirán advertir hasta que tipo de cargos llegará la apertura de la administración pública en Chile o hasta donde se favorecerá lo técnico sobre lo político sin alterar la gobernabilidad del país.

El cambio de intendentes y la facultad discrecional del presidente para la designación y salida de estas autoridades le proporciona estabilidad política al ejecutivo pues responsabiliza de los errores al administrador en quién delegó y no al presidente, minimizando el deterioro público y político de éste. Sería razonable pensar que por ahora al presidente de la República no le convendría en absoluto la democratización de los altos cargos públicos regionales ni menos que éstos puedan elegir a sus propios colaboradores.

Bibliografía

Allamand, A. (1990) Transición Política y Consolidación Democrática en el cono sur latinoamericano Documentos y Estudios Fundación Friedrich Ebert..

Almond, G.(2001) Diez textos Básicos de Ciencia Política Segunda edición Editorial Ariel.

Arrate, J (1990) Transición Política y Consolidación Democrática en el cono sur latinoamericano Documentos y Estudios Fundación Friedrich Ebert

Boisier, S.(2000) Chile: La Vocación Regionalista del Gobierno Militar. *EURE (Santiago)*, mayo 2000, vol.26, no.77, p.81-107. ISSN 0250-7161

Correa, E. (2001)

Cossio, L. (2004) La descentralización y el desarrollo regional: la experiencia chilena. (Borrador para mesa redonda en el Seminario Internacional Descentralización y Federalismo Fiscal organizado por ILPES entre el 2 al 13 de agosto de 2004

División de Coordinación Interministerial, Ministerio Secretaría General de la Presidencia (2006), Balance Programático Chile 2000-2006; Santiago de Chile.

Echevarria, K. (2006) Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina, Departamento de Integración y Programas Regionales, Departamento de Desarrollo Sostenible, Banco Interamericano de Desarrollo (BID) diálogo regional de política Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública, Washington DC

Engel, E y P. Navia (2006) Que gane el Más mejor. Mérito y Competencia en el Chile de Hoy. Editorial Random House Mondadori

García de La Puerta, B (2004) Trayectoria Política y Elite Parlamentaria. El Caso Andaluz, Revista de Estudios Políticos (Nueva Época) Num. 126, Octubre-Diciembre

Garretón, M.(1992) Ni Tanto ni Tan Poco, Cambio y Continuidad en la Política Chilena”, Serie Estudios Políticos N° 18, Santiago.

Ley de Administración General del Estado, DFL N° 1

Latorre, J. (2007) Disponible en [http:// www.diarioviregion.cl](http://www.diarioviregion.cl). Accesado el día 24 de septiembre de 2007.

Linz, J. (1992) Los Peligros del Presidencialismo en “El resurgimiento Global de la Democracia”, compilado por Larry Diamond y Marc F. Plattner, Instituto de Investigaciones Sociales UNAM

Linz, J y Stepan, A, (1989) Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe, The Johns Hopkins University Press

Mascott Sánchez, Sistemas de Servicio Civil: Una comparación internacional, Comité del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados. LVIII Legislatura, México

Moe, T. (2002) Political Control and the Power of the Agent”, Stanford University

Moe, T. (2002) The Presidency and The Bureaucracy: The Presidential Advantage, in “The Presidency and The Political System”, Seventh Edition, A Division of Congressional Quarterly Inc, Washington DC.

Moulian, T. (2004) De la Política Letrada a la Política Analfabeta: La Crisis de la Política en el Chile actual y el Lavinismo”, 1ª edición, Santiago, LOM Ediciones

Nohlen et al (1998) El Presidencialismo Renovado: Instituciones y cambio Político en América Latina”, Editorial Nueva Sociedad.

ODEPLAN, (1973) “*Restauración nacional y desarrollo regional. Bases para una política*”

Offerlé, M. (2004) Los Partidos Políticos” LOM Ediciones

Orti, J(2008) disponible en <http://javierorti.blogspot.com/2008/01/el-hiperpresidencialismo.html>. Accesado el día 21 de mayo de 2008.

Parrado, S. (2000) La Politización de la Administración Central Española: continuidad y cambio (1982-1996)” (Versión Preliminar), Workshop El Control

Político de la Administración, celebrado el 17 de mayo de 2000 en el Institut de Ciències Polítiques i socials

Roman Masedo, Laura, (2002) “El Control Político de la Administración: Planteamiento teórico.

Sartori, G. (1992) Elementos de Teoría política, Alianza Singular, Madrid.

Servicio Civil (2007), Orientaciones para el Diseño e Implementación de programas de Inducción en los Servicios de la Administración Civil del Estado”, Dirección Nacional del Servicio Civil.

Serrano, C (2007) Entrevista aparecida en Diario “El Rancaguino”, Lunes 23 de Julio de 2007, pagina N °5

Soo-Young Park(2005) Who is Our Master?- Congressional Debates during Civil Service Reforms -A dissertation submitted to the faculty of Virginia Polytechnic Institute and State University in partial fulfillment of the requirements for the degree.

Sierra Bravo, R (2003) Técnicas de Investigación Social: Teorías y Ejercicios, Decimo cuarta edición, Thomson Editores, España.

Svolik, M.(2005) “ A Theory of leadership dynamics in authoritarian regimes”

Valenzuela, E. (2007) disponible en <http://www.estebanvalenzuela.cl>. Accesado el día 20 de septiembre de 2007.

Anexos

Tema de Investigación:

“RECLUTAMIENTO Y ROTACIÓN DE LOS ALTOS CARGOS PÚBLICOS. EL CASO DE LOS INTENDENTES EN LA REGIÓN DE OHIGGINS”

Tesista : Sr Christian Quinteros Flores

Pauta de Entrevista

I.- Datos Personales

1.- Nombre Ex Intendente

2.- Estado civil

3.- Colegio donde estudió

4.- Religión que profesa

5.- Antigüedad residencial en la región

6.- Antigüedad laboral en la región

7.- Profesión /oficio

8.- Partido Político en el que milita

9.- Periodo en el que ejerció como Intendente

10.- Oficio que desempeñaba antes de ser designado como Intendente

11.- Oficio que desempeñó inmediatamente de ser removido como Intendente

12.- Oficio actual

II.- Formación Académica.-

2.1 Nivel de estudios alcanzado

2.3 Centro Académico donde realizó sus estudios

2.4 Capacitación o Especialización recibida

III.- Habilidades Políticas

Usted se considera:

a.- Un político no profesional; equivalente al político "gentil hombre" de antaño con características particulares muy marcadas: el gran industrial, la personalidad cultural, el gran propietario agrícola, en resumen, la persona para quien la política es claramente una "vocación" no una preocupación en el sentido económico del término

b.- Un político semi-profesional;

El político semiprofesional es aquel que no proviene principalmente de una carrera de partido, que posee una profesión privada y que en cierto modo continúa ejerciéndola.

c.- Un Político Profesional:

Es decir, aquel político que no ha tenido otra profesión y que, por lo tanto, es una persona de estricta extracción partidista que además tiene reducidas posibilidades de retornar a su profesión civil.

IV.- Cuales de estas Competencias son más importantes según Ud, en el ejercicio del cargo de Intendente. Señale según orden jerárquico:

- _____ Conocimiento efectivo y técnico del contenido o área temática de los problemas
- _____ Capacidad de decisión
- _____ Rapidez de percepción
- _____ Habilidad en la negociación y la transacción
- _____ Sensibilidad social con la gente
- _____ Capacidad de liderazgo y conducción
- _____ Otras, Especifique: _____

V.- Que condiciones favorecen la gestión de un Intendente:

- _____ Pertenencia a algún tipo de elite
- _____ Pertenencia a un partido político
- _____ Formación académica idónea al cargo
- _____ Confianza de las autoridades centrales
- _____ Conocimiento de la región
- _____ Otras, Especifique: _____

VI.- De acuerdo a su experiencia, Cuales de estas Competencias fueron más relevantes en su ejercicio como Intendente. Señale según orden jerárquico:

- _____ Conocimiento efectivo y técnico del contenido o área temática de los problemas
- _____ Capacidad de decisión
- _____ Rapidez de percepción
- _____ Habilidad en la negociación y la transacción
- _____ Sensibilidad social con la gente
- _____ Capacidad de liderazgo y conducción
- _____ Otras, Especifique: _____

VII.- De acuerdo a su experiencia, que condiciones favorecieron a Usted en su gestión de un intendente:

- _____ Pertenencia algún tipo de elite
- _____ Pertenencia a un partido político
- _____ Formación académica idónea al cargo
- _____ Confianza de las autoridades centrales
- _____ Conocimiento de la región
- _____ Otras, Especifique: _____

VIII.- Preguntas abiertas

8.1.- Cuales han sido los procedimientos formales utilizados por el poder Ejecutivo en el proceso de Reclutamiento, Selección y Destitución de los Intendentes de la región de OHiggins en el período 1990-2007

8.2.- Cuales han sido los procedimientos informales utilizados por el poder Ejecutivo en el proceso de Reclutamiento, Selección y Destitución de los Intendentes de la región de Ohiggins en el período 1990-2007

IX.- Respetto del Proceso de Reclutamiento y Selección

9.1.- Según su opinión, cual es el tipo de racionalidad (política-Técnica) privilegiada por el Poder Ejecutivo para el reclutamiento, selección y destitución de los Intendentes de la región de OHiggins

9.3.- Cuales son los criterios de evaluación utilizados para la remoción o salida de los Intendentes

9.4.- Usted diría que la alta rotación de Intendentes en la región es producto de deficiencias de los procedimientos de reclutamiento y selección o es resultado de la falta de condiciones y competencias personales de los Intendentes para ejercer adecuadamente el cargo. Porque.

9.5.- En que medida la politización, es decir, el control por criterios políticos –no meritocráticos– de la política de personal, es un elemento beneficioso para el sistema de selección en la administración pública.

X.- Respetto de la influencia del Sistema de Partidos y las Elites Políticas

10.1.- Cual diría usted es el grado de influencia de los partidos políticos en la designación y nombramiento de los Intendentes?

10.2.- Cuál es el grado de influencia de las elites locales (políticas, económicas culturales, sociales) en la designación y nombramiento de los Intendentes?

10.3.- Según Usted existen mecanismos formales o informales de los partidos políticos para la reubicación y/o colocación laboral para los ex Intendentes?

10.4.- El proceso de reclutamiento y designación utilizado en la región en los últimos 17 años ha permitido a los Intendentes seguir un modelo de carrera “de abajo hacia arriba”, que les signifique un ascenso político en los aparatos del Estado o en alguna carrera Parlamentaria?

XI.- Respecto de las Características Personales de los Ex Intendentes

11.1.- Según usted es conveniente que los ex intendentes se mantengan en la estructura de la administración pública regional aportando al desarrollo?

XII.-Respecto de la Institucionalidad del Cargo de Intendente

11.1.- Para usted la existencia de mecanismos claros, formales y definidos utilizados para la designación de los Intendentes es un tema crítico en el proceso de consolidación institucional y democratizador de la región y del país? ¿Porqué?.