



**UNIVERSIDAD DE CHILE  
FACULTAD DE CIENCIAS FÍSICAS Y MATEMÁTICAS  
DEPARTAMENTO DE INGENIERIA INDUSTRIAL**

**DESPOLITIZACIÓN DE LA FUNCIÓN PÚBLICA: ANÁLISIS DE EFICACIA DEL  
SISTEMA DE ALTA DIRECCIÓN PÚBLICA EN LA REPÚBLICA DE CHILE**

**TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE  
MAGISTER EN GESTIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS**

**WILLIAM RAFAEL REBOLLO ALVARADO**

**PROFESOR GUÍA:**

**CECILIA ANDREA OSORIO GONNET**

**MIEMBROS DE LA COMISIÓN:**

**GUILLERMO CAMPERO QUIROGA**

**FELIPE ROSALES PLAZA**

**SANTIAGO DE CHILE**

**2014**

**RESUMEN DEL ESTUDIO DE CASO PARA OPTAR  
AL GRADO DE:** Magister en Gestión y Políticas  
Públicas  
**POR:** William Rafael Rebollo Alvarado  
**FECHA:** 24/11/2014  
**PROFESOR GUÍA:** Cecilia Andrea Osorio Gonnet

## **DESPOLITIZACIÓN DE LA FUNCIÓN PÚBLICA: ANÁLISIS DE EFICACIA DEL SISTEMA DE ALTA DIRECCIÓN PÚBLICA EN LA REPÚBLICA DE CHILE**

El presente estudio de caso tiene por objetivo analizar la experiencia de Chile para verificar la eficacia de la implementación de su Sistema de Alta Dirección Pública (SADP) como instrumento para disminuir el grado de politización de la función pública. Ello resulta importante pues la politización en la función pública persiste aún en muchos países latinoamericanos, y por tanto el análisis y constatación de la experiencia chilena puede abonar a la búsqueda de acciones tendientes a solucionar este problema.

El análisis se desarrolló, con un enfoque exploratorio, en tres etapas principales: La etapa I “Análisis del contexto institucional”, consistió en identificar las características relevantes del marco institucional en que el SADP se ha desarrollado y opera. En la etapa II “Análisis de eficacia funcional” se identificaron el modelo de negocio, y la cadena de valor del SADP, para lograr una mejor comprensión de cómo éste se configura en torno a la concreción de su propuesta de valor público. Se realizó además un diagnóstico de los subsistemas de gestión de recursos humanos del SADP aplicados a los cargos adscritos al mismo (gestión del desempeño y gestión del desarrollo), para verificar si efectivamente contribuye a disminuir la politización de la función pública. Finalmente en la etapa III “Síntesis del caso”, se expresaron las conclusiones y recomendaciones en base a lo obtenido en las etapas anteriores. Estas etapas se acompañaron de una revisión de fuentes bibliográficas y del uso de herramientas tanto de análisis cualitativo como cuantitativo, tales como: inspección de registros y documentos, revisión de prensa, análisis documental, entrevistas exploratorias, indicadores, y estadística descriptiva.

Se ha podido constatar así, que efectivamente el SADP en Chile, como sistema de gestión de recursos humanos, ha conseguido compatibilizar la profesionalización de los sectores fundamentales de la burocracia con el aumento de la responsabilización de los funcionarios públicos ante la sociedad y el sistema político, logrando con ello disminuir la politización de la función pública.

Pero si bien el SADP cumple efectivamente con su propuesta de valor, el análisis revela ciertas debilidades que podrían afectar la concreción de su propuesta de valor público y que requieren atención. Entre ellas se pueden mencionar: restricciones en la aplicación del subsistema de gestión organizacional debido a la rigidez marco normativo; persistencia de algunos rasgos clientelares en el subsistema de gestión del desempeño, que tienen su raíz en el *path dependence*; y limitantes en el subsistema de gestión del desarrollo para incentivar el rendimiento y desarrollo profesional, especialmente en el ámbito de las remuneraciones.

No obstante, las variables involucradas demuestran que la experiencia chilena puede ser una interesante y estimulante fuente de aprendizajes para esfuerzos de reforma y futuras investigaciones en otros países de la región.

## TABLA DE CONTENIDO

1.	INTRODUCCIÓN .....	1
2.	MARCO CONCEPTUAL .....	3
2.1.	Estado, gobierno, y administración pública .....	3
2.2.	Función pública y valor público .....	5
2.2.1.	Función pública y gestión de recursos humanos .....	6
2.2.2.	Valor público, modelo de negocio y cadena de valor .....	9
2.3.	Reforma y modernización del Estado, y Nueva Gestión Pública.....	12
2.3.1.	Reforma y modernización del Estado .....	12
2.3.2.	Nueva Gestión Pública ( <i>New Public Management</i> ) .....	15
2.4.	Director público y alta dirección pública.....	18
2.4.1.	Perfil y habilidades del director público.....	18
2.4.2.	Actividades que realiza el director público .....	19
2.4.3.	Alta dirección pública .....	20
2.5.	Profesionalización vs politización de la función pública .....	22
2.5.1.	Profesionalización: Meritocracia y tecnocracia .....	26
2.5.2.	Politización: Patronazgo y clientelismo.....	28
2.5.3.	El modelo híbrido: profesionalización – politización .....	30
3.	JUSTIFICACION DEL ESTUDIO DE CASO .....	33
4.	METODOLOGÍA.....	36
5.	ANTECEDENTES HISTÓRICO-POLITICOS DEL SISTEMA DE ALTA DIRECCIÓN PÚBLICA DENTRO DEL PROCESO DE REFORMA Y MODERNIZACIÓN DEL ESTADO.....	38
6.	MODELO DE NEGOCIO Y CADENA DE VALOR DEL SISTEMA DE ALTA DIRECCIÓN PÚBLICA.....	56
6.1.	Modelo de Negocio del Sistema de Alta Dirección Pública .....	68
6.2.	Cadena de Valor del Sistema de Alta Dirección Pública.....	72
7.	DIAGNÓSTICO INSTITUCIONAL DEL SISTEMA DE ALTA DIRECCIÓN PÚBLICA.....	75
8.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....	98
9.	BIBLIOGRAFÍA .....	104

## 1. INTRODUCCIÓN

En América Latina el clientelismo se presenta como una práctica común (Nickson, 2002), con una cultura política de favores, donde los sistemas de reclutamiento y promoción se basan en un sistema de patronazgo más que en el mérito, y donde los nombramientos de empleos en el sector público responden a premios para los seguidores y consolidación de favores políticos y personales (Grindle, 2010). En muchos países de la región, al llegar a la conducción del Estado, los políticos toman la administración como su botín a conquistar y repartir; consecuentemente no se aplican de manera eficiente controles al desempeño, al manejo de los recursos, entre muchas otras cuestiones, por lo que hay un escaso desarrollo de criterios profesionales en la administración pública y un deterioro creciente de los servicios que ésta presta (Ramírez, 2009).

Es importante por tanto, indagar sobre herramientas de mejora de la gestión pública que posibiliten al Estado disminuir las prácticas clientelares y la politización de su institucionalidad, de forma que le sea posible incrementar su capacidad de respuesta a las necesidades de la población a través de un servicio público centrado en los ciudadanos, que los reconozca como portadores de derechos y obligaciones, y por tanto partícipes y corresponsables de las políticas públicas (Aguilar, 2006).

Las tendencias actuales de modernización del Estado plantean la reforma de la función pública como un componente importante para el logro de ese fin, presentando mayor relevancia aquellas orientadas a la gerencia pública<sup>1</sup> debido a los logros significativos que han presentado países pertenecientes a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) como es el caso del Reino Unido, Australia, Nueva Zelanda, Suecia y Dinamarca (Longo, 2002b), y países latinoamericanos como Brasil, Chile y Costa Rica, (Grindle, 2010).

Cabe entonces preguntarse sobre qué instrumentos han aplicado éstos países para lograr un mayor grado de profesionalización en su gestión pública y si es posible además extraer del análisis de experiencias, una serie de prácticas que permitan similar implementación en los países latinoamericanos que aún afrontan fuertes grados de politización de su administración pública.

A éste respecto, Iacoviello, Llano y Strazza (2011) señalan que la adopción de sistemas de alta dirección pública es lo que ha constituido uno de los principales ejes a partir del cual los países del mundo desarrollado y de la región han buscado fortalecer el sistema de servicio civil, bajo la premisa de que los procesos de cambio y/o mejoramiento organizacional y la implementación consistente de las decisiones políticas requieren de un cuerpo directivo altamente capacitado.

De esa forma, desde la década de los 80's, los países de la OCDE han venido implementando sistemas de alta dirección pública como instrumento de despolitización de la Función Pública, siendo los pioneros Estados Unidos, Canadá, Australia y Nueva Zelanda (Inostroza, et al., 2011).

Por otra parte, en los países latinoamericanos, los sistemas de alta dirección pública se han reflejado a través de regímenes especialmente diseñados para los directivos

---

<sup>1</sup> La Reforma Gerencial está teniendo lugar en la administración pública de varios países; sin embargo, a pesar de las características comunes de las experiencias de reforma, no hay un sentido unívoco, un único paradigma organizacional que guíe a todas las naciones (CLAD, 1998).

públicos, diferenciados del sistema general para el servicio civil con la intención de incorporar liderazgos indispensables mediante requisitos especiales, tales como, refuerzo de las garantías de mérito, gestión de dispositivos de selección externos e independientes, apertura al reclutamiento de profesionales del sector privado, entre otras decisiones (Iacoviello & Pulido, 2011).

Chile es el país de la región que sobresale por haber concretado con nitidez esa segmentación a través del Sistema de Alta Dirección Pública alcanzando a los cargos de confianza insertos en los niveles propios de los Jefes superiores del servicio y hasta el segundo nivel jerárquico. También se encuentran experiencias significativas dirigidas al segmento directivo en México, a través del Servicio Profesional de Carrera, y cuerpos transversales de funcionarios de alto nivel en Brasil, Argentina, y más recientemente en Perú (Iacoviello & Pulido, 2011).

De los ejemplos latinoamericanos resulta entonces interesante como caso de estudio la experiencia de Chile, pues su Sistema de Alta Dirección Pública ostenta ciertas peculiaridades que lo hacen relevante como objeto de análisis, de entre las cuales se pueden mencionar la gran influencia del enfoque de la Nueva Gestión Pública que se incorpora desde su creación y la ejecución de un proceso de reclutamiento y selección con actividades tercerizadas que pretenden brindar mayor transparencia (Longo, 2013).

En este sentido, el presente estudio de caso tiene el objetivo de analizar la experiencia de Chile para verificar la eficacia de la implementación de su Sistema de Alta Dirección Pública como instrumento para disminuir el grado de politización de la función pública a través del diagnóstico institucional de los subsistemas de gestión de recursos humanos aplicados a los cargos adscritos a este sistema. Ello resulta importante pues la politización en la función pública y la burocracia clientelar persiste aún en muchos países latinoamericanos, lo cual obstaculiza que el Estado cumpla realmente con su finalidad de crear el valor público demandado por sus ciudadanos pues responde más bien a grupos de intereses. Por tanto el análisis y constatación de la experiencia chilena puede abonar a la búsqueda de acciones tendientes a solucionar este problema.

Específicamente, también se pretende identificar el modelo de negocio (presupuestos con los que actúa) y la cadena de valor del Sistema de Alta Dirección Pública para mejorar la comprensión de como éste se estructura y organiza en torno a su propuesta de valor público consistente en proveer directores públicos idóneos<sup>2</sup> para la gestión pública en base a criterios de mérito. Luego se aplicarán indicadores en los subsistemas del modelo de gestión del empleo y de recursos humanos del Sistema de Alta Dirección Pública, de forma que permitan la medición del grado de politización de la función pública. Finalmente, se constatará si un sistema de alta dirección pública incentiva la despolitización de la función pública a través de la promoción del mérito y profesionalización en la gerencia pública.

Para ello, en el segundo apartado se presentará el marco conceptual que sustentará el desarrollo posterior, identificando dimensiones claves que ayudan a delimitar la

---

<sup>2</sup> La idoneidad del director público en el Sistema de Alta Dirección Pública la determina la adecuación de sus características y competencias a los requerimientos del perfil desarrollado para el cargo de acuerdo a las necesidades de cada Institución adscrita al Sistema (CADP, 2013). Con el fin de establecer las características esperadas en un alto directivo público, el Consejo de Alta Dirección Pública ha establecido los siguientes atributos del Alto Directivo Público: visión estratégica, capacidad de gestión y logro, capacidad de relación con el entorno y articulación de redes, capacidad de manejo de crisis y contingencias, liderazgo, innovación y flexibilidad, y conocimientos técnicos (DNSC, s.f.b).

perspectiva del mismo. En la tercera parte, se ahondará sobre la importancia de llevar a cabo el presente estudio de caso, para lo cual se mostrarán diversos argumentos sustentados en el conocimiento experto de diversos autores. Luego, en el cuarta parte del estudio, se mostrará la metodología a aplicar, las herramientas de análisis cualitativo y cuantitativo que se utilizan, y las etapas en que se desarrolla la investigación. Posteriormente se desarrolla un análisis del contexto institucional en que opera el Sistema de Alta Dirección Pública, para lo cual se hará en la quinta parte una revisión de los antecedentes históricos del sistema político administrativo nacional y del marco normativo que acompaña su evolución.

Subsiguientemente, se realizará un análisis de eficacia funcional del Sistema de Alta Dirección Pública como sistema de gestión de recursos humanos de la gerencia pública. Para ello, en el sexto apartado, se identificará el modelo de negocio utilizando el método Canvas (Osterwalder & Pigneur, 2009) y la cadena de valor (Porter, 1987). Identificada la forma en que éste se estructura en torno a la producción de su propuesta de valor público, se realizará en el séptimo apartado un diagnóstico institucional de los subsistemas de gestión de recursos humanos aplicados por el SADP a los cargos adscritos al mismo para la concreción de su propuesta de valor público, constatando, a partir de indicadores, su capacidad de promover el mérito y la capacidad funcional en la alta dirección pública.

Finalmente, se efectuará la síntesis del caso, para lo cual se expresarán en el octavo apartado, las conclusiones y recomendaciones en base a lo obtenido en la investigación.

## **2. MARCO CONCEPTUAL**

### **2.1. Estado, gobierno, y administración pública**

El fin último que justifica la existencia del Estado<sup>3</sup> democrático es la consecución del bien común. Para ello, el Estado ha creado a lo largo de la historia una serie de instituciones<sup>4</sup> que gobiernan a la sociedad civil en su nombre y, a través de ellas, es el garante de las relaciones sociales, controlando recursos de manera asimétrica en un territorio que logró centralizar históricamente (Iacoviello & Essayag, 2011).

El Estado crea así una administración burocratizada y legal de la sociedad, capaz de implementar las políticas públicas, y de producir de reglas de juego e instituciones que posibiliten proveer un buen gobierno<sup>5</sup>, esto es un gobierno efectivo y legítimo que logre generar valor público resolviendo los problemas de coordinación y distribución de los recursos en las sociedades (Iacoviello & Essayag, 2011).

De esa forma, las administraciones públicas son entonces el agregado de organizaciones, personas, reglas formales e informales, capacidades y prácticas dentro del gobierno que ejecutan las políticas adoptadas por el poder ejecutivo o por la

---

<sup>3</sup> Se entiende por Estado la organización jurídica que se da una sociedad para el ejercicio del poder, tanto en su interior como en su relación con otras sociedades nacionales, para conducir el manejo de los asuntos públicos (Tomassini, 2004).

<sup>4</sup> Las instituciones son el conjunto de reglas formales e informales, las primeras derivadas del derecho positivo y las segundas, siendo no escritas, surgen de los usos y costumbres y son legitimadas para su buen funcionamiento. Las instituciones articulan las relaciones sociales, políticas y económicas de los actores, sean estos públicos o privados, perfilando un Estado que funda su comportamiento en aquellas explicaciones que describen su carácter relacional (Iacoviello & Essayag, 2011) .

<sup>5</sup> El gobierno, dentro de un Estado constitucional y democrático caracterizado por la división entre los poderes públicos, se refiere a la función del poder ejecutivo en un esquema en que otros poderes legislan, juzgan o fiscalizan las actuaciones administrativas, si bien generalmente el ejecutivo es un órgano colegislador

legislatura para lograr el bien común satisfacer los intereses generales de los ciudadanos (Echebarría & Cortázar, 2007; Ramió, 1999; Shepherd, 1999).

Para lograr una funcionalidad de esa estructura, el Estado ha ido adoptando distintos paradigmas o modelos<sup>6</sup> para la administración pública. Uno de ellos es el modelo burocrático, el cual consiste en un sistema de gestión altamente racionalizado y de máxima eficiencia técnica, caracterizado por ciertas notas como la organización jerárquica, la asignación de funciones en virtud de una capacidad objetivamente demostrada, la rigurosa delimitación de competencias de las diferentes ramas que la integran, la estructuración con arreglo a normas y a reglas técnicas objetivas e impersonales (Restrepo, 2009).

De esa forma, por burocracia entendemos algo más que una planta de recursos humanos, un aparato organizativo o un sistema de empleo. La burocracia se constituye como un conjunto articulado de reglas y pautas de funcionamiento que se insertan en el poder ejecutivo con la finalidad de dar continuidad, coherencia y relevancia a las políticas públicas asegurando un ejercicio neutral, objetivo y no arbitrario de los poderes públicos; y como sistema productor de valor público para cada una de las metas que activan el progreso de una sociedad (Echebarría, 2005; Iacoviello & Pulido, 2011).

Sin embargo, originariamente, el término “burocracia” se utilizaba en la sociedad francesa del siglo XVIII, para referirse a un grupo de funcionarios para los cuales la tarea de gobernar se había convertido en un fin en sí mismo y la apelación al interés público constituía simplemente a un medio para legitimar la existencia de oficinas, empleados, secretarios, inspectores e intendentes (Oszlak, 1977). Pero, éste adquiere otro significado para Weber (1969) quien define un “modelo burocrático” de organización que se ha configurado en el marco teórico en el que operan las estructuras y los procesos de las organizaciones públicas.

Para Weber, el término “burocracia” no implicaba nada peyorativo, sino más bien, constituía una descripción de una eficiente maquinaria con engranajes nítidamente articulados para tomar decisiones de manera objetiva en beneficio de todos los ciudadanos (Waissbluth, 2008). La burocracia, en el modelo ideal weberiano, está entonces conectada, por un lado, con la efectividad de la democracia, que requiere estabilidad y continuidad en la satisfacción de las necesidades colectivas y, por otro lado, con la legitimidad del ejercicio del poder a través de la aplicación neutral y objetiva de la ley (Echebarría, 2005).

En general, el modelo jerárquico o burocrático ha funcionado bien en los países más avanzados para circunscribir la libertad de los políticos y funcionarios públicos para que no actúen fuera de la norma y para crear un servicio civil profesionalizado. En aquellos países, las administraciones públicas son, también por lo general, honestas y competentes en la producción de bienes y servicios públicos. Desde luego, la manipulación política, la corrupción, y la incompetencia, están presentes, pero el sistema burocrático en su conjunto se desempeña de manera adecuada a pesar de las debilidades (Benedetti, 1999).

---

<sup>6</sup> Los paradigmas o modelos para la administración pública han ido siendo reemplazados en la medida en que los anteriores han hecho crisis, obligando a una permanente reflexión acerca del modelo apropiado para que la administración pública cumpla cabalmente con sus fines, así por ejemplo posterior a la adopción del modelo weberiano se pueden mencionar modelos como el de la gerencia pública y el modelo de la gobernanza (Restrepo, 2009).

Por otro lado, en América Latina la burocracia ha sido tradicionalmente percibida como un sistema de empleo, y de recursos en manos del poder político y de los intereses corporativos, muy alejado de los rasgos institucionales del modelo weberiano<sup>7</sup> (Echebarría, 2005). Por ello existe actualmente un consenso creciente en torno a la urgencia de que la administración pública sea reformada (Shepherd, 1999).

## **2.2. Función pública y valor público**

Las administraciones públicas de muchos países de la región latinoamericana son típicamente disfuncionales, presentan procesos ineficientes, y en muchas ocasiones son incapaces de prestar servicios a los más necesitados, y más bien son utilizadas como bastiones de conductas oportunistas (Shepherd, 1999). Por ello, actualmente existe en América Latina un consenso creciente en torno a la necesidad de que el Estado se oriente hacia la producción del valor público para el ciudadano, quien es realmente el destinatario final de la gestión pública. Pero, para lograr construir un Estado fuerte capaz de generar valor público, se requiere de una administración pública también fuerte y dicha fortaleza se sustenta en buena medida en el talento humano, por lo que la profesionalización de la función pública es un hecho trascendental (Iacoviello & Essayag, 2011).

Es necesario por tanto, considerar una de las dimensiones más importantes de la administración pública, el empleo público, pues en la medida que el empleo se base en méritos y sea estable, la capacidad profesional y la consistencia de las funciones públicas con las políticas oficiales serán factores institucionales básicos para una administración pública competente y neutral, capaz de generar valor público para la ciudadanía (Echebarría & Cortázar, 2007).

Así, el empleo público es un elemento vital dentro de la administración pública, y es por ello que el establecimiento de un sistema de función pública profesional repercute directamente en mejora de la capacidad de desempeño del aparato estatal (Bonifacio, 2003; Schweinheim 2004, citados en Bonifacio, 2005: 3) y en los niveles de confianza de los ciudadanos en la administración pública. Ello, pues existe una relación positiva entre sistemas de función pública profesional y la eficacia gubernamental, la capacidad de crecimiento económico sustentable, el fortalecimiento institucional de los países, la lucha contra la corrupción y a la solidez del sistema democrático (Bonifacio, 2005).

No obstante, para el establecimiento de sistemas de función pública profesional es primero necesario comprender en mejor forma en qué consiste la función pública. Así pues, se tiene que la Carta Iberoamericana para la Función Pública (CLAD, 2003: 5) la define como “el conjunto de arreglos institucionales mediante los que se articulan y gestionan el empleo público y las personas que integran éste, en una realidad nacional determinada”. Además según la Carta (CLAD, 2003: 5), dichos arreglos “comprenden normas, escritas o informales, estructuras, pautas culturales, políticas explícitas o implícitas, procesos, prácticas y actividades diversas cuya finalidad es garantizar un manejo adecuado de los recursos humanos, en el marco de una administración pública profesional y eficaz, al servicio del interés general”.

En esa misma línea, Prats (1999: 255), define la función pública desde dos visiones. Primero ve la función pública como institución y en ese sentido es un “conjunto de valores,

---

<sup>7</sup> La administración pública burocrática ha convivido con la persistencia del patrimonialismo en varios sectores y con la designación de los cargos superiores del escalafón a través de prácticas clientelistas, aspecto que con gran frecuencia ha inviabilizado la profesionalización de la alta burocracia (CLAD, 1998).



principios y normas —formales e informales— que pautan el acceso, la promoción, la retribución, la responsabilidad, el comportamiento, las relaciones con la dirección política y con los ciudadanos y, en general, todos los aspectos de la vida funcional considerada socialmente relevantes”. Desde otro punto de vista la define como organización, y entonces función pública se refiere a “la suma de recursos humanos concretos puestos al servicio de una de las organizaciones público-administrativas o del conjunto” (Prats 1999: 256).

Hintze (2011) citado en Iacoviello & Essayag (2011: 1) por su parte la define como “el instrumento que emplean las burocracias para proveer los recursos humanos necesarios para garantizar que dichas estructuras tengan una cierta cuota de razonabilidad técnica”.

Así de esa forma, consideradas diferentes definiciones de función pública<sup>8</sup>, para el desarrollo del presente estudio de caso, entenderemos la función pública como un sistema de gestión del empleo público, lo cual resulta útil para abordar de esa forma el análisis del Sistema de Alta Dirección Pública como sistema de gestión del empleo directivo en el sector público.

### **2.2.1. Función pública y gestión de recursos humanos**

Las burocracias, utilizan a la función pública como instrumento para proveer los recursos humanos necesarios para garantizar que la administración pública tenga una cierta cuota de razonabilidad técnica. Así, al hablar de función pública nos estamos refiriendo entonces a los usos comunes de términos tales como servicio civil, carreras y regímenes de personal o gestión de recursos humanos, los cuales incluyen ese conjunto de reglas de juego aplicadas para lograr la disponibilidad del tiempo de trabajo de personas con la calificación requerida por los puestos de trabajo de la burocracia (Iacoviello & Essayag, 2011).

De esa forma, la propuesta de valor público de las instituciones públicas, debe ser concretizada a partir de la labor realizada por los servidores públicos quienes se articulan mediante la función pública como agentes fundamentales de la administración estatal. La función pública resulta ser entonces un instrumento valioso, pues permite gestionar los recursos humanos (el talento humano de las burocracias) para generar valor público (Iacoviello & Essayag, 2011).

Por tal motivo, existe actualmente en la región un consenso respecto a la importancia que tiene la calidad de los sistemas de función pública al momento de elevar la calidad de la acción estatal, y existe además un consenso sobre la necesidad de reforma de esos sistemas. La importancia estratégica de la reforma de la función pública deriva de la directa vinculación de ésta con la capacidad de acción del Estado, por lo que la mejora de la calidad de los servicios civiles de la región debiera así ser claramente un componente importante de aquellos procesos de reforma que busquen elevar la capacidad de acción del Estado y, en consecuencia, la calidad de las políticas públicas (Cortázar, 2011).

---

<sup>8</sup> Teniendo una mayor claridad de lo que significa función pública, es importante señalar además, que el término “función pública” se utiliza indistintamente con el término “servicio civil”. La Carta Iberoamericana para la Función Pública hace la aclaración ante posible confusión señalando que “la expresión “función pública”, se entenderá equivalente a la de “servicio civil” utilizada con preferencia en algunos países del área iberoamericana. Todas las alusiones y referencias a la primera se consideran por tanto indistintamente aplicables al otro término” (CLAD, 2003)

Sin embargo, la implementación de la reforma de la función pública o de la gestión de recursos humanos puede ser dificultosa, pues requiere trascender a más de un gobierno y puede encontrarse en el proceso con muchos opositores y pocos interesados o defensores (Trefogli, 2013), pues una reforma de éste tipo implica sentar las bases para transitar de un modelo clientelar o de patronazgo, persistente aún en muchos países de la región, hacia un modelo de mérito que prioriza la idoneidad y la profesionalización en la función pública (Shepherd 2003, citado en Manning & Shepherd, 2009: 19)

Es por ello, que la función pública como sistema de gestión de personal requiere además, la capacidad de producir perfiles directivos que posibiliten la implementación de cambios en el modelo burocrático<sup>9</sup>, y por tanto, una reforma debe considerar éste elemento, ya que los sistemas tradicionales de función pública carecen, en general, de la capacidad para producir perfiles directivos en la proporción requerida por las reformas, y tampoco disponen de mecanismos aptos para estimular debidamente la práctica gerencial (Longo, 2002b).

Considerar a los directores públicos en una reforma de la función pública se vuelve entonces clave, pues éstos constituyen la interface entre el ejecutivo político y la administración pública, y son los responsables de la implementación apropiada de instrumentos legales, estrategias y medidas políticas, y de la consistencia, eficiencia y adecuación de la actividad gubernamental (OCDE, 2011).

Una reforma implica entonces que la función pública (para el cumplimiento de las finalidades que le son propias) sea diseñada y operada como un sistema integrado de gestión cuyo propósito básico o razón de ser es la adecuación de las personas a la estrategia de la organización o sistema multiorganizativo. Ello, para la producción de resultados acordes con prioridades estratégicas definidas para las organizaciones públicas (CLAD, 2003) posibilitando de esa forma que contribuyan a la producción del valor público demandado por la ciudadanía y no a intereses particulares como ocurre en la burocracia clientelar<sup>10</sup>.

Para ello, Longo (2002) presenta un modelo teórico de referencia en su dimensión más global, precisando la razón de ser de la gestión de recursos humanos, su valor estratégico y los factores situacionales que en todo caso deben ser considerados.

---

<sup>9</sup> Los directores públicos conforman una élite burocrática que se constituye como núcleo estatal estratégico, fundamental para la formulación, supervisión y regulación de las políticas públicas. Para propiciar la implementación de los cambios de la reforma del Estado, ésta élite burocrática debe desarrollar capacidades de negociación y de responsabilización ante el sistema político, lo que hace que se diferencie claramente de la tecnocracia estructurada del modelo weberiano en los países latinoamericanos, que creía en la superioridad de su saber y de su práctica en relación con el comportamiento de la clase política, calificado como oportunista e irracional desde el punto de vista técnico (CLAD, 1998).

<sup>10</sup> La implementación de los sistemas de alta dirección pública a través de los procesos de reforma, procura que los directores públicos se comprometan con los intereses del Estado y de la ciudadanía y no con intereses corporativos o de partidos políticos (OCDE, 2011)

**Figura 1. Modelo integrado de gestión del empleo y los recursos humanos**



Fuente: (Longo, 2002a)

La gestión de recursos humanos es presentada en este modelo como un sistema integrado de gestión, cuya finalidad básica o razón de ser es la adecuación de las personas a la estrategia de una organización o sistema multiorganizativo, para la producción de resultados acordes con las finalidades perseguidas (Longo, 2002a).

La coherencia estratégica es un rasgo fundamental del modelo pues la gestión de recursos humanos no crea valor sino en la medida en que resulta coherente con las prioridades y finalidades organizativas (Longo, 2002a).

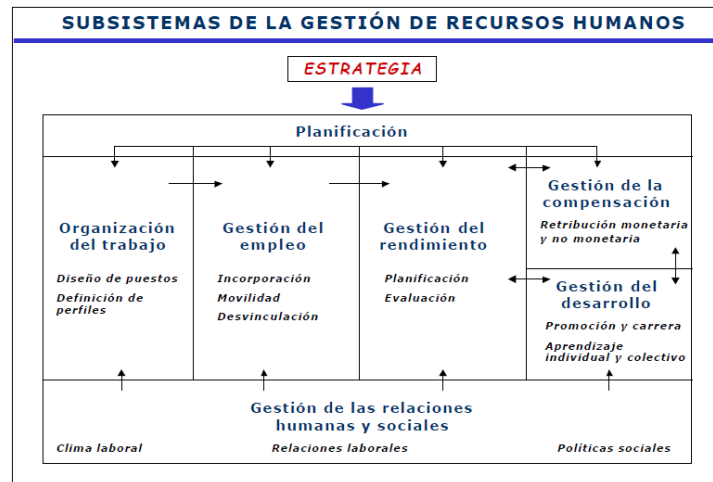
El modelo plantea además que deben tenerse en cuenta el peso de otros factores situacionales influyentes en la función pública que son identificables ya sea en el interior de la organización o en el exterior de la misma, y que inciden sobre el diseño y ejecución de las políticas y prácticas de gestión de recursos humanos, e incluso en los propios pronunciamientos estratégicos de la organización (Longo, 2002a).

En el contexto organizativo interno, Longo (2002) señala que entre los factores situacionales pueden ser considerados la situación política interna, el contexto presupuestario, la tecnología utilizada, los sistemas de trabajo, la estructura sociológica de las plantillas, los estilos de dirección. Estos elementos configuran la estructura y la cultura organizativa.

Entre los factores del exterior de la organización Longo (2002) considera entre otros, la situación sociopolítica, la económica, la evolución tecnológica, las expectativas de los usuarios de los servicios públicos, los creadores de opinión, los medios y como elementos más destacables las normas jurídicas de aplicación y el mercado de trabajo.

La visión, global y panorámica, del modelo propuesto por Longo (2002) suministra entonces algunos elementos útiles para el diagnóstico de sistemas de gestión de recursos humanos, en especial para el análisis causal de los problemas lo que es de gran utilidad al momento de plantear políticas de reforma de la gestión pública. El modelo posee además, una serie de subsistemas que se constituyen como los principales campos de análisis para ordenar un trabajo de diagnóstico de la función pública sobre los cuales igualmente recaerá el análisis en el presente estudio de caso.

**Figura 2. Subsistemas del modelo integrado de gestión del empleo y los recursos humanos**



Fuente: (Longo, 2002a)

La figura 2 presenta a la gestión de recursos humanos integrada por siete subsistemas interconectados, ubicados verticalmente en tres niveles (Longo, 2002a):

En el nivel superior, la Planificación de Recursos Humanos, que constituye la puerta de entrada en todo sistema integrado de gestión de recursos humanos, y permite anticipar la definición de políticas coherentes en todos los restantes subsistemas, con los que aparece conectada (Longo, 2002a).

En el nivel intermedio, cinco subsistemas, ordenados en horizontal en cuatro bloques, con arreglo a una secuencia lógica: en el primero, la Organización del Trabajo, que prefigura y concreta los contenidos de las tareas y las características de las personas llamadas a desempeñarlas. En el segundo, la Gestión del Empleo, que comprende los flujos de entrada, movimiento y salida de las personas. En el tercero, la Gestión del Rendimiento, que planifica, estimula y evalúa la contribución de las personas. En el cuarto, por una parte, la Gestión de la Compensación, que retribuye la contribución; y finalmente, la Gestión del Desarrollo, que se cuida del crecimiento individual y colectivo.

Por último, en el nivel inferior, la Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales, que se relaciona a su vez con todos los subsistemas mencionados anteriormente (Longo, 2002a).

Es pues este modelo, el que nos permite realizar un diagnóstico del Sistema de Alta Dirección Pública como sistema de gestión del empleo para evaluar si realmente éste logra la consecución de los fines estratégicos planteados en su mandato y su propuesta de valor público consistente en dotar a las instituciones del gobierno central de directores públicos con probada capacidad de gestión y liderazgo para ejecutar de forma eficaz y eficiente las políticas públicas definidas por la autoridad (DNSC, s.f.a), contribuyendo de esa forma con la disminución de la politización en la función pública.

### 2.2.2. Valor público, modelo de negocio y cadena de valor

Se ha señalado que el Sistema de Alta Dirección Pública responde a una demanda de creación de valor público en relación a la necesidad de despolitizar la función pública para

dotar a la administración pública de directores idóneos para el logro de sus fines, lo cual será objeto de verificación del presente estudio.

Pero, ¿qué es valor público? De manera muy simple, se puede definir el valor público como aquello que el público valora. Específicamente, se refiere al valor que los ciudadanos obtienen de las actividades de los organismos públicos (CDD, 2012).

De forma más precisa, se puede decir que el valor público se refiere al valor creado por el estado a través de leyes, regulaciones y otras acciones o prestaciones. En una democracia, este valor está definido por el público mismo. El valor es determinado por las preferencias ciudadanas expresadas a través de una variedad de medios y es reflejado por las decisiones de los políticos electos que se materializan en las leyes (Kelly & Muers 2003, citado en Díaz, 2011: 39).

Esas leyes o declaraciones políticas promulgadas por los entes legislativos o formales establecen además los propósitos de las organizaciones públicas y se convierten en mandatos formales que legitiman a las organizaciones públicas y declaran solemnemente que han sido creadas para el interés público, y no para intereses particulares, y que, por tanto, pueden reclamar recursos públicos. También ofrecen cierta orientación a los funcionarios públicos indicándoles qué propósitos particulares deben perseguir las organizaciones públicas y qué medios pueden utilizar (Moore, 1998).

El concepto de valor público ha sido objeto de discusión dada la ambigüedad a la que se puede prestar. La imagen de creación de valor se asocia generalmente con procesos productivos en los que se transforman diferentes materiales para crear productos o en los que se realiza una serie de actividades que dan lugar a la prestación de un servicio que se adquiere en el mercado a un precio dado. La realización de un proceso productivo y sobre todo el precio pagado por el comprador, proporcionan la evidencia de que efectivamente se ha creado algo que tiene valor. Sin embargo, esta es una visión excesivamente restringida a la hora de considerar el valor creado por el sector público<sup>11</sup>, pues la mayor parte de las actividades de las organizaciones públicas no pasan por el mercado, ya sean estas actividades orientadas a la producción de bienes públicos o de bienes privados considerados socialmente preferentes<sup>12</sup> (Echebarría & Mendoza, 1999).

En ambos casos, el proceso político sustituye al mercado como mecanismo de asignación de recursos. Por una parte, determina el volumen total del gasto público, y por otro lado,

---

<sup>11</sup> Las administraciones públicas crean valor a través de transacciones con los ciudadanos, proveyendo los productos que éste último desea de una manera efectiva, eficiente y honesta (Shepherd, 1999). Pero además lo crean a través de actividades o programas públicos en que existen beneficiarios que no son usuarios o clientes directos del programa (Moore 1984, citado en Echebarría & Mendoza, 1999: 23). Por ejemplo los programas de inmunización para prevenir enfermedades contagiosas, el pago de pensiones no contributivas, o los programas de vigilancia contra incendios forestales. Las administraciones públicas también utilizan la autoridad como un recurso para crear valor a través de las regulaciones, como por ejemplo, los programas de seguridad vial o de reducción de las emisiones de gases tóxicos (Echebarría & Mendoza, 1999). En ese tipo de programas no se producen transacciones individuales; pero, no por ello dejan de crear valor, ya sea por su posible efecto preventivo o por el sentimiento de seguridad que proporcionan a la sociedad. (Echebarría & Mendoza, 1999).

<sup>12</sup> Entenderemos por bienes públicos aquellos que son indivisibles y que se le suministran a toda la colectividad sin excluir a nadie. Ejemplos típicos son el alumbrado público, la ordenación del territorio o la defensa. La no exclusión puede conducir a que haya individuos que se aprovechen de la situación (free-riders) mostrando conductas poco solidarias no contribuyendo a su suministro, sin que esto los prive de su consumo. Esto por porque la provisión de tales bienes no se efectúa a través del mercado, sino a través de los gobiernos y porque se los financia mediante impuestos (Echebarría & Mendoza, 1999). Por otra parte, los bienes privados socialmente preferentes sí son divisibles, por lo que su producción se le puede dejar totalmente al mercado; sin embargo, el sector público asume su provisión de algunos de ellos, porque dejar su creación total al mercado podría producir una situación de exclusión de una parte de la población que por falta de poder adquisitivo no podría acceder a los mismos (Echebarría & Mendoza, 1999).

asigna recursos a través de las decisiones sobre la porción del presupuesto disponible para suministrar los distintos bienes y servicios públicos.

El proceso político como mecanismo de asignación de recursos ofrece por tanto un marcado contraste con el mercado. Así, mientras el mercado se caracteriza por la exclusión de la demanda no solvente, la realización de transacciones individuales entre ofertantes y demandantes, la existencia de precios y el automatismo en la asignación de recursos; el proceso político se caracteriza por su preocupación por los aspectos redistributivos y de equidad, la realización de transacciones entre administración e individuos y administración y sociedad, la ausencia de precios, y la falta de correspondencia entre la financiación que recibe determinada organización pública y su desempeño o capacidad de gestión<sup>13</sup> (Echebarría & Mendoza, 1999).

No obstante, entendiendo por valor público aquel valor agregado que produce el sector público, desde el punto de vista de los beneficios percibidos por la comunidad, así como por los usuarios directos o consumidores de los servicios o prestaciones públicas (Díaz, 2011), debe señalarse entonces, que en el proceso político-administrativo, las percepciones sociales sobre la manera en que responde a las distintas demandas aumentan o disminuyen el valor creado (Echebarría & Mendoza, 1999). Por tanto, así como en cualquier empresa privada, para que el proveedor sepa qué es lo que el cliente necesita, debe interactuar y comunicarse con él, así también en el sector público, la relación entre el organismo gubernamental y el público debe ser similar. El organismo debe buscar captar las preferencias de los ciudadanos, pero también aprender de ellos, de sus opiniones, intereses, experiencia y conocimiento colectivo, pues son ellos quienes determinan y autorizan lo que es valioso (CDD, 2012).

En ese sentido los aspectos de transparencia, equidad, no discriminación, legalidad y receptividad forman parte integral de dicho valor y por ello son considerados como fundamentales en los diferentes procesos de reforma y modernización del Estado y de la función pública.

Ahora bien, una vez identificado el valor público que desea la población, es necesario además para la organización determinar una serie de estrategias que le permitan la consecución de ese valor público. Para ello debe entonces establecer un conjunto de suposiciones acerca de cómo se desempeñará para la creación de ese valor. A este conjunto de suposiciones se le denomina como modelo de negocio. La organización entonces debe definir un modelo de negocio que indique como se estructurará y operará para la producción del valor público (Magretta & Stone, 2003) y como lo llevará a sus clientes, usuarios y *stakeholders* de carácter público y estratégico (Waissbluth & Larraín, 2009).

El modelo de negocio, o modelo de gestión pública es entonces, el qué, para quién y cómo se desarrolla la función pública y constituyen el conjunto de definiciones claves que es necesario visualizar desde un inicio en una institución pública (Waissbluth & Larraín, 2009).

---

<sup>13</sup> Otros rasgos del proceso político que también se deben tener en cuenta son su pluralismo, la fragmentación de la autoridad, y el hecho de que el disenso sobre los objetivos y el conflicto es legítimo (Metcalfe 1990, citado en Echebarría & Mendoza, 1999: 22).

Respecto a ello, Magretta y Stone (2003: 72) sostienen que:

*Crear un nuevo modelo de negocio no es tan diferente de escribir un relato nuevo. En cierto modo todas las historias nuevas son variaciones de relatos antiguos, nuevas versiones de los temas universales que marcan la experiencia humana. De manera semejante, todos los nuevos modelos de negocios son variaciones de la cadena universal de valor que hay en todos los negocios.*

En esta expresión, encontramos otra herramienta de utilidad en la creación del valor público, la cadena de valor, la cual se constituye en un medio sistemático de examinar todas las actividades que se realizan en la organización y su forma de interactuar.

La cadena de valor permite dividir la organización en sus actividades estratégicamente relevantes para la producción de valor público y así comprender como estas se comportan en torno a la creación de ese valor. La cadena de valor puede contribuir entonces de modo significativo al diseño de la estructura organizacional en concordancia con el modelo burocrático adoptado por la organización y de acuerdo a la visión de los operadores de esa burocracia al interior de la misma (Porter, 1987).

Por ello pasamos ahora a analizar la burocracia como parte importante en el proceso de creación de valor público y así como también los elementos de modernización del Estado que repercuten sobre esa burocracia al momento de estructurar la organización en torno a la creación del valor público.

### **2.3. Reforma y modernización del Estado, y Nueva Gestión Pública**

Los modelos tradicionales de gestión pública del Estado se han orientado a limitar o evitar que burócratas mal encaminados o con intereses propios dominen el sistema democrático. No obstante, este punto de vista tradicional tiene el problema de que no solo impide que los directores públicos efectúen contribuciones potencialmente útiles, sino que ni siquiera logran cumplir con su objetivo de proteger a la administración pública de la influencia política pues no son capaces de evitar que funcionarios con muchos recursos y con agendas propias encuentren formas encubiertas para moldear la estructura del gobierno en búsqueda de su propio beneficio (Moore, 1998).

Por ello, es necesario orientar esfuerzos a la formulación de nuevos modelos de gestión que permitan al mismo tiempo limitar la injerencia de intereses políticos en la función pública, y motivar las habilidades directivas necesarias para generar valor público para los ciudadanos. Por tal razón, resulta de vital importancia la incorporación de procesos de modernización de la gestión pública y de la burocracia en las agendas de reforma y modernización del Estado, por lo cual se abordan a continuación algunos conceptos importantes para tal fin.

#### **2.3.1. Reforma y modernización del Estado**

Sin lugar a duda, la burocracia es una de las anclas institucionales para la efectividad del sistema democrático y la vigencia del Estado de derecho (Echebarría, 2005). Sin embargo, en la actualidad se ha evidenciado la necesidad de reformarla para que ésta responda a los nuevos desafíos planteados por una sociedad cada vez más exigente. No obstante, aun cuando la necesidad de hacer una reforma puede ser evidente, la manera de hacerlo no lo es. Los gobiernos de América Latina se han esforzado mucho en la reforma, pero aún no ha surgido un paradigma claro de cómo hacerla (Shepherd, 1999)

pues las reformas administrativas dependerán, en cada situación, de los objetivos, la profundidad y la dirección de los procesos de reforma y modernización del Estado de que, en la teoría o en la práctica, siempre forman parte; y además, porque la formación de apoyos para la modernización administrativa de los países de la región generalmente está vinculada al grado de interés jurídico o político en la reforma del Estado (Tomassini, 2004).

Para clarificar un poco la imagen de la reforma que debe seguir América Latina, es importante definir qué es lo que se entiende cuando se habla de una reforma del Estado y como ésta se diferencia de un proceso de modernización del Estado, pues ambas nociones hacen referencia a cambios, pero el uso de una u otra está condicionado por la velocidad, la naturaleza y los valores que implica el proceso de cambio (Pollit y Bouckaert 2004, citados en Olavarría, et al., 2011: 115).

Así, la reforma aludiría a la introducción de un proceso de cambios, orientados a un fin políticamente establecido, que implica dejar atrás un cierto estado de cosas, cuestión que demanda una actuación intensa y profunda sobre uno o más ámbitos del Estado, y donde esta intensidad también caracteriza el funcionamiento administrativo del Estado (Pollit y Bouckaert 2004, citados en Olavarría, et al., 2011: 115). La noción de modernización, en cambio, se relaciona con una visión más estrecha, que reduce las reformas a las acotadas agendas de los gobiernos, cuyos efectos en el Estado pueden estar o no aislados del contexto social, económico o cultural más amplio (Garretón y Cáceres 2003, citados en Olavarría, et al., 2011: 115).

De este modo, la modernización constituiría un ámbito restringido de la reforma, pues se trataría de un rejuvenecimiento físico, organizativo o tecnológico que no supone, por sí mismo, un cambio en las orientaciones del Estado o en las relaciones de poder dentro del mismo; mientras que el concepto de reforma del Estado por su parte, haría referencia a cambios en la naturaleza, la conformación o las características del Estado, relacionados, a su vez, con los cambios experimentados por la sociedad de la que forma parte (Olavarría, et al., 2011).

Queda claro entonces que lo que se ha venido intentando en América Latina en los últimos años es un proceso de reforma del Estado que se ha acompañado de diferentes procesos de modernización, pues lo que se busca es un cambio profundo y sostenible en el largo plazo, dejando atrás el carácter patrimonial y clientelista del aparato estatal que ha caracterizado a muchos países de la región.

Una vez señalada la diferencia entre modernización y reforma del Estado, es necesario continuar profundizando en la delimitación de este último concepto. En ese sentido, se tiene que Ramírez (2009: 117) considera como reforma del Estado el conjunto de “esfuerzos sistemáticos para cambiar ciertos aspectos de la organización y funcionamiento del aparato del Estado con el objetivo de lograr mayor eficiencia y eficacia en sus funciones”. Por otra parte, para Pollitt y Bouckaert (2004) citados en Waissbluth & Inostroza (2005: 6) las reformas del Estado “son cambios deliberados a las estructuras y procesos del sector público, con el objeto de hacer que funcionen mejor en algún sentido.”

Echebarria (2000) por su parte, considera que la reforma del Estado puede separarse en dos categorías. Las reformas institucionales, que afectan al diseño y funcionamiento de instituciones del Estado; y las reformas sustanciales, enfocadas en el contenido de la



acción pública, redefiniendo su finalidad, objetivos y alcance<sup>14</sup>. En este contexto, el concepto de gestión pública está más cerca de la reforma institucional, y la política pública de la reforma sustancial (Waissbluth & Inostroza, 2005).

Así, la reforma institucional-gerencial implica, la modernización de alguna institución o conjunto de instituciones, a través de la reorganización, rediseño y automatización de procesos, elevando de esa forma los niveles de profesionalización institucional, mejorando la calidad de atención a la ciudadanía. La reforma sustancial por otra parte, es aquella que se logra en lo esencial a través de cambios normativos, generación de nuevas instituciones, o reasignaciones significativas de recursos, lo cual en el fondo significa actuar sustantivamente a través de la Ley de Presupuesto. (Waissbluth & Inostroza, 2005).

Ahora bien, actualmente dos son las tendencias mayoritarias que procuran guiar los nuevos intentos de reforma del Estado, y que refuerzan un eje fundamental de los diseños postweberianos en el ámbito público, el cual consiste en edificar un nuevo marco de responsabilidad para la gestión de los servicios públicos, orientado hacia la eficacia y eficiencia de la acción administrativa (Longo, 1999).

Por un lado, se da una perspectiva eficientista sesgada hacia la lucha contra el déficit público y las políticas de reducción del gasto; y por otro lado se percibe un enfoque de servicio público caracterizado por el énfasis en la calidad del servicio, el mejoramiento de la relación con el ciudadano, la consideración de éste como cliente y el logro de la receptividad de las instituciones públicas, entendida como la capacidad de éstas de atender a las demandas de la población. Principal relevancia cobra como elemento común en las diferentes propuestas de reforma el ámbito del servicio civil, teniendo entre sus objetivos superar la visión del empleo como un sistema complicado y mecánico, flexibilizando las regulaciones que configuran el marco de gestión de recursos humanos, permitiendo que se adapte a entornos organizativos, tipologías de actividad o servicio, misiones y estrategias, perfiles profesionales, y en general a las diversas situaciones que configuran la rica variedad de la acción pública (Longo, 1999).

La institucionalización de sistemas de servicio civil contribuye además al fortalecimiento de la democracia y al imperio de la ley en un Estado de Derecho, y resulta imprescindible para una provisión eficiente de servicios públicos orientados a mejorar la calidad de vida de la población (Carlson & Payne, 2002) pues, como señalan Iacoviello y Pulido (2011: 1):

*Sólo una función pública profesional, sujeta a reclutamiento por sus competencias, por vías transparentes y competitivas, aleja los riesgos de la partidización que, con recurrencia, obstruye la configuración del tipo de políticas que sostienen la trayectoria del progreso más allá de cada turno de gobierno, porque una burocracia*

---

<sup>14</sup> Echebarría (2000) establece además una subdivisión de las reformas institucionales en reformas políticas y reformas administrativas. Las reformas políticas son para él, transformaciones decisivas en la conformación del poder político a través de las instituciones, que serían unánimemente detectadas como reformas políticas (ejemplos: cambio de un régimen dictatorial a uno democrático, proceso de conformación de un Estado unitario en federado, etc.); mientras que las reformas administrativas son aquellas que responden a un cambio institucional, en el sentido de que las mismas estén enfocadas o tengan por objeto al marco institucional del Estado, entendiendo éste marco como la definición específica de la gestión financiera y presupuestaria, el servicio civil, la gestión de recursos humanos, los instrumentos de contabilidad y control, etc., y por otro lado que la reforma tenga un carácter discontinuo, en el sentido de modificar la estructura de valores del sector público. Por tanto, se entenderá por reforma administrativa como aquel proceso que está enfocado a modificar algún componente del marco institucional del Estado, y además que el mismo tenga un carácter discontinuo, en el sentido de modificar una estructura de valores particular en un momento dado.

*de agentes públicos legitimados por sus méritos puede moderar la trayectoria pendular, a veces errática, que interfiere en el camino al desarrollo.*

En ese sentido, las políticas de reforma administrativa bajo el signo de “La Nueva Gestión Pública” se han abierto camino causando impacto en la organización y funcionamiento del Estado en numerosos países occidentales. El tema central ha sido la introducción de modelos organizativos y de prácticas de gestión que orienten la administración pública hacia la racionalidad económica y no sólo hacia la administrativa. Aunque la nueva gestión pública no es fácil de traducir a modelos o técnicas tradicionales, las rutinas de la administración pública se han visto alteradas en muchos países por el afán de elevar el rendimiento y mejorar la satisfacción de los usuarios de los servicios públicos (Echebarría & Cortázar, 2007).

La reforma de la administración pública orientada tanto a la profesionalización del función pública como a la modernización de la gestión pública, ha sido considerada entonces como un requisito para institucionalizar la reforma y modernización del Estado (Ramos, 2007; Tomassini, 2004), y la región latinoamericana ha hecho eco de este movimiento y, con el apoyo de los organismos multilaterales de crédito, numerosos países han introducido modelos y técnicas inspiradas en la llamada nueva gestión pública (Echebarría & Cortázar, 2007).

### **2.3.2. Nueva Gestión Pública (*New Public Management*)**

Con el adjetivo "público", el *Management* (gestión empresarial) se ha convertido en el punto de referencia obligado de los programas de reforma administrativa. El nacimiento del Nueva Gestión Pública constituye una de las tendencias internacionales más notables en la administración pública, pues busca aplicar técnicas de la gestión empresarial al sector público, para aliviar la presión económica sobre recursos escasos y atender a las demandas insatisfechas de los usuarios de los servicios públicos, al tiempo que sirve de pretexto para adoptar decisiones políticas duras e impopulares para cualquier signo ideológico político por su tendencia a la despolitización de la función pública (Echebarría & Mendoza, 1999).

La Nueva Gestión Pública nació como concepto a finales de los años setenta (Hood 1991) en doctrinas que se consideraron de aplicación general y universal, que surgieron en el proceso de transición del modelo burocrático en numerosos países que forman parte de la OCDE, donde la superación del modelo burocrático weberiano se puede situar en tres planos: en el acercamiento de prácticas del sector privado al sector público; al cambio de un modelo legal-funcional a uno basado en resultados; y a una mayor preocupación por la eficacia, eficiencia y calidad (Moyado, 2002).

**Cuadro 1. La propuesta de la Nueva Gestión Pública según Hood**

Nº	DOCTRINA	SIGNIFICADO	JUSTIFICACIÓN
1	Profesionales prácticos en la administración del sector público.	Control discrecional activo y visible en las organizaciones.	La rendición de cuentas (accountability) requiere claridad en la asignación de responsabilidad.
2	Estándares explícitos de medición en el actuar.	Definición de Metas, objetivos e indicadores de éxito referentemente expresados en términos cuantitativos.	La rendición de cuentas (accountability) requiere claridad en la declaración de Metas.
3	Gran énfasis en el control de los resultados.	La asignación de recursos e incentivos, unidos a la medición del desempeño disuelven el extenso centralismo burocrático.	Poner la atención más en los resultados que en los procedimientos.
4	Cambio en la desagregación de las unidades en el sector público.	Cambios en las anteriores unidades monolíticas no atándolas a los formularios y descentralizándolas en base a un presupuesto propio con un control básico.	Necesidad de crear unidades administrables separadas de la provisión de intereses, obteniendo ganancias y ventajas en la eficiencia.
5	Hacer competitivo el sector público.	Cambiar los términos contractuales del personal y procedimientos públicos.	La rivalidad es la llave para disminuir los costos y mejorar los estándares.
6	Poner atención en el sector privado y en sus estilos de administración.	Erradicar el estilo militar de administración por mayor flexibilidad en la contratación y premiación.	Necesidad de provisión de herramientas del sector privado al sector público.
7	Poner atención en el uso de los recursos.	Disminución de los costos directos, aumento de la disciplina laboral, resistencia a la unión de demandas limitando los costos complacientes de los negocios.	Necesidad de frenar la demanda por el uso de recursos públicos "hacer más con menos".

Fuente: (Hood, 1991)

**Cuadro 2. Cambio de paradigma: del sistema burocrático a la administración por resultados**

Administración burocrática	Nueva Gerencia Pública/Reinvención
Modelo Weberiano/estructuras de dirección jerárquicas	Estructuras flexibles
Dirigido por reglas, medios y procesos de toma de decisiones	Importancia de los resultados
Evaluación basada en el respeto por las reglas (estatutos, órdenes)	Evaluación basada en el desempeño
Centrado en las tareas/funciones	Centrado en los clientes/ciudadanos

Fuente: (Mascott, 2003)

La Nueva Gestión Pública se basa entonces en la aplicación de las técnicas del *Management* a la administración pública, y su especificidad científica proviene de su orientación hacia el mejoramiento del rendimiento de las organizaciones, lo cual conlleva valores de economía, eficacia y eficiencia (Prats 1992, citado en Echebarría & Mendoza, 1999: 17). Las premisas en las cuales se fundamenta el *Management* y que buscan aplicarse a la gestión pública son: un modelo de decisión racional, una lógica de adaptación al entorno, un enfoque preponderantemente intraorganizativo y un sesgo hacia la cuantificación<sup>15</sup> (Mendoza 1990, citado en Echebarría & Mendoza, 1999: 22).

Por otra parte, las técnicas del *Management* pueden dividirse en tres grupos: primero, aquellas enfocadas a la dirección general de la organización, donde se encuentran herramientas como la planificación estratégica, la gestión de procesos de cambio organizativo, y la dirección de proyectos y por objetivos; luego, aquellas correspondientes a una función o área especializada de la empresa, como pueden ser distintas iniciativas

<sup>15</sup> El modelo de decisión racional se basa en la existencia de un único agente racional, que toma decisiones sobre la base de información completa, objetivos y resultados perfectamente calculados y donde el beneficio aparece como el criterio de evaluación a la hora de elegir las alternativas posibles. La lógica de la adaptación al entorno es explicada en el sentido de presuponer que la actuación de la empresa no puede llegar a afectar la conducta del mercado, con lo cual es necesario una capacidad reactiva a las condiciones actuales. El enfoque intraorganizativo, por su parte, responde a la consideración de la actuación de la empresa en el mercado, por lo cual orienta sus acciones principalmente en función de sus propios recursos, habilidades y esfuerzos realizados en comparación con las otras empresas. Por último, el carácter cuantificador del management presupone un contexto en el cual se cuenta con información perfecta, del cual hacen uso las técnicas de gestión empresarial para medir el desempeño de la empresa (Echebarría & Mendoza, 1999).

que están enfocadas al mejoramiento de la gestión financiera, de recursos humanos, o administrativa por decir algunas; y por último las enfocadas a las habilidades directivas, línea que ha tomado mayor importancia a partir de conceptos que se han desarrollado con mayor impulso como el liderazgo, trabajo en equipo, creatividad e innovación (Mendoza 1990, citado en Echebarría & Mendoza, 1999: 28).

Aunque para algunos, los fundamentos de la Nueva Gestión Pública podrían llegar a ser deseables en el sector público, otros autores argumentan por un lado que las herramientas de la Nueva Gestión Pública adoptan lo peor del modelo utilizado en el ámbito privado, y por otro que no considera las diferencias de manera adecuada entre el sector público y el privado (Fernández, et al., 2008).

Entre una de las principales diferencias que se pueden mencionar entre el sector público y el privado, es la presencia de *stakeholders* en el sector público, los cuales pueden llegar a afectar la gestión realizada, y a dificultar la aplicación de las herramientas de la Nueva Gestión Pública. Si bien en el sector privado también pueden existir *stakeholders*, la presencia de estos actores en el sector público presenta mayor incidencia pues pueden llegar a ser un coadyuvador de la administración o en el otro extremo, un freno a la gestión del directivo (Waissbluth, 2008).

Por otro lado, existen también autores más radicales en su postura, como Lynn (1998), Boyne (1996) y Kettl (1997), citados en Fernández, et al (2008: 86), que ven a la Nueva Gestión Pública como una “excitación transitoria” y un “tema perecedero” con alta probabilidad de desaparecer. Según este pensamiento, la Nueva Gestión Pública implicaría simplemente una oportunidad para que en el futuro se modelen otros tipos de administración del Estado.

Por su parte, Villoria (1997), citado en Fernández, et al (2008: 86) funda su crítica en un aspecto un poco más coyuntural, al mencionar que la Nueva Gestión Pública es un discurso modernizador, que inherentemente tiene un matiz político e ideológico, argumentando además que esta nueva corriente no surgió gracias al desarrollo científico, sino más bien que surgió a partir de una primacía comunicativa y de poder de los países vanguardistas en el tema.

A nivel teórico, Merrien (1998), citado en Fernández (2008: 94), señala dos elementos propios de la nueva gestión pública como limitantes para su aplicación en el mejoramiento de la gestión en el sector público, siendo estos: la introducción del mercado y la competencia a las administraciones públicas, y la poca voluntad de otorgar mayor poder a los usuarios.

Pese a ello, el modelo de la Nueva Gestión Pública ha tenido buenos resultados en países de cultura administrativa anglosajona, como Estados Unidos, Reino Unido y Canadá<sup>16</sup>; a diferencia de lo que ocurre en muchos de los países de América Latina, donde aspectos

---

<sup>16</sup> La Nueva Gestión Pública en los países de cultura anglosajona ha respondido, en términos prácticos, a las orientaciones y recomendaciones planteados por la OCDE (1995) quien plantea que la NGP en sus principios no debe restringirse a la trilogía ya conocida de la Eficiencia, Eficacia y Economía, sino que además debería concentrarse en un conjunto de cuestiones que permitan introducir coherencia en el actuar global del Estado. Además, la OCDE sugiere que los principios de la NGP son extrapolables a cualquier país sin tomar en consideración sus principios políticos y administrativos. Lo que sin duda plantea la homogenización a nivel mundial del modelo, con las respectivas consecuencias ideológicas, políticas y culturales que trae consigo. Sin embargo, esa sugerencia no considera que las entidades públicas habitan en contextos complejos desde el punto de vista social, cultural, político y gubernamental que difieren en cada región (Araya & Cerpa, 2008).

culturales y la persistencia de prácticas clientelares representan una limitación para el desarrollo de las herramientas de Nueva Gestión Pública<sup>17</sup>.

Por ello, se hace necesario señalar, que si bien se abordan conceptualmente elementos de la Nueva Gestión Pública en diferentes tendencias de reforma de la función pública, no necesariamente este modelo de gestión es la única base para la profesionalización de los altos directivos del sector público. Sin embargo, la experiencia internacional ha demostrado avances importantes en cuanto a la despolitización de la función pública en países donde se han incorporado estos elementos en los sistemas de gestión de recursos humanos, especialmente en aquellos donde se emplean sistemas de alta dirección pública como instrumento para la profesionalización de la gestión pública (Grindle, 2010) en concordancia con las propuestas planteadas por el CLAD (1998).

## **2.4. Director público y alta dirección pública**

Como se ha mencionado anteriormente, en la administración pública intervienen diferentes actores, entre los cuales principal atención se dirige en la Nueva Gestión Pública hacia director público, pues es el responsable de dirigir las organizaciones públicas, y de ejecutar las disposiciones contenidas en las políticas públicas de forma que se generen valor público, satisfaciendo así las demandas de los ciudadanos, fortaleciendo al mismo tiempo las institucionalidad democrática.

Es por ello que, se hará ahora una mayor aproximación a la figura del director público y a sus funciones dentro de las entidades estatales.

### **2.4.1. Perfil y habilidades del director público**

La sociedad tiene expectativas diferentes para sus directores públicos y para sus directores privados. Se tiende a considerar la imaginación y la iniciativa entre los directores del sector público como cualidades peligrosas y contrarias al interés público, mientras que en los directores del sector privado se consideran como motrices del bienestar económico de la sociedad (Moore, 1998).

Sin embargo esas percepciones no son del todo correctas, pues en la práctica encontramos que las cualidades de un director público no se encuentran necesariamente contrapuestas a las requeridas para un director privado y viceversa, sino más bien por el contrario, existen diversas cualidades que la sociedad valora para un director privado que también pueden ser deseadas para un director público.

Desde esta perspectiva, los directores públicos pueden considerarse entonces para la administración pública, como exploradores que junto a otros intentan descubrir, definir y crear valor público, convirtiéndose de esa forma en actores importantes para descubrir y definir lo que sería valioso en lugar de solo limitarse a diseñar los medios para cumplir los propósitos establecidos en los mandatos, (Moore, 1998).

De esa forma, los directores públicos pasan de ser solo técnicos a ser verdaderos estrategas en la gestión pública. Miran hacia afuera intentando averiguar el valor de lo

---

<sup>17</sup> Por ejemplo, frente al ajuste estructural, los países latinoamericanos sufrieron una serie de problemas y necesidades que el nuevo modelo de estado reducido no logró resolver, tales como la consolidación de la democracia, la necesidad de alcanzar un cierto crecimiento económico dirigido a reducir brechas con los países desarrollados y la búsqueda de una mayor equidad en los propios países (CLAD, 1998). A ello se agrega que desde los setenta, muchos de los países latinoamericanos sufrieron rupturas en sus sistemas políticos, donde la democracia fue reemplazada por una gestión autocrática de tecnócratas alejados de la sociedad (Araya & Cerpa, 2008).

que están haciendo, y también hacia abajo, intentando determinar la eficacia y la adecuación de sus medios. Involucran a los políticos que rodean a su organización para ayudarles a definir el valor público y a diseñar la gestión de sus organizaciones, y anticipan un mundo de conflictos políticos y tecnologías cambiantes que con frecuencia les obliga a rediseñar sus organizaciones en lugar de esperar un entorno estable que les permita perfeccionar sus operaciones actuales (Moore, 1998).

Los directores públicos deben entonces desarrollar una concepción útil para la generación de valor público integrando una reflexión sustantiva sobre lo que es valioso y eficaz, un diagnóstico de las expectativas políticas, y análisis detallados de lo que es viable operativamente, integrando de esa forma la dimensión política, la dimensión sustantiva y la dimensión administrativa, todas ellas necesarias para la creación de ese valor público (Moore, 1998).

Además, deben desarrollar una serie de competencias para la gestión pública, siendo estas, la fiabilidad, entendida como la predisposición y capacidad para cambiar las estructuras y procesos de dirección cuando sea necesario, con el fin de poner en práctica la estrategia que la organización requiere; capacidad de liderazgo para el cambio, necesaria para comunicar a los compañeros de trabajo que la organización necesita transformarse; capacidad de gestionar el cambio, esto es, la capacidad de comunicación, formación y fomento del proceso que permita poner en práctica el cambio en los grupos de trabajo; y finalmente sensibilidad interpersonal como capacidad de comprender y valorar las contribuciones de personas muy diversas (Mitrani, et al. 1992, citado en Losada, 1999: 424 y ss)

Por otra parte, los altos directores públicos deben desarrollar además otras competencias tales como: el razonamiento estratégico, como aquella capacidad de comprender rápidamente las tendencias cambiantes del entorno, de tal forma que se pueda determinar la respuesta estratégica óptima; liderazgo para el cambio, como capacidad de comunicar una visión atractiva de la estrategia de la organización que impulse a quienes se ven de una manera u otra afectados por ella, a actuar como patrocinadores de la innovación y del espíritu emprendedor; y capacidad de gestión de las relaciones, entendida como capacidad de establecer relaciones e influenciar a aquellas redes formadas por personas cuya colaboración es necesaria para el éxito de la organización pero sobre las que no se posee una autoridad formal, es decir, usuarios, grupos de opinión, asociaciones, personas con capacidad reguladora a todos los niveles (local, autonómico, nacional), legisladores y grupos de presión, entre otros (Mitrani et al 1992, citado en Losada, 1999: 424 y ss).

Todas estas características señaladas son entonces las que determinaran la idoneidad de un individuo para el desempeño de la función de dirección pública, por tal razón, es importante contar un mecanismo que procure la selección de aquellos con los mejores perfiles para cada cargo directivo de acuerdo a las necesidades de las instituciones gubernamentales correspondientes, tal como se pretende con los sistemas de alta dirección pública.

#### **2.4.2. Actividades que realiza el director público**

Como se ha indicado, el director público debe reunir una serie de características y habilidades que le permitan desempeñar su rol central en la administración pública a través de su acción de dirección en las diversas instituciones; dicha acción es entendida

como aquel conjunto de funciones directamente relacionadas con el ciclo de gestión, lo cual está asociado a conceptos como el planificar, programar, ejecutar, controlar, motivar, etc. (Losada, 1999). Esta visión del trabajo directivo se ha venido desarrollando y ampliando a través del tiempo y resulta importante su análisis para comprender como el director público a través del desarrollo de sus actividades aporta a la creación de valor público en la organización gubernamental.

De entre las primeras concepciones destaca Henri Fayol (1949), citado en Corcuera (2001: 27), quien realiza una descripción basada en su experiencia, donde a partir de ciertos principios establece cinco funciones del trabajo directivo: previsión, organización, mando, coordinación y control.

Posteriormente, Henry Mintzberg, como uno de los representantes que modificaron la visión clásica del trabajo directivo, manifiesta que el director no es únicamente un tomador de decisiones o motivador de sus subordinados, sino que además éste desarrolla otras actividades que requieren de alta cantidad y ritmo de trabajo, y que se caracterizan principalmente por su brevedad, variedad y fragmentación (Mintzberg 1983, citado en Losada, 1999: 399).

Esa variedad de actividades que se presentan para el director público en las organizaciones públicas, implican desempeñe cuatro roles fundamentales, siendo estos: el rol de toma de decisiones, el rol de gestión de la información, el rol de gestión de relaciones interpersonales y el rol de conceptualización<sup>18</sup> (Losada, 1999).

Por otra parte, la gestión pública también requiere que el director público realice actividades para la definición del valor público, por lo que le corresponde además efectuar el análisis de valor de su propósito ideado para con la organización y la ciudadanía; la gestión hacia arriba, con el fin de obtener del entorno político la legitimidad y apoyo suficientes para su propósito; y la gestión hacia abajo, intentando mejorar las capacidades de la organización para conseguir los propósitos deseados (Moore, 1998).

Sin embargo, para que el director público pueda desarrollar sus funciones en el sector público, es necesario que se le dote con un nivel discrecional que le permita ejercer las funciones directivas, al mismo tiempo que se institucionalicen mecanismos de responsabilidad por la función pública, pues con una mayor discrecionalidad, también se requiere tener un contrapeso para de esta manera realizar el *accountability* a la gestión; y finalmente se requiere de un régimen administrativo específico para los altos cargos directivos del sector público, en el cual se establezcan obligaciones, sanciones, y recompensas, entre otras (Catalá, 2005) para de esa forma propiciar en mayor medida la producción del valor público en las instituciones públicas.

### **2.4.3. Alta dirección pública**

Como se ha visto ya a lo largo del estudio, en aquellos sistemas públicos en los que encontramos los elementos básicos constitutivos de una administración profesional, la acción pública ha venido estando repartida durante décadas, con arreglo al conocido modelo weberiano, entre dos grandes protagonistas: una clase política, investida de

---

<sup>18</sup> El rol de toma de decisiones, tiene que ver con capacidades para resolver conflictos, para ser emprendedor o innovador, para negociar con distintos actores, y para asignar recursos. El rol de gestión de la información, se relaciona con sus capacidades de ser monitor, portavoz, difusor y contralor de información. En el rol de gestión de relaciones interpersonales, destacan las capacidades de liderazgo, de enlace, de representación, y coadyuvador en el mejoramiento de relaciones. Finalmente su rol de conceptualización se entiende como su capacidad para ser transmisor de conocimientos (Losada, 1999).

autoridad a través de los mecanismos de la democracia representativa, y una función pública profesional, regida por el sistema de mérito (Longo, 2002b).

La aparición de los directores supone la ruptura de ese dualismo, profundamente interiorizado durante largo tiempo, no sólo en el funcionamiento de las administraciones, sino en la propia conciencia social (Longo, 2002b), y se constituyen como un cuerpo de gerentes profesionales separados de la política y de la burocracia de línea, por lo que comienza a ser vista como una de las piezas fundamentales de la reforma de la función pública (Ramos, et al., s.f.)

Estos directores públicos pasan a conformar entonces una nueva categoría dentro de la administración pública que se conoce como alta dirección pública<sup>19</sup>. A esta nueva categoría superior de la función pública se le aplica una política de gestión de recursos humanos que es diferenciada, a esa política de gestión se le denomina como sistema de alta dirección pública. Este sistema de alta dirección pública se ve manifestado en prácticas a medida en diferentes procesos de recursos humanos y que son diferenciadas del resto del función pública (Lafuente, 2011).

Estos sistemas responden a dos desafíos: primero, contar con una gerencia pública que tenga habilidades y competencias específicas; y segundo, responder al desafío de vencer la falta de continuidad y fragmentación, para brindar más estabilidad a la gerencia pública (Lafuente, 2011).

Con respecto al primer desafío, los sistemas de alta dirección pública tratan de ayudar de tres formas: primero, aseguran que las personas correctas entren en estas posiciones estratégicas, priorizando criterios de mérito frente a criterios políticos; en segundo lugar, proveen a estos líderes con habilidades específicas a través de marcos de liderazgo, como por ejemplo, capacitación y formación; y en tercer lugar, una vez que los gerentes fueron seleccionados y fueron capacitados, tratan de retenerlos a través de ciertos instrumentos (Lafuente, 2011).

En lo referente al segundo desafío, estos sistemas tratan de otorgar una visión de gobierno, que los gerentes públicos tengan una experiencia en varias organizaciones del sector público, y que se asegure una permanencia y una continuidad entre administraciones (Lafuente, 2011).

Si bien los sistemas de alta dirección pública pretenden afrontar éstos desafíos, no hay una receta para la conformación de los mismos, no hay una definición clara, ni modelos o alguna tipología específica. Hay sistemas que son formalizados a través de una ley, como es el caso de Chile, o a través de una política; hay otros que son solamente reconocidos, es decir, que se reconoce que hay un cuadro de elite o de gerencia, pero no está enmarcado en una ley. Hay sistemas que poseen una gestión centralizada de los altos directivos públicos, y otros en los que la gestión es descentralizada (Huerta, 2011).

---

<sup>19</sup> El Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo CLAD, considera que para la efectiva implementación de la reforma del Estado en América latina debe constituirse un núcleo estratégico en el seno del aparato estatal, capaz de formular políticas públicas y de ejercer actividades de regulación y de control del suministro de servicios públicos; y en ese núcleo estratégico señala como fundamental la existencia de los gerentes o directores públicos como funcionarios públicos calificados y permanentemente entrenados (CLAD, 1998).



También se observan diferenciaciones entre sistemas con modelos de carrera<sup>20</sup> y otros con modelos basados en empleo o posiciones<sup>21</sup>; sistemas con diferentes grados de interferencia política en los distintos procesos de recursos humanos de alta dirección; y también hay diferencias en cobertura y tamaño, es decir, cuántos niveles cubren, cuántas personas significan estos niveles. En fin, la experiencia nos muestra que cada administración pública configura su sistema de alta dirección pública de acuerdo a sus propias realidades y necesidades (Lafuente, 2011).

De esa forma, la adopción de sistemas de alta dirección pública se ha constituido en uno de los principales ejes a partir del cual los países del mundo desarrollado y de la región han buscado fortalecer el sistema de la función pública, bajo la premisa de que los procesos de cambio y/o mejoramiento organizacional y la implementación consistente de las decisiones políticas requieren de un cuerpo directivo altamente capacitado, y así, la profesionalización de los segmentos jerárquicos se ha convertido en un aspecto prioritario para los reformadores (Iacoviello, et al., 2011).

Pero más allá de estos esfuerzos transformadores, en América Latina, una tradición populista y clientelar hondamente arraigada impone resistencia a estos intentos por instaurar sistemas de alta dirección pública (Martínez, 2011). Este problema lo abordaremos a continuación.

## **2.5. Profesionalización vs politización de la función pública**

La mayor parte de las relaciones y acciones de la administración pública implican el ejercicio del poder, y por eso no es de extrañar que se confundan en la práctica las instituciones políticas y administrativas, así como también se confunden sus integrantes, especialmente en el vértice superior de las organizaciones, incluyendo en éste a políticos y altos funcionarios, generando relaciones de dominación en las que el ciudadano se ve así sometido a las instituciones políticas y administrativas y a sus integrantes (Arenilla, 2010).

Esto es más evidente en América Latina, donde uno de los rasgos característicos de las administraciones públicas ha sido la distribución del aparato estatal según criterios partidocráticos, patrimonialistas o clientelares, lo cual ha provocado una conformación distorsionada y poco eficiente de dichas administraciones (Ramírez, 2009).

Por ello, ya desde finales del siglo XIX, Woodrow Wilson, considerado el precursor de la ciencia de la administración en los Estados Unidos, reclamaba la separación entre funciones políticas y administrativas y la aplicación a éstas últimas de métodos científicos de trabajo (Echebarría & Mendoza, 1999).

Dicha separación fue posible con la implementación del modelo burocrático weberiano como ya se ha mencionado anteriormente en el estudio, el cual asume que ciertas

---

<sup>20</sup> Los sistemas de carrera se caracterizan por estar organizados por estructuras jerárquicas, a cuyos niveles superiores sólo tienen acceso los servidores públicos cuyo ingreso primigenio se realizó en los escalones iniciales a través de un proceso de selección. Los requisitos para el acceso se vinculan principalmente a los méritos académicos, siendo residual la evaluación de competencias. El servidor público que se incorpora a través de este sistema goza de estabilidad una vez que haya aprobado el período de prueba (Iacoviello, et al., 2011).

<sup>21</sup> En los sistemas de empleo o posiciones, el acceso, el reclutamiento y la selección se realizan de forma abierta, abarcando a candidatos internos y externos en igualdad de condiciones. La contratación se realiza para desempeñar un puesto en particular, que exige una combinación específica de conocimientos, habilidades y aptitudes para ser ejercido de forma exitosa. En los cargos de mayor responsabilidad, el proceso de selección considera con especial énfasis las competencias ligadas a las tareas directivas. A los agentes que se incorporan bajo este modelo, no se les garantiza estabilidad ni tampoco son promovidos para el desarrollo de una carrera (Iacoviello, et al., 2011).

condiciones, como el establecimiento de jerarquías, la carrera, la especialización y la diferenciación son necesarias para el eficiente funcionamiento de la administración pública (Mascott, 2003). También exige neutralidad por parte de los funcionarios expresándose “en la predisposición a actuar cabalmente en el desempeño de la función, buscando los caminos más apropiados en la obtención de los objetivos legítimos que expresa la política gubernamental, así como en el empeño por prestar el servicio abnegadamente en beneficio de la ciudadanía, al margen de las preferencias subjetivas o políticas” (Bonifacio, 1995: 1). Sin embargo, esta separación de funciones parece ya no ser idónea para hacer frente a los retos que presenta la creación de valor público.

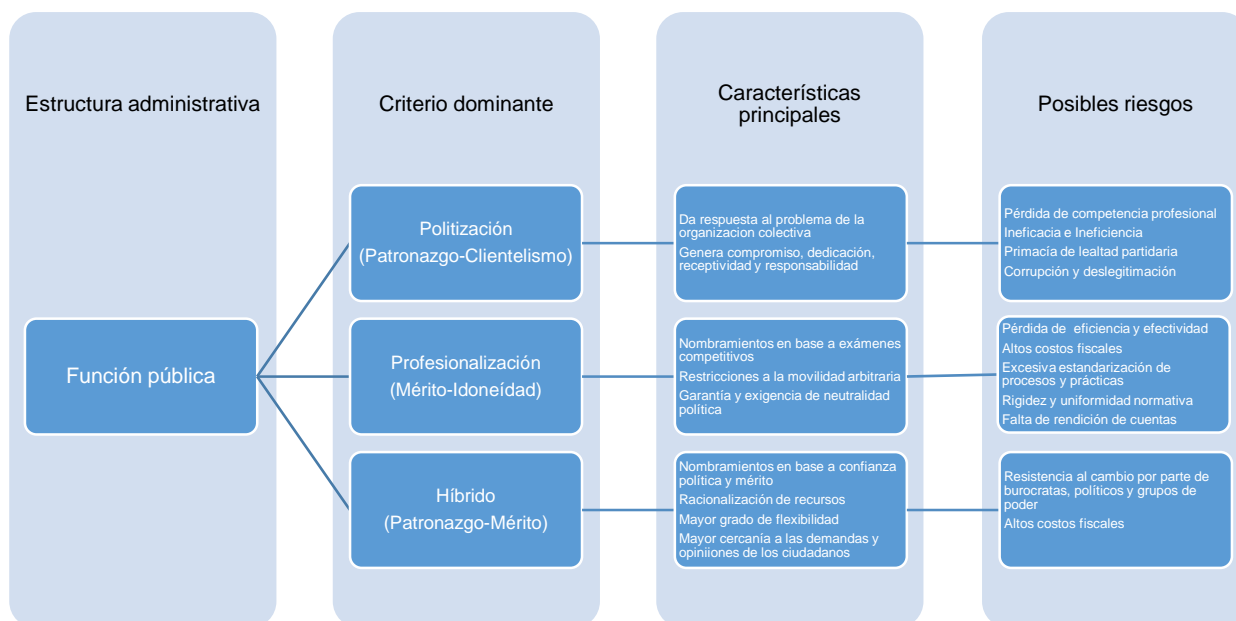
Por otra parte, el sistema de mérito impulsado por el modelo burocrático de la Nueva Gestión Pública para sustituir al modelo burocrático weberiano (al menos según el discurso público) ha sido cuestionado en cuanto a su capacidad de respuesta (*responsiveness*) ante los funcionarios elegidos y ante las prioridades políticas, y en cuanto a su desempeño, en relación a su capacidad para generar lazos más explícitos entre la medición de resultados, la planificación y la responsabilización (*accountability*) (Manning & Shepherd, 2009).

Desde la perspectiva del CLAD, el aplanamiento de las estructuras organizacionales, la reducción del personal público, la búsqueda de la eficiencia en todas sus dimensiones y la extrapolación del modelo de administración privada a la administración pública, no resuelve en su totalidad los problemas generados en el tercer mundo, sino que son necesarios además mayores niveles de democracia, tanto al interior de la administración pública como en la sociedad, pues la administración cumple un papel fundamental al tratar de unir los objetivos del gobierno con las necesidades de la sociedad (Araya & Cerpa, 2008).

De esa forma, los planteamientos del CLAD no conciben el desmantelamiento del aparato gubernamental ni de la burocracia, sino por el contrario, proponen una nueva burocracia profesional, bien remunerada y meritocrática, con un rol central de los directores públicos, y en donde las funciones accesorias sean llevadas a cabo por servicios externalizados y que la acción ejecutiva del gobierno se lleve a cabo con transparencia en base a los principios de la democracia y del control ciudadano (Araya & Cerpa, 2008).

Por ello la discusión profesionalización vs de politización de la función pública toma nuevamente un rol central en las diferentes propuestas de reforma del Estado. América Latina ha estado buscando la despolitización del servicio público mientras numerosos países de la OCDE han estado considerando la re-politización del mérito, como forma de aumentar su capacidad de respuesta y su desempeño (Manning & Shepherd, 2009).

**Figura 3. Criterios para la estructuración de la función pública**



**Fuente:** Elaboración propia en base a Prats (2002) y Mascott (2003)

Pareciera que un balance entre ambos procesos podría ser la respuesta a los problemas de gestión que presenta actualmente la administración pública, ya que la realidad ha evidenciado que una organización pública para su correcto funcionamiento y para la consecución del valor público debe poseer ciertos elementos que requieren por parte del director público tanto habilidades políticas como habilidades técnicas para su consecución<sup>22</sup>. Esos elementos son: una estrategia o política pública clara<sup>23</sup>, capacidad de gestión interna y un entorno apropiado que autorice y/o favorezca la gestión de la política pública definida (Losada, 1999).

Por estrategia o política pública se entiende en este caso el establecimiento de objetivos macro y las políticas para acercarse a ellos, si se trata del nivel institucional o global. Si hablamos del nivel organizativo o de unidad, son las concreciones de tales objetivos macro: objetivos intermedios, planes de acción, etc. Por capacidad de gestión interna se entiende el potencial de dinamizar los recursos internos para recorrer el camino que marca la estrategia. Finalmente, por creación del entorno apropiado se refiere al conjunto de actividades que el directivo realiza para crear coaliciones que apoyen tal política, minimicen las oposiciones y eliminen los obstáculos (Losada, 1999).

<sup>22</sup> La experiencia internacional en materia de reformas ha demostrado que no se puede establecer una separación radical entre la técnica por un lado y la política por otro. Por el contrario, la complejización de las actividades estatales obliga a los políticos a pautar de alguna manera sus estrategias en función de componentes técnicos; la burocracia, a su vez, necesita ajustar su actuación en función de criterios políticos, los cuales determinan las prioridades escogidas en un régimen democrático (CLAD, 1998).

<sup>23</sup> Según Losada (1999) la estrategia en una organización pública consiste en la definición de una política pública, y por tal motivo asimila ambos conceptos.

Es deber del director público actuar en estos tres ámbitos o áreas para conseguir el impacto deseado de la política pública, el cual sólo será posible si coinciden: una estrategia/política pública bien diseñada; la capacidad de gestión interna de esa política; y la capacidad de crear un entorno favorable a su aplicación (Losada, 1999).

**Figura 4. Aportes básicos del director a la institución pública.**



Fuente: (Losada, 1999)

No darle la atención adecuada a los tres ámbitos de acción, o el desarrollo deficiente de los roles asociados por parte del director público conduce a desequilibrios que producen una pérdida de impacto de la política pública (Losada, 1999).

Por ello es necesario que los directivos piensen estratégicamente para que asignen igual importancia a la definición sustantiva del valor que creará la intervención, la gestión operativa y la política, y realizar una integración de las tres perspectivas (Trefogli, 2013).

Estas tres perspectivas representan pruebas que identifican las condiciones necesarias para la creación de valor público. Si una de ellas no se supera, se olvidará realizar alguna consideración importante sobre la creación de valor, por lo que se dificultará su producción (Trefogli, 2013).

El director público entonces frente a estas pruebas corre riesgos de no considerar en buena forma los tres aspectos, y en ese sentido el primer error que pueden cometer los directivos, desde la perspectiva de gestión estratégica (Moore, 1998), es concentrarse únicamente en la definición técnica de sus intervenciones (Trefogli, 2013).

Otro error que pueden cometer los directivos es, alinearse perfectamente con los intereses de sus supervisores políticos, es decir los ciudadanos, frente a un problema público, pero sin una propuesta técnica para resolver el problema público en cuestión (Trefogli, 2013).

Esta concepción integral con funciones operativas y políticas sobre la función directiva pública eleva entonces el rol del director público, pasando de sólo seleccionar métodos

administrativos efectivos para implementar el mandato político o legal (identificado como un rol puramente técnico), a analizar el entorno político y operativo de su organización para detectar oportunidades con el fin de generar valor público (lo que constituye más el rol de un estratega) (Trefogli, 2013).

Sin embargo, en el desempeño de su rol, como ya se ha mencionado, el director público puede afrontar diferentes sesgos que lo pueden llevar a incurrir en errores, generando ya sea un efecto de exceso de profesionalización o tecnificación, o un exceso de politización. Por ello, es necesario conocer con más detalle estos dos escenarios que se plantean como riesgos para la burocracia y la administración pública, y que tienen sus raíces en procesos históricos de evolución de los sistemas burocráticos.

### **2.5.1. Profesionalización: Meritocracia y tecnocracia**

Dada la extraordinaria heterogeneidad de los elementos constitutivos de la burocracia estatal en los diferentes países de América Latina, se puede entender que ésta se trata más bien de un conjunto de organizaciones complejas e independientes, que no necesariamente responden a la misma configuración entre autonomía y capacidad (Echebarría & Cortázar, 2007).

Esta heterogeneidad puede proporcionar algunas claves para entender la dinámica interna del aparato estatal y el grado en el que diferentes partes de la burocracia pueden tomar diferentes formas, hasta contradictorias en un mismo país, y pueden coexistir de manera simultánea en el aparato estatal, aunque su grado de presencia puede diferir de país a país, con conformaciones específicas dependiendo de los contextos históricos y de las prácticas políticas predominantes (Echebarría & Cortázar, 2007).

Por ejemplo, la institucionalización de la función pública en su forma moderna de sistema de mérito (Prats, 1999) ha generado una burocracia basada igualmente en méritos, que se caracteriza por combinaciones diferentes de alta autonomía y capacidad (Echebarría & Cortázar, 2007), y que ha nacido como consecuencia de una sostenida presión intelectual y social para remediar los excesos de los partidos políticos en la administración pública (Prats, 1999).

Estas burocracias están integradas por funcionarios con estabilidad, reclutados por mérito e incorporados a carreras profesionales, con diversos incentivos a un desempeño profesional de su trabajo (Echebarría & Cortázar, 2007) y se caracterizan por estar basadas en un conjunto de valores, principios y normas que integran el sistema de mérito y que se han institucionalizado porque resuelven problemas inherentes a la ordenación de la acción colectiva (Prats, 1999).

En las burocracias meritocráticas los funcionarios se reclutan entonces a partir de mecanismos abiertos, y se privilegian sus credenciales y méritos, y éstos ejercen sus tareas en el marco de carreras profesionales estructuradas, con buenas oportunidades de movilidad y aprendizaje (Iacoviello & Essayag, 2011).

Este tipo de burocracia se caracteriza por combinar una alta autonomía con una alta capacidad técnica. La autonomía está dada por la estabilidad de los funcionarios y por el desarrollo de una carrera donde los intereses políticos respetan a las jerarquías organizacionales. Por otra parte, la capacidad técnica está dada por la relevancia de las credenciales y las competencias, y la capacitación y el aprendizaje en el trabajo que se produce en el marco de carreras profesionales estructuradas donde la promoción y el

avance están atados a un mayor grado en la complejidad de las tareas y de ejercicio de responsabilidad (Iacoviello & Essayag, 2011).

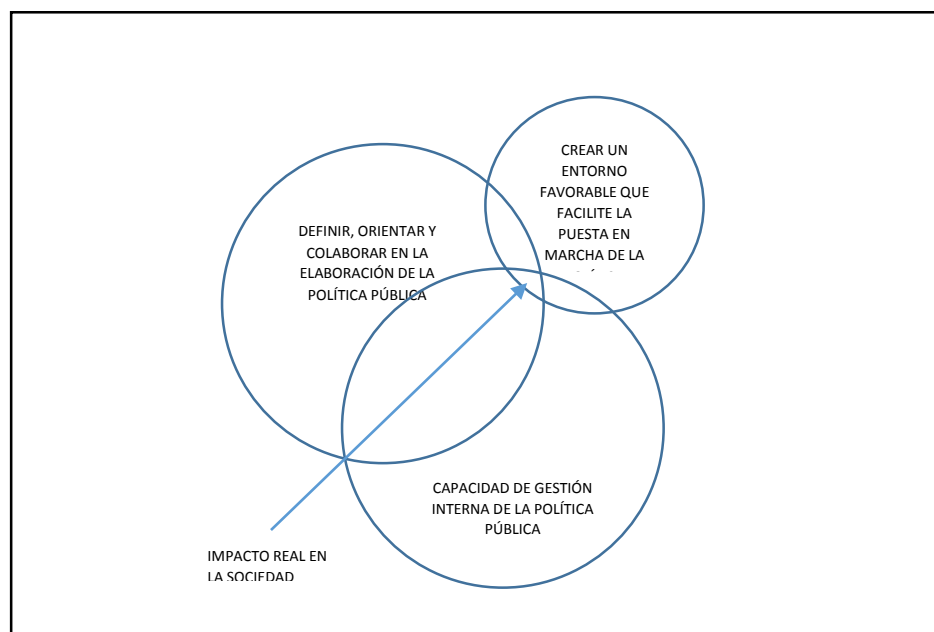
Las burocracias basadas en mérito dotan a las instituciones estatales de atributos que les permiten disponer de personal con las aptitudes, actitudes y valores requeridos para el desempeño eficiente y eficaz de sus actividades, logrando con ello la profesionalización de la función pública (Oszlack, 2002).

Cuando la burocracia es profesional y basada en mérito, ésta se convierte en un freno a la arbitrariedad y en salvaguarda de la seguridad jurídica, y es central para la eficacia y eficiencia de la acción de gobierno contribuyendo a limitar la adopción de políticas oportunistas, fortaleciendo la confianza de los actores al tiempo que evita la captura de las políticas públicas por parte de intereses corporativos (Iacoviello, et al. 2010 citado en Iacoviello & Essayag, 2011: 2).

Una función pública profesional, sujeta a reclutamiento por sus competencias, por vías transparentes y competitivas, aleja además los riesgos de la partidización que, con recurrencia, obstruyen la configuración del tipo de políticas que sostienen la trayectoria del progreso más allá de cada turno de gobierno (CLAD, 2010).

Sin embargo, este tipo de burocracias presentan el riesgo de causar el "síndrome del técnico", en el cual los directores públicos hacen buena definición de la política pública, poseen una buena capacidad de gestión pero una incapacidad de gestión del entorno, produciendo que el resultado de la gestión del director público en relación a la producción de valor público genere un impacto final muy reducido (Losada, 1999).

**Figura 5. Síndrome del técnico**



Fuente: (Losada, 1999)

No obstante, como ya se ha señalado, este no es el único escenario que puede afrontar un director público en su gestión y que puede incidir de forma negativa en la burocracia y en la Administración Pública, sino que además puede plantearse otro escenario generado por el exceso de politización lo cual pasaremos ahora a abordar.

## 2.5.2. Politización: Patronazgo y clientelismo

Como ya se ha mencionado anteriormente, las burocracias, pueden tomar diferentes formas al interior de los países dependiendo de los contextos históricos y de las prácticas políticas predominantes (Echebarría & Cortázar, 2007).

De esa forma así como existen burocracias basadas en mérito, se presentan también en Latinoamérica burocracias clientelistas, basadas en un sistema de patronazgo<sup>24</sup> que data de tiempos históricos y que sigue vigente de diversas formas en muchos países de la región como forma de responder a intereses del poder político (Prats, 1999).

Así, desde el punto de vista histórico, el clientelismo o patronazgo<sup>25</sup> ha sido una figura ineludible de la intermediación política en América Latina pues descansa en relaciones humanas de intercambio entre grupos sociales que manejan distintos recursos<sup>26</sup>, por lo que sigue siendo un vínculo central en sociedades donde los sistemas de redistribución de los recursos públicos no responden a pautas burocráticas anónimas y racionales en el estilo ideal tipo weberiano (Barozet, 2006).

El clientelismo se configura entonces en estas sociedades como un “dependencia personal no ligada al parentesco, que descansa en un intercambio recíproco<sup>27</sup> de favores entre dos personas, el patrón y el cliente, quienes controlan recursos desiguales” (Médard 1976 citado en Barozet, 2006: 79), lo que supone que la estabilidad de éste vínculo depende de los resultados que cada actor espera obtener mediante la entrega de bienes y servicios, y que la relación es personal y privada, ligada solo de manera difusa a la ley pública (Freidenberg, 2014) y en ocasiones incluso acompañada de corrupción, pues clientelismo y corrupción<sup>28</sup> son fenómenos estrechamente ligados<sup>29</sup>, sobre todo cuando las vinculaciones se generan a partir de relaciones entre elites y masas (Zuckerman 1979, citado en Rehren, 2000: 135).

Pero, éstos vínculos no se dan solos, sino que forman parte de una red de múltiples lazos que se entrecruzan entre patrones, intermediarios y clientes, y que están arraigados en una amplia gama de relaciones sociales como la vecindad, amistad, los negocios, el compadrazgo, o la familia, que las fortalecen y las complementan (Freidenberg, 2014).

El fenómeno del clientelismo impacta de manera directa en la burocracia estatal, pues tiende a copar el empleo público, posibilitando que no se exija a los funcionarios un

---

<sup>24</sup> Se entiende por patronazgo, la tendencia del poder político a administrar los cargos y empleos públicos como un botín electoral (Prats, 1999).

<sup>25</sup> El término "patronazgo" se usa con mayor frecuencia en la literatura anglosajona y es considerado como sinónimo de "clientelismo" (Barozet, 2006).

<sup>26</sup> Según Rehren (2000: 131), "el origen del clientelismo político se ha asociado con sociedades estratificadas donde coexisten estructuras de poder desiguales y asimétricas junto con el desarrollo de lealtades interpersonales basadas en el particularismo".

<sup>27</sup> Según Freidenberg (2014) las prácticas clientelares están generadas por la noción de reciprocidad, la cual responde a una norma universal basada en dos premisas: que la gente ayudará a los que le ayudaron con anticipación y que no les provocará ningún daño. Los integrantes del intercambio comparten una regla moral, que supone que se deben cosas mutuamente y que les obliga a unos y otros a desarrollar el intercambio.

<sup>28</sup> Sousa (2009: 97) citado en Moriconi (2011: 230), define la corrupción como "una práctica o comportamiento desviado que implica una violación de estándares legales/penales y/o de normas no codificadas vigentes y ampliamente aceptadas en un determinado contexto social y temporal, y que definen el ejercicio de un determinado cargo o función, de la cual resulta una contrapartida o un beneficio impropio y meditado, inmediato o prolongado, real o simbólico, monetario o no monetario, para las partes contratantes y/o para terceros".

<sup>29</sup> La frontera que divide ambos fenómenos es poco perceptible, transformándose por lo general la corrupción en un eficaz instrumento del clientelismo político y formando ambos un espiral de difícil terminación, y cuando los recursos de poder que controlan los partidos políticos son públicos, ejerciendo dicho control fundamentalmente a través del manejo de los cargos públicos, entonces los partidos pueden actuar como virtuales patrones, incurriendo en potenciales prácticas corruptas, al ofrecer recursos públicos para beneficio partidista y eventualmente para beneficio personal de quienes los controlan, pero no para la ciudadanía (Rehren, 2000).

determinado nivel de formación o experiencia, pues el empleo sirve de recompensa a cambio del voto, por lo que la profesionalización del empleo público tiende entonces a mantenerse baja en los estados clientelares, lo que redundará en reducidos niveles de eficiencia pública y una inevitable captura del Estado y de sus agencias de parte de determinados sectores políticos (Barozet, 2006) y, a la postre, en corrupción y deslegitimación del sistema político-administrativo (Prats, 2002).

En estas burocracias priman entonces los criterios de lealtad política o afiliación partidaria para entrar en el aparato público y se presenta además en ellas una gran fragilidad dada por la alta rotación de sus empleados quienes no están protegidos por la estabilidad del empleo público, pues en ellas, la decisión de incorporar o no a algún empleado es discrecional y obedece, la mayoría de las veces, a favores políticos antes que a las competencias necesarias (Iacoviello & Essayag, 2011).

Se caracterizan además por una baja autonomía, por baja capacidad de gestión, por contar con funcionarios que ingresan temporalmente al gobierno según criterios de confianza o afiliación partidaria, y por ser utilizadas como recurso político del partido gobernante para obtener votos o apoyos políticos (Echebarría & Cortázar, 2007) pues bajo éste sistema los partidos políticos pueden basar su éxito electoral en su capacidad para ofrecer empleos estatales o ventajas para sus militantes y/o simpatizantes<sup>30</sup> (Rehren, 2000).

Ésta politización del empleo público<sup>31</sup> (CLAD 2010, citado en Iacoviello & Pulido, 2011: 8), entendida como la asignación discrecional de puestos por motivaciones partidarias, supone una fuerte contradicción con los principios de mérito profesional, con las garantías de igualdad de oportunidades en el acceso al empleo que hace competitivos y transparentes los reclutamientos, y con los derechos ciudadanos al respecto (CLAD 2009, citado en Iacoviello & Pulido, 2011: 8).

Las burocracias clientelares funcionan entonces como una extensión más del actor político partidario, y pueden tener alguna capacidad de veto frente a segmentos burocráticos profesionales o basados en méritos, con los que pueden entrar en conflicto (Echebarría & Cortázar, 2007) o pueden también adaptarse a los cambios y subsistir en formas más diversificadas<sup>32</sup> (Barozet, 2006).

Actualmente el clientelismo sigue siendo una práctica masiva en muchos países de Latinoamérica<sup>33</sup>, debido a su fuerte anclaje tanto en las prácticas de los partidos como en las expectativas de los sectores populares y de clases medias vulnerables. Cabe mencionar además que no se trata de un fenómeno que necesariamente se encuentra

---

<sup>30</sup> En las democracias emergentes que requieren de la selección de líderes a través del sufragio universal y competencia entre partidos, el clientelismo político ha tenido su más fiel expresión en los "partidos de máquina", los cuales, más que actuar en base a principios políticos son una organización no-ideológica interesada en asegurar puestos y en distribuir ingresos para sus líderes y quienes trabajan para ellos (Scott 1969, citado en Rehren, 2000: 131).

<sup>31</sup> Según Iacoviello y Pulido (2011) este persistente problema podría provenir de un sustrato sociocultural, pero también de los incentivos distorsionados que genera la debilidad institucional de los países latinoamericanos, por lo que el fortalecimiento de instituciones que forjen progresivos cambios en estos patrones de conducta a través de reglas claras y flexibles que se apliquen con firmeza es fundamental para la estructuración de servicios civiles de calidad en la región.

<sup>32</sup> El clientelismo se ha adaptado a la mayor transparencia de la vida política, a su mayor competitividad y asimismo a la mayor politización de los electores, por ello, el clientelismo debe verse como un tema más complejo, no solamente como una reacción pasiva de los electores más necesitados, sino como un cálculo razonado e incluso estratégico frente a lo que pueden ofrecer los políticos en tiempo de campaña electoral.

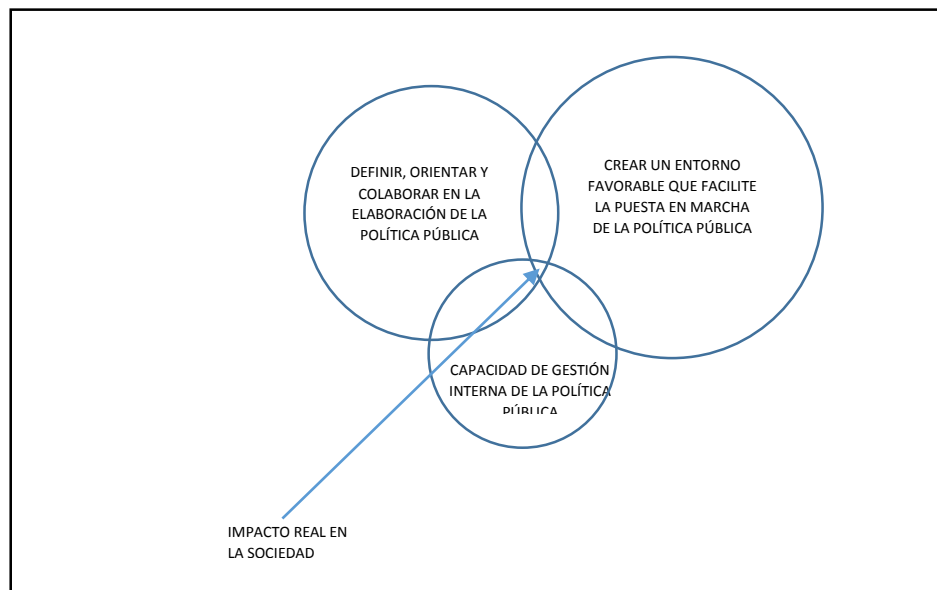
<sup>33</sup> Según Barozet (2006), lo que ha cambiado en esencial es la presencia más variada de intermediarios entre el líder y sus clientes, y una relación más competitiva entre clientes y patrones.



en los discursos públicos<sup>34</sup>, mediáticos o que sea objetivado por los electores<sup>35</sup> como tal, pues puede ser incluso practicado sin que los actores involucrados perciban a cabalidad la definición, extensión o consecuencias de su propia práctica (Barozet, 2006).

Estas burocracias pueden constituirse en un obstáculo para la modernización y reforma del Estado (Barozet, 2006) pues incrementan el riesgo del síndrome del "yo soy político, la gestión no es cosa mía" en el cual el director público posee una definición deficiente de la política pública, baja capacidad de gestión, pero buena capacidad de gestión del entorno, generando un impacto final muy reducido en relación a la creación del valor público (Losada, 1999).

**Figura 6. Síndrome del “yo soy político, la gestión no es cosa mía”**



Fuente: (Losada, 1999)

### 2.5.3. El modelo híbrido: profesionalización – politización

Como se ha señalado, tanto la politización de la función directiva profesional como la persecución de un ideal tecnocrático para ella, son caminos que no responden a la naturaleza propia de la creación de valor en el sector público (Cortázar, 2011).

Más bien, la creación del valor público demanda que el director público opere como interface entre política y administración, y que sea un ente en el cual se entremezclen la confianza política y mérito en proporciones diferentes, en función a su mayor o menor participación en la formulación o implantación estratégica de las políticas públicas (Prats, 1999).

Para ello la reforma del Estado en América Latina, “necesita inicialmente completar la tarea del modelo weberiano de fortalecer un núcleo estratégico ocupado por una burocracia profesional. Pero también necesita modificar el paradigma organizacional

<sup>34</sup> Siendo el clientelismo una práctica poco objetivada y que colinda en muchos aspectos con la ilegalidad sin ser francamente ilegal, es muy poco probable que tanto los electores como los líderes políticos admitan públicamente que si lo practican (Barozet, 2006).

<sup>35</sup> Según Barozet (2006: 85) “al ser el clientelismo una forma de intermediación política y social que reviste aristas sentimentales, de afecto o de agradecimiento, la lógica del intercambio no aparece necesariamente clara ante los ojos de quien lo practica”.

propio del modelo weberiano<sup>36</sup>, dado que éste ya no puede dar respuesta a los dilemas de la administración pública contemporánea” (CLAD, 1998: 12).

**Cuadro 3. Los sistemas de función pública como proceso evolutivo**

Etapa <sup>37</sup>	Valor dominante	Sistema dominante	Razones para el cambio	Etapas de transición
Uno	Receptividad a las demandas, intereses y expectativas ciudadanas	Patronazgo	Modernización + Democratización	
Dos	Eficiencia + derechos Individuales	Servicio civil	Modernización + Democratización	Aprobación de ley del servicio civil Creación de agencia del servicio civil Desarrollo de políticas y procedimientos de administración del persona
Tres	Receptividad a las demandas, intereses y expectativas ciudadanas + eficiencia + derechos individuales	Patronazgo + servicio civil + negociación colectiva	Balance dinámico entre valores y sistemas	Empleo público a un nivel apropiado Balance entre: -Derechos individuales y eficiencia -Centralización / descentralización -Flexibilidad / políticas uniformes -Valores competitivos

Fuente: (Klingner, 1996)

Sin embargo, es muy probable que la clase política continúe con su tendencia natural de promover un sistema de patronazgo, mientras que la presión de la opinión pública, por otra parte, tenderá a abogar por la instauración de un sistema de mérito (Prats, 1999).

Por otra parte, existe además un debate en torno al rol del clientelismo en la función pública, en el cual una perspectiva considera el clientelismo como una forma más o menos residual y opuesta a la modernidad política y por tanto presenta posiciones normativas que denuncian el clientelismo y que buscan hacerlo desaparecer<sup>38</sup>. Al otro extremo del abanico se encuentran las posiciones que tienden a considerar que el clientelismo es un fenómeno universal y se detecta en el funcionamiento mismo de las naciones occidentales modernas<sup>39</sup> (Combes, 2011).

Por ello, será un reto entonces para los reformadores, diseñar un balance apropiado entre las dos caras de la alta dirección pública, concibiendo por un lado a los directores públicos como administradores neutrales del gobierno, como dice la ley, y por otro,

<sup>36</sup> El Centro Latinoamericana de Administración para el Desarrollo CLAD, propone que los cambios en el modelo weberiano deben estar orientados por una la flexibilización organizacional, capaz de hacer más ágiles a los gobiernos; por el montaje de una red de relaciones más democráticas entre la prestación de los servicios públicos y los ciudadanos-consumidores; y finalmente, por la implantación de un modelo contractual y competitivo de acción estatal, a partir del cual se pueda aumentar la eficiencia y la efectividad de las políticas (CLAD, 1998).

<sup>37</sup> La primera etapa, identificada con el patronazgo o clientelismo, fue sustituida (al menos según el discurso público) por los servicios de carrera en diversos países del mundo a finales del siglo XIX y durante gran parte del siglo XX. La segunda etapa, la del servicio de carrera, se encuentra en un proceso de reforma desde los años ochenta. La tercera etapa no pretende desaparecer los servicios de carrera, sino modificar algunas de sus características con el fin de conseguir una serie de metas entre las que se encuentran la racionalización de recursos, un mayor grado de flexibilidad y mayor cercanía a las necesidades, demandas y opiniones de los ciudadanos (Mascott, 2003).

<sup>38</sup> Esta posición tiende a restringir el clientelismo a una práctica de intercambio de votos contra ciertas ventajas, sobre todo ligadas a la supervivencia de los sectores populares y lo atribuye la falta de modernización del Estado y de la vida política, por lo que con esta modernización, las mediaciones personales deberían tender a desaparecer. El clientelismo representa entonces para esta posición una forma residual de funcionamientos tradicionales en las democracias no consolidadas. (Combes, 2011).

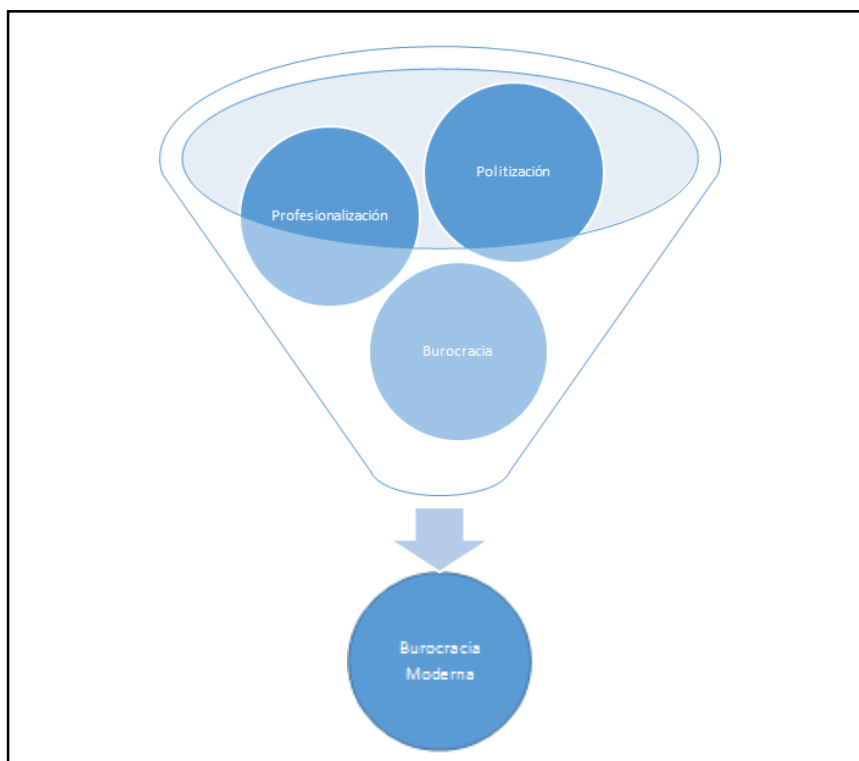
<sup>39</sup> Esta posición considera las prácticas clientelares bajo diversas formas (aspectos económicos, políticos, religiosos, psicológicos, militares, judiciales, administrativos, educativos, etc.) como propias del funcionamiento de cualquier sistema político y no como propio únicamente de las sociedades tradicionales o poco modernizadas (Combes, 2011).

considerándolos también como servidores de un gobierno democráticamente electo (Huerta, 2011).

La propuesta del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) es que el camino para modernizar la administración pública pasa por la redefinición de las relaciones entre la sociedad y el Estado, con la construcción de una esfera pública que de hecho involucre a la sociedad y a los ciudadanos en la gestión de las políticas públicas. Para ello, se requiere compatibilizar la profesionalización de los sectores fundamentales de la burocracia con el aumento de la responsabilización de los funcionarios públicos ante la sociedad y el sistema político, lo cual no ha sido contemplado por el anterior modelo burocrático weberiano (CLAD, 1998).

Por otra parte, el CLAD no defiende la politización de la burocracia, al estilo del clientelismo característico de la América Latina, aunque tampoco propone su contrario, vale decir el aislamiento total de la burocracia, pues ninguna de esas fórmulas logra dar cuenta de la necesidad que tiene el Estado en la actualidad de tornarse más transparente, ni hacen que el aparato estatal sea capaz de realizar la función de catalizador de distintos intereses sociales y de los provenientes del mercado. El CLAD propone una nueva burocracia, y no el fin de la burocracia (CLAD, 1998).

**Figura 7. Burocracia moderna: Híbrido politización-profesionalización**



Fuente: Elaboración propia en base a CLAD (1998)

En ese sentido, según la experiencia internacional, pareciera que los sistemas de alta dirección pública son una herramienta útil para la consecución de ese nuevo modelo burocrático, pues permiten aplicar una estrategia diferenciada de gestión de recursos humanos al segmento directivo para que actúe como interface entre política y administración, facilitando con ello la creación del valor público demandado por los

ciudadanos. Por tal motivo, resulta interesante su estudio (Prats, 1999; Lafuente, 2011; Iacoviello, et al., 2011).

### 3. JUSTIFICACION DEL ESTUDIO DE CASO

Si bien la mayoría de las administraciones de los países de la región siguen operando según un modelo patrimonial con baja autonomía y efectividad, según los resultados de un trabajo realizado en el contexto del Diálogo Regional de Política sobre Transparencia y Gestión Pública del Banco Interamericano de Desarrollo, se destacan algunos países o algunos enclaves de racionalidad y eficacia (Echebarría & Cortázar, 2007).

Dicho estudio evalúa la calidad de la administración pública de 18 países de América Latina bajo un marco común. Destaca que en cuanto al grado de autonomía de la burocracia (medido mediante un índice de mérito<sup>40</sup>), Brasil, Chile y Costa Rica lideran el grupo, reflejando una ejecución generalizada de los principios de mérito en las decisiones de selección, promoción y desvinculación de los funcionarios públicos (Echebarría & Cortázar, 2007).

Pero según el estudio, para poder desempeñar papeles sustantivos en el diseño e implantación de las políticas públicas, además de autonomía, la administración requiere capacidades técnicas adecuadas e incentivos para un desempeño efectivo (lo cual se mide a través del índice de capacidad funcional<sup>41</sup>). Así, el estudio revela que Brasil y Chile, lideran la región con una capacidad técnica considerable. Por otra parte, el estudio además señala que en cuanto al grado en que las administraciones públicas responden a los mandatos y prioridades de los gobiernos (el cual se mide mediante un índice de consistencia estratégica<sup>42</sup>), nuevamente las administraciones de Brasil y Chile son las que muestran resultados sobresalientes (Echebarría & Cortázar, 2007).

Brasil y Chile son entonces los países de la región que cuenta con burocracias más avanzadas y que exhiben extendidas prácticas de mérito con flexibilidad. En ambos casos destaca la alta institucionalización relativa de sus servicios civiles, aunque con diferente perfil. Brasil ha construido una burocracia altamente meritocrática, más afín al modelo weberiano mientras Chile revela un diseño de servicio civil más cercano al modelo de la Nueva Gerencia Pública (Iacoviello & Pulido, 2011).

Pese a estos avances en Brasil y Chile, la gestión basada en méritos sigue siendo el gran reto de la reforma de la administración pública en América Latina<sup>43</sup>. No obstante, no debe confundirse a los sistemas basados en méritos con la creación de una casta de funcionarios que, una vez han demostrado su competencia técnica, puedan evadir exigencias de rendimiento y responsabilidad. Tampoco debe hacerse con la creación de

---

<sup>40</sup> El índice de mérito evalúa el grado en el que existen garantías efectivas de profesionalismo en el servicio civil y el grado de protección efectiva de los funcionarios frente a la arbitrariedad, la politización y la búsqueda de rentas (Echebarría & Cortázar, 2007).

<sup>41</sup> Este índice evalúa la capacidad de los sistemas de Servicio Civil para influir eficazmente en el comportamiento de los empleados públicos, induciendo al desarrollo de conductas laborales adecuadas a las prioridades organizativas y orientadas a la mejora de los servicios públicos. (Longo, 2002a). Es una buena aproximación a esta capacidad, pues en él se tienen en cuenta variables relacionadas con la calificación profesional de los servidores, la gestión de las remuneraciones, la gestión del rendimiento y la flexibilidad o adaptabilidad de los sistemas de trabajo (Echebarría & Cortázar, 2007).

<sup>42</sup> El índice de consistencia estratégica revela la vinculación entre los procesos y prácticas de gestión de los sistemas de servicio civil y las prioridades estratégicas gubernamentales

<sup>43</sup> El esfuerzo de reforma de reforma del Servicio Civil en Latinoamérica, tradicionalmente concebido como un ejercicio técnico, más que político, se ha concentrado en los sistemas generalizados de mérito, pero con poco éxito. Esto puede considerarse como el mayor fracaso latinoamericano en lo que a modernización del sector público se refiere. Chile, luego Brasil, son las excepciones; sin embargo, Chile es el único país latinoamericano que se ha movido hacia una reducción de los cargos de libre designación política en su administración pública, aunque algunos pocos países establecieron "islas" de mérito en algunas selectas agencias (Manning & Shepherd, 2009).

burocracias paralelas de “equipos técnicos o de proyectos” al amparo de los préstamos de organismos internacionales (Echebarría & Cortázar, 2007).

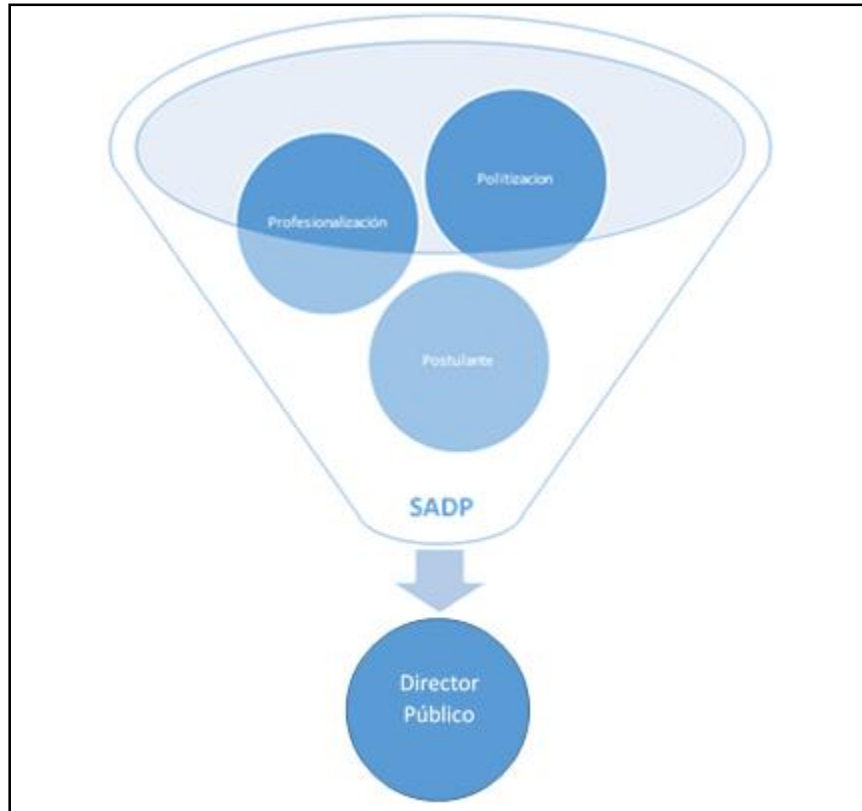
Los países necesitan entonces de administraciones competentes pero flexibles, capaces de responder y adaptarse a las demandas de la sociedad. Y por ello resulta interesante el análisis de la experiencia de Chile, que demuestra que se puede avanzar al mismo tiempo en los sistemas basados en méritos y en la capacidad de crear incentivos, manteniendo un sector público eficiente y flexible.

El proceso de Chile además, a diferencia del de Brasil que perdió potencia con la desactivación del ministerio especialmente creado para promoverlas (Ministerio de Administración y Reforma del Estado, MARE), se caracteriza por haber ganado impulso y alcance con el tiempo. En un primer momento (1990-94) la reforma de la administración no era una prioridad explícita en la agenda gubernamental, pero se desarrollaron iniciativas específicas para la nivelación de las condiciones en la administración y la modernización de la gestión de algunos organismos. Fue entre 1994 y 1996 que el tema ganó peso dentro de la agenda del gobierno, generándose un conjunto de iniciativas orientadas a cambiar el centro de atención de la administración pública hacia la eficiencia, la eficacia y la calidad del servicio. Se creó, además, un Comité Interministerial responsable de supervisar el proceso de reforma, al interior del cual adquirió un liderazgo central el Ministerio de Hacienda (Rehren, 2000; Echebarría & Cortázar, 2007; Tello, 2011).

A partir de 1997 se ejecutó un programa ya estructurado de reforma en varias dimensiones de la administración, con una definición estratégica e iniciativas de carácter más integral en áreas como tecnologías de información, compras gubernamentales, rediseño gerencial y gestión por resultados. Con ello, entre otros aspectos, se logró establecer un sistema de convenios de gestión y un sistema de evaluación por resultados, ambos vinculados a la asignación presupuestal de cada organismo. Finalmente, en 2003 se puso en práctica una significativa reforma del empleo público, como parte de los Acuerdos Políticos-Legislativos para la Modernización del Estado, instaurándose el Sistema de Alta Dirección Pública que permite la selección de los altos directivos con base en sus méritos, así como una nueva política en materia de acceso a cargos y carrera del personal profesional (Armijo 2002, citada en Echebarría y Cortázar, 2007: 147; Echebarría & Cortázar, 2007; Hernández, 2008; Tello, 2011).

La experiencia chilena pareciera así haber asimilado la propuesta del CLAD, pues con la implementación de su Sistema de Alta Dirección Pública como sistema de gestión de recursos humanos de la gerencia pública, ha logrado desarrollar un nivel directivo independiente del conjunto de la carrera funcionaria, y distinto del nivel de confianza política, obteniendo así un adecuado equilibrio entre los criterios técnicos y políticos en la conformación de su gerencia pública (Cortázar, 2011), lo cual es de vital importancia para la creación del valor público que demanda la población por parte de las instituciones (Moore, 1998).

**Figura 8. Reforma burocrática en Chile: Sistema de Alta Dirección Pública**



Fuente: Elaboración propia

Por otra parte, Chile además es para Latinoamérica una suerte de “laboratorio” que permite adaptar y probar innovaciones institucionales que luego son vistas con interés por otros países de la región; y esta situación puede impulsar procesos de aprendizaje organizacional en relación a la reforma del Estado a través de la implementación de un sistema de alta dirección pública (Levitt & March 1988, citados en Cortázar, 2011: 10).

Así, para Cortázar (2011), en primer lugar, un aprendizaje posible se refiere a la focalización del esfuerzo de reforma, al menos en un primer momento, en el estamento directivo. Esto se justifica no solo por la gran debilidad que los servicios civiles de la región muestran en cuanto a capacidad directiva, sino también por consideraciones de despliegue de la reforma, puesto que esta opción, disminuye los riesgos de una confrontación con los gremios de empleados públicos; facilita una estimación razonable de los costos de la reforma, y permite focalizar las escasas capacidades de gestión que los gobiernos de la región suelen tener en el área de gestión de los recursos humanos en un estamento que puede impactar transversalmente en la calidad de la gestión pública.

Un segundo aprendizaje corresponde a la opción referida a la organización laboral del nivel directivo, sea bajo el modelo de sistema de empleo o sistema de carrera (Longo 2003b, citado en Cortázar, 2011: 10). La experiencia chilena parece mostrar las importantes ventajas que un sistema abierto de empleo tiene para captar personas con alto potencial u experiencia gerencial pero que no forman parte de la carrera pública, así como para diseñar sistemas de incentivos a la capacidad gerencial.

Un tercer aprendizaje y más relevante para el estudio, consiste en que desarrollar un nivel directivo independiente del conjunto de la carrera funcionaria, por un lado, y distinto del nivel de confianza política, por el otro, facilita la profesionalización de la función directiva, dado que permite trazar el límite con aquellos cargos donde predominan los criterios políticos y con los cargos donde predominan los criterios técnicos.

En cuarto lugar, el mantenimiento de un adecuado equilibrio entre los criterios técnicos y políticos que intervienen en la selección de los directivos profesionales es, sin duda, uno de los aprendizajes fundamentales que emergen de la experiencia de reforma en Chile.

Y por último, en el caso chileno, la contratación de servicios privados, vía licitación, para la realización de parte los procesos de reclutamiento y selección, así como el hecho de que la lista general de postulantes sea desconocida para la administración hasta determinado momento, constituyen garantías de transparencia que favorecen la legitimidad del proceso.

Los aspectos señalados, de acuerdo a Cortázar (2011), indican que la experiencia de reforma del servicio civil en Chile puede ser una interesante y estimulante fuente de aprendizajes para esfuerzos de reforma en otros países de la región, tomando en cuenta tanto las opciones de política asumidas como la trayectoria del proceso de desarrollo de la reforma.

Es por ello pues que se desarrolla el presente estudio de caso sobre la eficacia del Sistema de Alta Dirección Pública en la República de Chile como instrumento para disminuir la politización de la función pública, de forma que sirva de insumo para futuras investigaciones que pretendan profundizar sobre el tema, y de esa forma contribuir con un estudio que permita analizar la posibilidad de su símil implementación en el resto de países de América Latina.

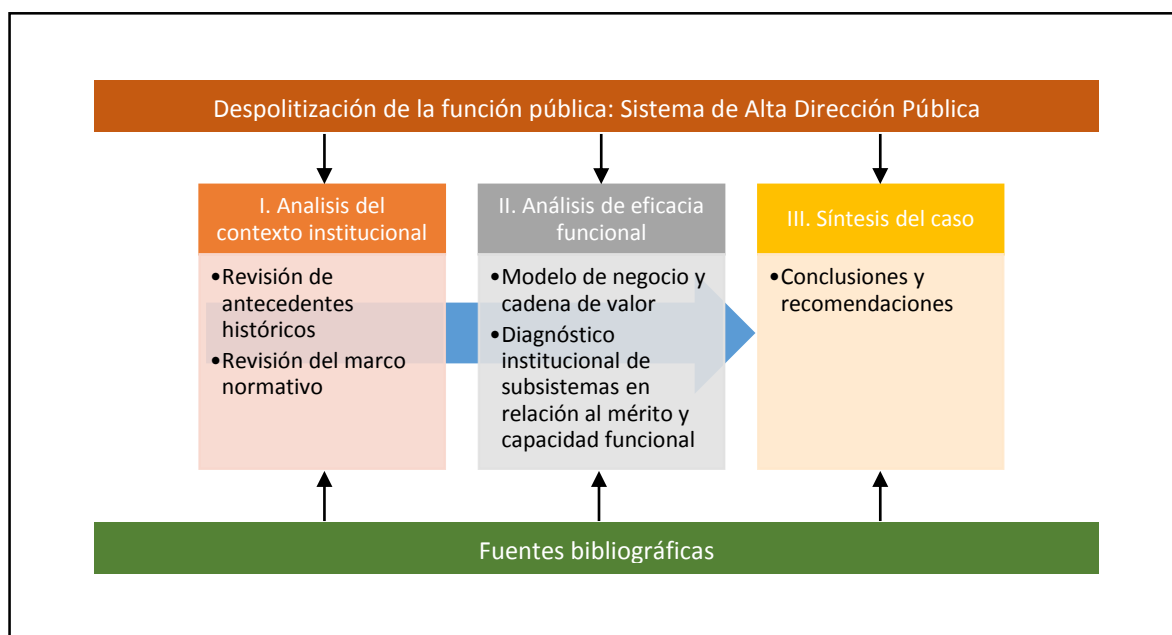
#### **4. METODOLOGÍA**

La investigación para verificar la eficacia de la implementación del Sistema de Alta Dirección Pública en la República de Chile como instrumento para disminuir el grado de politización de la función pública través del diagnóstico institucional de los subsistemas de gestión de recursos humanos aplicados a los cargos adscritos al mismo, ha sido desarrollada a partir de un enfoque de tipo exploratorio bajo el modelo de análisis del institucionalismo histórico (*path dependence*), abordando la implementación del Sistema de Alta Dirección Pública dentro de su contexto político-social y como parte de un proceso de reforma y modernización del Estado.

Se adoptó además la perspectiva del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) respecto a la necesidad de un balance entre profesionalización y la politización de la función pública como elemento clave para una reforma del Estado orientada en torno a la generación de valor público para el ciudadano (CLAD, 1998) para verificar en ese sentido si efectivamente el Sistema de Alta Dirección Pública, como sistema de gestión de recursos humanos de la alta dirección pública, contribuye a esa finalidad disminuyendo la politización de la función pública característica en los países latinoamericanos.

Se utilizaron tanto herramientas de análisis cualitativo como cuantitativo para la investigación, tales como inspección de registros y documentos, revisión de prensa, análisis documental, entrevistas exploratorias, indicadores, y estadística descriptiva, y se desarrolló en tres etapas principales que se acompañaron además de una revisión de fuentes bibliográficas, tanto primarias como secundarias, que permitieron el abordaje de teorías y la exploración de resultados de otros estudios vinculados a la politización de la función pública, a la reforma del servicio civil y a la alta dirección pública:

**Figura 9. Esquema metodológico**



Fuente: Elaboración propia

La etapa I identificada como “Análisis del contexto institucional”, consistió en identificar las características relevantes del marco institucional en que el Sistema de Alta Dirección Pública se ha desarrollado y opera. Para ello se realizó una revisión de los antecedentes históricos del sistema político-administrativo nacional (con énfasis en las dimensiones de institucionalidad, clientelismo-corrupción, ciclos políticos y programas de reforma) y del marco normativo que han acompañado su evolución dentro del proceso de reforma y modernización del Estado (*path dependence*) utilizando como herramientas la revisión de prensa y el análisis documental de fuentes primarias y secundarias.

En la etapa II, denominada “Análisis de eficacia funcional”, se utilizaron como técnicas de recopilación de datos la inspección de registros y documentos, y dos entrevistas exploratorias con actores directamente involucrados en la aplicación del Sistema de Alta Dirección Pública, habiéndose realizado la primera en el mes de junio y la segunda en el mes de agosto.

En ésta etapa se identificaron el modelo de negocio, utilizando el método Canvas, (Osterwalder & Pigneur, 2009) y la cadena de valor (Porter, 1987) del Sistema de Alta Dirección Pública, para lograr una mejor comprensión de cómo éste se configura como sistema de gestión de recursos humanos de la alta dirección pública (CLAD, 2003) en torno a la concreción de su propuesta de valor público (Moore, 1998) consistente en



reclutar, seleccionar y gestionar directivos idóneos para los cargos públicos de acuerdo a los perfiles desarrollados conforme a las necesidades de cada institución.

Asimismo, una vez identificado el modelo de negocio y la cadena de valor, se realizó un diagnóstico de los subsistemas de gestión de recursos humanos del Sistema de Alta Dirección Pública aplicados a los cargos adscritos al mismo para la concreción de su propuesta de valor público (subsistema de gestión del desempeño y subsistema de gestión del desarrollo), para verificar si efectivamente contribuye a disminuir la politización de la función pública.

Para ello, se elaboraron una serie de indicadores para medir el mérito y capacidad funcional promovidos por el SADP en la gerencia pública, utilizando como referencia el Marco Analítico para el Diagnóstico Institucional de Sistemas de Servicio Civil (Longo, 2002a), establecido por el Banco Interamericano de Desarrollo como resultado de una sistematización del conocimiento, y el Manual de Indicadores de Desempeño en el Sector Público (Bonney & Armijo, 2005), formulado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, y se aplicaron en una línea de tiempo comprendida desde período del año 2004, correspondiente a la implementación del Sistema, hasta el período del año 2014 (fecha de corte: 26-09-2014), para constatar, por medio del análisis estadístico de las líneas de tendencia, los cambios generados por la implementación del Sistema de Alta Dirección Pública.

Finalmente en la etapa III de “Síntesis del caso”, se expresaron las conclusiones y recomendaciones en base a lo obtenido en las etapas anteriores, las cuales versan sobre los elementos centrales del diagnóstico y sobre las posibles áreas de mejora del Sistema de Alta Dirección Pública como instrumento para disminuir la politización de la función pública.

## **5. ANTECEDENTES HISTÓRICO-POLITICOS DEL SISTEMA DE ALTA DIRECCIÓN PÚBLICA DENTRO DEL PROCESO DE REFORMA Y MODERNIZACIÓN DEL ESTADO.**

El proceso de reforma y modernización del Estado en Chile ha sido variado e influido por distintos elementos económicos, históricos y políticos (Araya & Cerpa, 2008). Uno de esos elementos y de gran incidencia ha sido el fenómeno del clientelismo, el cual se inserta tempranamente en la región latinoamericana como una manera de asegurar la articulación entre los sectores populares y la oligarquía, a través de la clase media (Barozet, 2004). Esa realidad latinoamericana, abonada a la pronta dependencia de los partidos políticos chilenos de los recursos del Estado<sup>44</sup> (Rehren, 2000), ha posibilitado que las prácticas clientelistas se convirtieran paulatinamente en una herramienta fundamental para movilizar recursos a medida que se va consolidando el sistema político (Valenzuela, 1977), lo cual se ha manifestado históricamente a través de la creación de empleos estatales y de la oferta de beneficios sociales al ciudadano (Rehren, 2000)

De esa forma, el clientelismo practicado por diferentes actores ha ido exigiendo el acceso a empleos para la coalición gobernante y la capacidad para distribuir fondos estatales, generando con ello obstáculos para los procesos de reforma y modernización del Estado,

---

<sup>44</sup> En Chile, esta práctica se remonta a los inicios del sufragio universal masculino, pero se empieza a usar de manera masiva a partir de los años treinta, cuando el sistema de partidos se vuelve más competitivo y sigue presente en la actualidad aunque de manera menos visible que en décadas anteriores (Barozet, 2012).

pues los partidos clientelistas se oponen para asegurar la continuidad del sistema clientelar (Rehren, 2000), y aunque muchas de estas prácticas van en contra de lo estipulado por la ley, puede apreciarse cómo han sido obviadas, u ocultadas, tanto en los análisis científicos<sup>45</sup> y políticos, como en los diagnósticos técnicos sobre el accionar de la burocracia. Ello permite entender, por qué tras más de veinte años de reformas administrativas aún persisten prácticas culturales nocivas para la buena democracia que no logran erradicarse. Pese a esto, cabe destacar que en la actualidad Chile posee la burocracia mejor calificada y con mejores niveles de rendimiento de América Latina y se ha convertido en un ejemplo a seguir para los países de la región (Moriconi, 2011).

No obstante, Chile, presenta algunas peculiaridades en el orden institucional que lo diferencian de las demás naciones de la región. Fue el último país del continente en poner fin al periodo dictatorial y su transición a la democracia se dio en marcos muy diferentes al del resto de los casos latinoamericanos, lo cual ha incidido de forma particular en su desarrollo institucional (Moriconi 2009, citado en Moriconi, 2011: 229). Pero, por otra parte, Chile fue el primer país de la región en iniciar un giro hacia la reestructuración estatal y las políticas de corte neoliberal durante el gobierno dictatorial liderado por el General Augusto Pinochet Ugarte (Moriconi, 2011), quién a partir de septiembre de 1973 da inicio a la primera etapa de reformas estructurales del Estado, las que culminarían en el año 1988 a meses del fin del régimen autoritario, vía plebiscito<sup>46</sup> (Hernández, 2008). Sin embargo, en las reformas llevadas a cabo en los ochenta bajo la conducción de la dictadura militar, las prácticas clientelares y de corrupción no fueron tema de fondo, pues durante la dictadura de Pinochet, éstos temas no podían tratarse en ningún ámbito porque no existía libertad de opinión ni de prensa (Orellana, 2004).

Las reformas realizadas durante el periodo de la dictadura tuvieron más bien un fuerte componente económico y financiero coincidente con las llamadas reformas de primera generación que se planteaba en el ámbito internacional, con lo cual se trataba de dar lugar a la creación de una economía de mercado. Fue necesario para ello iniciar una serie de reformas entre las que destacan algunas fundamentales tales como la reforma previsional y laboral, la comercial y financiera, las liberalizaciones de precios, la promoción de políticas de competencia, el fortalecimiento del derecho de propiedad y la privatización de empresas en manos del Estado, la liberalización del mercado del trabajo, la fuerte limitación de la acción económica del Estado y la reducción de su tamaño, la municipalización de la atención primaria de salud y la educación, la regionalización, y la liberalización de la educación superior, entre otras. Estas reformas tuvieron un enorme impacto en la Administración Pública chilena, al reorientar su actuar hacia el principio de subsidiariedad, reducir su tamaño, redefinir sus ámbitos de acción, desperfilar sus impactos y situarla en un papel secundario respecto de las tareas del desarrollo (Araya & Cerpa, 2008).

En el terreno específico de las políticas de empleo público, el caso chileno se caracteriza por una construcción acumulativa de normas que tienen su referencia primera en la

---

<sup>45</sup> A este respecto, Orellana (2004: 3) señala que “la preocupación académica sobre la corrupción es marginal ya que se parte del supuesto de que Chile ha sido siempre honrado y probo y lo seguirá siendo.”

<sup>46</sup> El 5 de octubre de 1988 se realizó el plebiscito convocado por el gobierno militar. Pinochet que tenía el control absoluto del país, tenía la seguridad de ganar, especialmente considerando la desorganización de los partidos, el control de la prensa y la televisión y el buen momento económico internacional; sin embargo, los cómputos de la oposición señalaban el rechazo a Pinochet, quien ordenaba que sólo se transmitieran resultados parciales que le eran favorables, mientras movilizaba las tropas; pero la actitud de algunos miembros de la Junta Militar fue la de aceptar los resultados y el Ejército quedó aislado, y así después de un proceso electoral, el 14 de diciembre de 1989, ganó las elecciones presidenciales el representante de los partidos democráticos y en 1990 asume el poder Patricio Aylwin (Orellana, 2004).

Constitución de 1980 dictada en el período de la dictadura, y que en su artículo 38 postula que se establecerá por ley la organización de la administración pública y la carrera funcionaria. Las dos leyes fundacionales son entonces la Ley 18.575 de 1986 que dicta las Bases Generales de la Administración del Estado, y La Ley 18.834 de 1989 que establece el Estatuto Administrativo, el cual brinda el marco central de la gestión de recursos humanos<sup>47</sup> (Iacoviello, 2010).

Por otra parte, continuando con el proceso histórico-político de la reforma, es hasta la década de los 90's que Chile entra en una nueva etapa política de restauración de la democracia que traía consigo la urgencia de modernizar el Estado conforme las demandas del nuevo régimen político (Araya & Cerpa, 2008). Sin embargo, el proceso de transición propio que se debe vivir no permitió al primer gobierno democrático durante la Presidencia de Patricio Aylwin incorporar dentro de sus prioridades<sup>48</sup> políticas un ámbito específico y circunscrito de reforma y modernización del Estado (Hernández, 2008) pues en ese aspecto los esfuerzos se centraron exclusivamente en el enfoque del gerente público y en el e-gobierno, lo que generó las condiciones para que los nuevos jefes disfrutaran de los privilegios formales e irregulares que había establecido la clase política militar en épocas de la dictadura<sup>49</sup>.

Asimismo, durante esta etapa también se profundizó la politización de la administración pública, pues poco a poco los partidos de la Concertación<sup>50</sup> empezaron a adquirir derechos sobre ciertos servicios públicos, y ellos quedaban a cargo de un partido determinado para ser administrados<sup>51</sup>, esto se concentró especialmente en el Partido Demócrata Cristiano<sup>52</sup>, que por ser el más importante y tener en sus filas al Presidente pudo institucionalizar estas prácticas. Pero pese a ello, durante el período de Aylwin se

---

<sup>47</sup> Además de estas normas generales hay una ley orgánica para cada servicio, y algunas instituciones tienen regímenes específicos, como es el caso del Banco Central, las Fuerzas Armadas, la Seguridad Pública, los docentes y no docentes en el ámbito de la educación. Por otra parte, el personal municipal se rige por la Ley Orgánica de Municipalidades, la salud primaria municipalizada tiene su propio régimen, y las empresas públicas se rigen por el Código de Trabajo (Iacoviello, 2010).

<sup>48</sup> El Gobierno presidido por Patricio Aylwin estableció cinco objetivos primordiales que fueron: reconciliación nacional, reinserción internacional, democratización política, crecimiento económico y justicia social. Por tanto, el contexto de la renaciente democracia chilena la prioridad política era velar por la gobernabilidad democrática y evitar una regresión autoritaria (Boeninger 2007, citado en Tello, 2011: 246).

<sup>49</sup> El gobierno de Aylwin debió soportar todo el sistema corrupto impuesto durante la dictadura incluyendo indemnizaciones a todo evento, sobresueldos irregulares, conservación de cargos innecesarios, etc. Pero, según sus máximos líderes no había otra solución que no pusiera en riesgo la estabilidad democrática, lo que coincidía con los que ocupaban cargos de jefatura y se beneficiaban del sistema. Sin embargo, la corrupción excedió el sistema vigente y surgieron otros casos de clientelismo y corrupción, siendo el primero de tal envergadura que no pudo pasar desapercibido. El caso Dávila-CODELCO, que involucro a la empresa estatal del cobre generadora de una cuota muy importante de recursos fiscales y militares (CODELCO) la cual registró una pérdida total de 218.3 millones de dólares, y se asegura que se recuperaron 58,7 millones de dólares, lo que significa una pérdida neta de 136.6 millones de dólares (Orellana, 2004).

<sup>50</sup> La Concertación de Partidos por la Democracia es una de las alianzas políticas y electorales más estables de la historia política reciente en Chile. Ésta conformada por el Partido Demócrata Cristiano, el Partido Socialista, el Partido por la Democracia y el Partido Radical Social Demócrata, se mantuvo en el poder por cuatro períodos presidenciales consecutivos entre 1990 y 2010 (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, s.f.b).

<sup>51</sup> Entre los partidos de la Concertación, el Partido por la Democracia (PPD) fue uno de los que institucionalizó la corrupción y su presidente, vicepresidente, ministros y varios parlamentarios se han visto envueltos y procesados en casos de clara corrupción, y los servicios dirigidos por sus militantes han sido ejemplos de corrupción y mal manejo. Se ha desarrollado internamente una doctrina formal de cinismo al darse el caso de un ministro destituido por mal manejo de recursos que fue nombrado Presidente del Tribunal Supremo partidario, mientras que el senador que ha sido el parlamentario de gobierno que más ha denunciado la corrupción de su propio gobierno fue expulsado del Partido. Por otra parte, el Partido Socialista controlaba el Ministerio de Obras Públicas y ha debido soportar la prisión y el desafuero de parlamentarios y ministros por causas de corrupción, y el Partido Radical se ha visto envuelto en los más escandalosos casos de corrupción, incluyendo la desaparición en el interior del partido de fondos cuantiosos provenientes de indemnizaciones que el gobierno le paga por los locales que la dictadura militar les había requisado (Orellana, 2004).

<sup>52</sup> El Partido Demócrata Cristiano (PDC) se atribuyó el derecho de tener la dirección casi absoluta del Servicio de Aduanas, Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP), Empresa Nacional del Petróleo (ENAP), Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), Corporación del Cobre (CODELCO), Empresa Sanitaria de Valparaíso (ESVAL), etc. Además tenía el control de casi todos los servicios públicos de la Región de Valparaíso, lo que permitió a la revista *Qué pasa* bautizar a esa ciudad como "la capital de la corrupción de Chile". Para muchos, este partido, PDC, estuvo involucrado en casi todos los casos de corrupción y por eso es llamado "Partido de Corrupción" (Orellana, 2004).

dieron algunos avances en la develación de las prácticas clientelares y de corrupción inmersas en la institucionalidad chilena (Orellana, 2004).

Durante su gobierno, una comisión investigadora en la Cámara de Diputados denunció procedimientos de enajenación de empresas públicas durante las privatizaciones realizadas por la dictadura. Según las investigaciones, algunas empresas se vendieron sin transparencia o en condiciones favorables a ciertos grupos compradores, integrados por funcionarios y tecnócratas del gobierno (Rehren 2000) “Los resultados de estas investigaciones tensaron los vínculos del gobierno con la oposición, principalmente con los sectores allegados a los militares. Por momentos, la gobernabilidad se vio amenazada y los sectores militares pinochetistas amenazaron incluso con movilizarse y sublevarse contra el gobierno y la democracia” (Moriconi, 2011: 231).

A partir de los casos de corrupción denunciados en servicios y empresas públicas chilenas desde 1990 es posible extraer tres conclusiones: primero, se distinguen en el Chile casos de corrupción donde a través de vínculos partidistas prima el enriquecimiento ilícito de intereses privados, ya sean estos de personas o empresas, y además casos en los que se canalizan recursos a facciones o máquinas partidistas con el fin de financiar actividades político-electorales; segundo, se constata la existencia de redes de contacto partidista y de tráfico de influencias donde priman los profesionales militantes y los recomendados políticos que asumen cargos en virtud de su militancia y lealtad partidaria<sup>53</sup>; y tercero, dado el esquema de economía de mercado vigente en Chile desde 1990, la empresa privada comienza a aparecer como un componente importante de todas las denuncias de corrupción. La naturaleza oscura y precaria del financiamiento privado de la política en Chile también aparece como un claro componente que intermedia la relación entre clientelismo político y corrupción (Rehren, 2000).

Pero, pese a que las prácticas clientelares y la corrupción (en términos de dimensión y cantidad) fueron mayores durante la dictadura<sup>54</sup> (Moriconi, 2011), durante el período de Patricio Aylwin también se evidenciaron prácticas de éste tipo, pues durante su gestión se descubrió una red de tráfico de influencias a nivel regional, la cual generó vínculos entre empresas públicas, contratistas privados, autoridades regionales, alcaldes y parlamentos que podrían haber determinado la transferencia ilegítima de recursos públicos a campañas políticas de la región (Rehren, 2000). Ante esa situación, el gobierno elaboró un discurso que defendía la integridad de los funcionarios públicos y arremetió en distintas ocasiones contra el periodismo, asumiendo que éste se aprovechaba de la situación con malas intenciones para formular hipótesis conspirativas y manchar el honor de los funcionarios, antes de que la justicia se pronunciara sobre la veracidad o no de las denuncias (Moriconi, 2011).

---

<sup>53</sup> Según Rehren (2000), es sugerente el surgimiento de “cargos partidistas vinculados con intercambios ocultos” o “políticos de negocios”; y se destacan los “capos de los organismos públicos” que basan su carrera en la obtención de cargos por mandato partidista; los “cajeros de partido” que coordinan los gastos de diversos organismos y las entradas ilícitas; los “portacarteras” o emisarios políticos que organizan actividades ilícitas en la administración pública; los “profesionales protegidos” dotados de contactos en la política y la administración, que los partidos colocan como hombres de confianza en diversas comisiones, y los “burócratas con carnet partidista”, empleados de la administración pública leales a sus padrinos políticos.

<sup>54</sup> Según Orellana (2004), aunque la opacidad y el secretismo caracterizaron a la dictadura, la punta del iceberg de la corrupción que ha podido conocerse es impresionante: el despido arbitrario de 200.000 funcionarios, la exoneración de 2.000 profesores universitarios, los sobresueldos de todos los nuevos jefes de la Administración Pública, las privatizaciones de las empresas públicas y su venta a los mismos privatizadores, la manipulación del poder judicial, las indemnizaciones a todo evento de los directivos de las empresas públicas, la ley de amarre de los directivos públicos, la compra y venta de empresas al hijo del dictador, los contrabandos de armas a Croacia, y el enriquecimiento de la familia Pinochet.

Por otra parte, si bien es cierto durante el gobierno de Patricio Aylwin no existía una agenda clara de reforma y modernización del Estado y se dieron algunos casos de clientelismo y corrupción, esto no impidió que se logran algunos avances en la administración pública. Así, en concordancia con los objetivos de crecimiento económico y justicia social propuestos por el gobierno para ese período, se abrieron espacios para la modernización (Tello, 2011) y se crearon una serie de organizaciones a nivel central, entre ellas: el Ministerio Secretaría General de la Presidencia (MINSEGPRES), el Ministerio de Planificación y Cooperación Nacional (MIDEPLAN) y el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM). En el nivel de los servicios se crearon organismos dependientes del nuevo MIDEPLAN, tales como el Instituto Nacional de la Juventud (INJUV), el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI) y la Agencia de Cooperación Internacional (AGCI) (MINSEGPRES, 2006)

Igualmente en éste período se hace importante el avance en regionalización y se crean los gobiernos regionales, y se iniciaron además los primeros pasos en la dirección de dos grandes reformas sectoriales en las áreas de salud y justicia. Simultáneamente se generó un valioso movimiento reformador originado en un conjunto de servicios públicos, que comenzaron a desarrollar su gestión bajo un enfoque diferente proveniente de las exigencias de la incipiente democracia, aunque no necesariamente, respondiendo a un plan maestro o a una coordinación reguladora centralizada (Araya & Cerpa, 2008).

No es que se creyera que los problemas se resolverían creando organizaciones, sino más bien se trataba de dar vida legal y real a entidades, varias de ellas preexistentes, dirigidas a resolver problemas apremiantes de la sociedad chilena (Araya & Cerpa, 2008), para lo cual, el liderazgo de los altos funcionarios del gobierno fue un factor clave en la modernización de los servicios públicos; y si bien estos altos funcionarios no recibieron un mandato explícito de modernizar sus servicios, contaron con la sintonía del presidente Aylwin respecto al tema de gestión pública y especialmente del Ministro Secretario General de la Presidencia Edgardo Boeninger (Tello, 2011).

Además, en términos legales, cabe destacar que durante este periodo se emprendieron reformas siempre en el plano administrativo, excluyendo de esta manera la discusión política-legislativa lo cual permitió su ágil formulación e implementación, estrategia la cual se siguió utilizando en el posterior gobierno Concertacionista de Eduardo Frei Ruiz-Tagle y en parte del gobierno del Presidente Ricardo Lagos (Tello, 2011).

Durante el gobierno del Presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle, la temática de modernización del Estado, y de forma específica la de gestión pública, se constituye en una de las prioridades incluidas en la agenda gubernamental y se crea en 1994 el Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública con el fin de poner al Estado al servicio de la gente (Rehren, 2000); además, la modernización de la gestión pública se incluye dentro de los 8 compromisos programáticos del gobierno y los énfasis estuvieron puestos en la gestión estratégica, tecnologías de información, transparencia y probidad, calidad de Servicio y participación ciudadana, recursos humanos e institucionalidad del Estado (Araya & Cerpa, 2008), y en 1997 se formula el Plan Estratégico de Modernización de la Gestión Pública, en el cual, los principios básicos de reforma estaban orientados o más bien se circunscribieron a la corriente de la Nueva Gestión Pública (Hernández, 2008) con lo cual se pretendía racionalizar y sistematizar los nombramientos de directores de servicios ministeriales al interior del gobierno de la Concertación, y dar mayor

coherencia y efectividad a las políticas de distribución de bienes y servicios públicos al electorado (Rehren, 2000).

Sin embargo, las medidas implementadas por el gobierno en torno a la modernización de la gestión pública fueron incipientes, aisladas y limitadas (Tello, 2011) pues la compatibilidad política requerida inicialmente con el gobierno electo implicó que las habilidades profesionales fueran secundarias frente a la lealtad política, lo cual dificultó que se eliminaran las formas de semiclientelismo en el reclutamiento de personal para cargos de niveles intermedios e inferiores de la administración pública. Con ese esquema de gerencia pública propuesto, la coalición de gobierno podía mantener un sistema semiclientelista en la sombra, destinado a reclutar gerentes al más alto nivel, quienes eventualmente se transformarían en futuros políticos o políticos estrellas según su desempeño y visibilidad pública (Rehren, 2000).

Además, la política del gobierno del Presidente Frei frente al clientelismo y la corrupción se basó en la no persecución legal de los actos corruptos y en la creación de una gigantesca estructura de auditorías ministeriales preventiva (Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno), que a poco andar se transformó en asesora de las autoridades para evitar “errores” que implicaran riesgos de investigaciones de la Contraloría y de la Justicia<sup>55</sup>. La ley de Probidad y Transparencia, dictada en ese gobierno cambió los principios éticos vigentes en la Administración Pública y de una ética de principios se pasó a una ética relativista, lo que se destacó con la disposición que los funcionarios públicos pueden recibir regalos de los usuarios, lo que estaba taxativamente prohibido en la ley anterior. El resultado de esta política condujo al auge de la corrupción que se extendió por toda la Administración Pública<sup>56</sup>, el cual adquirió dimensiones incontrolables en el siguiente gobierno del Presidente Ricardo Lagos (Orellana, 2004).

Sin embargo, el Presidente Lagos representaba una orientación más de avanzada en la coalición gobernante, y su enfoque ético quedó registrado con la definición de su política al respecto del clientelismo y la corrupción, “dejar que las instituciones funcionen”, es decir que para combatirlos existían las instituciones pertinentes tale como los Tribunales

---

<sup>55</sup> La corrupción, que en gran medida había pasado desapercibida y que los altos dirigentes gubernamentales negaban amparándose en las excelentes calificaciones que el país obtenía en esos aspectos según Transparencia Internacional y otras instituciones, debió reconocerse oficialmente al crear la Comisión de Ética Pública, la cual propuso 41 medidas para combatir la corrupción, las que sirvieron para formular la Ley de Transparencia y Probidad que justamente propició lo opuesto, pues oficializó la coima y estableció complejos sistemas de información con intervención de los afectados y de los tribunales, lo que la hace inoperante. Otra medida fue la creación del sistema de auditorías ministeriales, que coincide con el auge de la corrupción y que no funcionó como sistema de control. En estas condiciones, los casos de corrupción se multiplicaron y alcanzaron a centenares (Orellana, 2004).

<sup>56</sup> El caso más emblemático de corrupción es el de la Casa de la Moneda, en el cual Fernando Silva Muñoz fue designado por el presidente Frei como el Director de la Casa de Moneda (empresa estatal productora de billetes, monedas y especies valoradas) sin tener la condición de ser ingeniero, según exige la ley para el cargo de Director de esta institución. El mencionado funcionario no tenía profesión y el mérito para su designación fue el de ser dueño de una imprenta que colaboró en la campaña electoral del presidente Frei. En su desempeño como Director, enajenó bienes fiscales sin los procedimientos legales, empleó recursos fiscales para pagar gastos personales, hizo uso indebido de vehículos fiscales (se iba de vacaciones en estos vehículos), regalaba medallas de oro a sus amigos o servidores, se llevó por varios días matrices fotográficas de billetes de \$10.000 a lugares o instituciones desconocidas (estas matrices muy caras y fáciles de fotocopiar son imprescindibles en las licitaciones), y a pesar de las denuncias de parlamentarios y de la Asociación Gremial respectiva se mantuvo en su cargo hasta el fin del gobierno de Frei, y sólo fue sancionado con una pequeña multa por la Contraloría General de la República por uso indebido de vehículos fiscales. Otro fue el caso de la empresa COPEVA la cual construyó 6.358 viviendas en la Comuna de Puente Alto, pero poco después de una lluvia, en 1997, se verificó que todas se filtraban. El servicio fiscal a cargo, SERVIU, justificó a la empresa constructora porque la impermeabilización no estaba reglada y era un error. La empresa era de una familia importante ligada al PDC, y a la cual pertenecía el Ministro de Defensa. Algunos funcionarios públicos fueron sancionados y las casas fueron cubiertas con telones de plástico mientras se hacían reparaciones, las que fueron asumidas por el fisco a un costo inicial de cinco millones de dólares y simultáneamente se demandó a COPEVA. Se descubrió que el dueño principal de COPEVA había regalado caballos “corraleros” de su criadero de fina sangre al Ministro de la Vivienda, Sergio Hermosilla. Dicho empresario fue sancionado por el Comité de Ética de la Cámara de la Construcción y al Ministro se le pidió la renuncia (Orellana, 2004).

de Justicia, la Contraloría General de la República y el Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno<sup>57</sup> (Doña, 2006).

Por otra parte, durante su gobierno el Presidente Ricardo Lagos, con el fin de continuar con la estrategia modernizadora, creó a través del Instructivo N° 11 del 28 de junio de 2000 el Comité de Ministros para la Reforma del Estado y una Secretaría Ejecutiva encargada de implementar las modificaciones que se demandasen y de esa manera se conformó el Proyecto de Reforma y Modernización del Estado (PRYME), el cual se constituye como una División del Ministerio Secretaría General de la Presidencia de Chile encargada del seguimiento de la Agenda de Modernización, fijada en el Acuerdo Marco Gobierno Oposición (Doña, 2006).

Esta política de reforma y modernización del Estado impulsada por el Presidente Lagos responde al clima de estabilidad democrática que se venía dando desde la segunda parte de los noventa y que era propicio para la implementación de las reformas del Estado denominadas de “segunda generación” que ya se estaban impulsando en el ambiente internacional<sup>58</sup> y que se remitían a una serie de transformaciones fundadas en un nuevo paradigma de administración pública conocido como paradigma post-burocrático o Nueva Gestión Pública (NGP), paradigma que los países desarrollados venían ya adoptando a partir de la década de los ochenta y que incluían un conjunto de principios basados en las ciencias del *Management* que buscan mejorar la prestación de servicios hacia los ciudadanos aumentando la eficacia y eficiencia en la administración del Estado (Tello, 2011).

Así, en materia de reforma, al comienzo de la administración de Lagos se observa cierta continuidad con el gobierno anterior. Ejemplo de ello es la designación de Mario Marcel como director de la Dirección de Presupuesto (DIPRES) conocido por sus esfuerzos de modernización, y de Rodrigo Egaña como Director Ejecutivo del Proyecto de Reforma y Modernización del Estado (PRYME), dependiente del Ministerio Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES). El PRYME reemplazó al antiguo Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública creado en el gobierno de Frei. El paso de un Comité interministerial a un Proyecto reveló un descenso en el nivel de prioridades políticas de la Plan Estratégico de Modernización de la Gestión Pública ya que éste dejó de ser una instancia de coordinación interministerial, abocándose sólo a dos líneas básicas de acción: diseño e intervención (Tello, 2011).

El PRYME permaneció sin mayores alteraciones hasta el año 2003, período en el cual explota el auge de la corrupción en Chile y emergen los escándalos a la opinión pública (Tello, 2011). Probablemente muchos de los casos de corrupción venían de antes, pero en este período se generalizó la corrupción en el país. Los casos más graves y significativos demuestran que se habían articulado redes de corrupción que movían

---

<sup>57</sup> La política del Presidente Lagos en relación al clientelismo y la corrupción, suponía que las instituciones “funcionaban”, situación que los hechos contradecían, pues habían surgido cerca de trescientos casos de corrupción y habían muchos otros de la época militar. Los últimos casos sumaban a lo menos ochocientos millones de dólares, pero sólo había dos personas condenadas, una por delitos tributarios por tres años y otro, un alcalde, por una suma mínima en comparación con las pérdidas por corrupción (Orellana, 2004).

<sup>58</sup> Durante este periodo se recurre a la experiencia internacional para las transformaciones que se deben llevar a cabo en la administración pública del país. Se observan modelos de países como Nueva Zelanda, Inglaterra, Australia, Canadá y Estados Unidos, así como también la visión de los Organismos Internacionales los cuales revaloraban el rol del Estado y de las políticas públicas como un factor preponderante para que las naciones periféricas alcanzasen el tan anhelado desarrollo económico. En este sentido se procura por una segunda generación de reformas que complementasen y transformasen las medidas enmarcadas dentro del denominado Consenso de Washington (Tello, 2011).

millones de dólares y que alcanzaban a las más altas esferas. Los casos GATE, Coimas<sup>59</sup> e Inverlink<sup>60</sup> son los más increíbles por la magnitud alcanzada, en el primer caso con cientos de personas involucradas, en el segundo, mafias capaces de repartir concesiones de empresas de control de vehículos y en el tercero, redes capaces de robar títulos por cientos de millones de dólares, transándolos en los mercados bancarios y bolsas de comercio. Además, las indemnizaciones a todo evento<sup>61</sup>, que se utilizaban desde la dictadura fueron descubiertas y escandalizaron al país por la actitud insaciable de los directivos políticos de las empresas públicas, que aparecían en los medios de comunicación señalando que ellos se estaban sacrificando por el país ya que sus sueldos eran miserables (Orellana, 2004).

Estos escándalos se convirtieron en un evento mediático con consecuencias políticas decisivas y difíciles de manejar (Cordero & Marín, 2006). Es aquí entonces donde se abre una ventana de oportunidad para crear nuevas políticas de reforma y modernización de la gestión pública (Tello, 2011), y así como varios representantes del mundo político manifestaron su apoyo a la reforma, otros actores también lo hicieron públicamente demandando una mayor modernización del Estado. Por ejemplo, el entonces presidente de la Confederación de la Producción y el Comercio, Juan Claro declaró que había llegado el momento de realizar reformas en el Estado, orientadas hacia una mayor modernización, inclusive especificó que se requerían políticas públicas de directivos dentro del Estado basadas en el mérito. Por otro lado, los medios de prensa transparentaron los desafíos desde una perspectiva político económica, recalcando la dificultad de que el presidente renuncie unilateralmente a mayores niveles de discrecionalidad (Lafuente, et al., 2013).

Adicionalmente, se tenían preparadas propuestas asociadas a este tema, previas a la crisis. Por un lado, la Dirección de Presupuestos y por otro lado, *think tanks*, como el Centro de Estudios Públicos (CEP), habían estado preparando propuestas relacionadas con la profesionalización de los directivos públicos y la creación de un servicio civil, entre otros temas. Desde el ejecutivo, específicamente desde el Ministerio del Interior y el Ministerio de Hacienda, se creó una comisión multipartidista, que permitiría llegar a un acuerdo hacia la reforma (Lafuente, et al., 2013), y se estableció así un diálogo entre el gobierno, representado por el Ministro del Interior José Miguel Insulza, el líder de la oposición política Pablo Longueira, y el líder de los empresarios Juan Claro como mediador entre las partes. El gobierno cede la iniciativa al líder de la oposición, quién

---

<sup>59</sup> El caso Coimas se refiere a la red constituida por empresarios, funcionarios, políticos y diputados con la cual se otorgaban concesiones para empresas que realizaban la función de controlar el parque vehicular del país. Estas concesiones se hacían eludiendo las licitaciones regulares y los empresarios pagaban sobornos a los políticos involucrados. El juez a cargo de la investigación solicitó el desafuero de seis diputados y los procesó junto con un ex Subsecretario de Transportes. Anexo a este caso se descubrió que una empresa de capacitación en manejo de vehículos recibía las subvenciones por capacitaciones inexistentes. La Corte de Apelaciones aprobó el desafuero, pero posteriormente la Corte Suprema ha empezado a rechazar esos desafueros desautorizando las investigaciones (Orellana, 2004).

<sup>60</sup> El Caso Inverlink se refiere a una empresa fantasma que movilizó gigantescos recursos mediante la venta, arriendo o depósito como garantías de títulos de la CORFO, el organismo estatal que administra a las empresas del Estado. Funcionarios de CORFO que estaban a cargo de esos títulos eran a la vez miembros de INVERLINK. Un informe de la Contraloría General de la República había solicitado a CORFO que se hicieran arqueos, pero no los realizó y Contraloría se conformó con haber entregado la recomendación. La suma robada en títulos supera los 200 millones de dólares. Algunos de sus directivos se encuentran procesados y detenidos. El ex Ministro Alvaro García implicado en el caso, estuvo un breve tiempo en prisión, en el 2003 por haber defraudado a la Municipalidad de Viña del Mar al presionarla para que depositara fondos en INVERLINK (Orellana, 2004).

<sup>61</sup> En el caso de las indemnizaciones a todo evento, los directivos de las empresas públicas habían establecido indemnizaciones al dejar la empresa, lo que ocurre al cambiar gobierno, y estas indemnizaciones eran muy superiores a las contempladas como normales en la legislación y práctica laboral chilena, y tuvieron un costo de más de 200 millones de dólares. Estas indemnizaciones se establecieron durante la dictadura y fue sólo durante el gobierno de Lagos que fueron develadas, pues hasta entonces se habían mantenido ocultas, hasta que un sindicato las denunció (Orellana, 2004).



tomando el trabajo recopilado al interior del Centro de Estudios Públicos (CEP), uno de los *think tanks* más influyente del país, entrega al Ministro del Interior un proyecto de reforma y modernización de la gestión del Estado, el cual, complementado con las propuestas elaboradas al interior del PRYME, se plasmó en los Acuerdos Político-Legislativos para la Modernización del Estado, la Transparencia y la Promoción del Crecimiento del año 2003 (Tello, 2011).

Los Acuerdos Políticos-Legislativos promulgados abordaron tres grandes temas: la Agenda de Modernización del Estado, la Agenda de Transparencia, y la Agenda de Promoción del Crecimiento. Estos acuerdos revitalizaron el proceso de reforma, permitiendo abordar cuestiones fundamentales del orden institucional del gobierno, que hasta ese momento no habían tenido viabilidad política. Entre los principales acuerdos plasmados destacan los ámbitos siguientes: Finanzas Públicas, donde a través de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda se implementó un sistema de control de gestión que comprende los indicadores de desempeño, el Programa Mejoramiento de Gestión (PMG), el Balance de Gestión (BG) y las evaluaciones de programas; y Transparencia y Probidad, donde se impulsaron una serie de cambios legales, entre ellos la Ley 19.863, de febrero de 2003 que reguló los gastos reservados, Ley 19.875 que creó la Comisión Mixta de Presupuesto, la Ley 19.880 de 2003 de Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado, la Ley 19.886 de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios y la Ley 19.882 del Nuevo Trato Laboral, que se origina a partir del Protocolo de Acuerdo entre la Asociación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF) y el Gobierno (Arriaza & Salinas, 2012).

Respecto a lo que refiere propiamente a la Agenda de Modernización del Estado, correspondieron a ésta cuatro ámbitos de entre los ya mencionados, siendo éstos: gestión pública, gestión de recursos humanos, gestión financiera, y descentralización. Estas reformas fueron una de las pocas medidas del Plan Estratégico de Modernización de la Gestión Pública que se dirigieron directamente al Congreso, donde se aplicaron criterios puramente políticos para aprobar por unanimidad una serie de medidas que se configuraban como la única solución a una crisis con consecuencias insospechadas, las cuales se convirtieron posteriormente en una de las transformaciones más importantes al aparato administrativo del Estado durante los gobiernos democráticos post régimen autoritario (Tello, 2011). Así, la génesis del SADP se basó entonces en un discurso de “despolitización” del segmento directivo como la solución a posibles conductas poco transparentes y particularistas por parte de los responsables de los servicios, argumento el cual ha sido el que ha permitido el acuerdo político inicial para la creación del sistema y para su vigencia actual (Iacoviello, 2010).

Cuando se realiza una caracterización de los principales actores involucrados en el proceso, se pueden observar como características principales, que estos tienen una sólida formación profesional en ámbitos como economía, políticas públicas y gestión, y además de ello, cuentan filiación partidaria, lo que conduce a categorizar a estos actores como *tecnopolíticos* pues poseen una alta capacidad técnica, que los faculta para estar insertos en el proceso de formulación e implementación de políticas públicas, y capital político, que los ubica en posiciones de toma de decisión. Esa conjunción de particularidades permitió que éstos implementaran sus medidas en, y a pesar de, el contexto político (Tello, 2011).

Como ya se ha mencionado, uno de los principales resultados de esas medidas fue la creación de la Ley del Nuevo Trato Laboral (Ley Nº19.882), que se promulgó en el año 2004, mediante la cual, por un lado, se modifican las reglas de gestión de los funcionarios sujetos al estatuto administrativo en base a negociaciones con la Agrupación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF) (Iacoviello, 2010) y por el otro, se crean la Dirección Nacional de Servicio Civil (DNSC), el Sistema de Alta Dirección Pública (SADP), el Consejo de la alta Dirección Pública (CADP), y la profesionalización de la carrera funcionaria en particular en el tercer nivel jerárquico, entre otras medidas. La DNSC y el CADP se establecieron como los responsables de la administración y gobierno del Sistema de Alta Dirección Pública respectivamente<sup>62</sup>. El SADP se orientó a asegurar un filtro de mérito en el ingreso de los altos directivos públicos a través de la tercerización al sector privado de parte del proceso de selección de los directivos, marcando una diferencia entre los cargos de confianza exclusiva o designados y los de confianza asegurando el mérito y la generación de valor público (Lafuente, et al., 2013).

La creación de la Alta Dirección Pública generó un sistema independiente al de carrera funcionaria hasta entonces existente. Se optó por un sistema de empleo para los directivos públicos: reclutamiento abierto (no exclusivo para miembros de la carrera pública) para un puesto específico y no para una categoría ocupacional que permita rotación o carrera interna, con un plazo fijo de vinculación (tres años) prorrogable por la autoridad hasta por dos veces. Este sistema es claramente distinto al que rige al resto de funcionarios públicos, guiado por la noción de carrera y estatuto administrativo público<sup>63</sup>. Esta opción significó una adaptación de los sistemas anglosajones de *Civil Service* (pues en la práctica aplica los criterios de este modelo pero solo para el nivel directivo). Esta división también respondió a los distintos impulsos políticos y técnicos que estaban tras las propuestas de reforma contenidas en la Ley de Nuevo Trato antes de 2003, y aquellas urgencias que impulsaron la introducción del Sistema de Alta Dirección luego de los problemas de sobresueldos que remecieron a la administración gubernamental en el año 2003 (Cortázar, 2011).

Hasta antes de la creación de la Alta Dirección Pública, los primeros niveles de conducción de los servicios públicos eran designados por libre decisión del gobierno de turno, sin que mediaran necesariamente consideraciones de mérito e idoneidad. Sin embargo, debe tenerse presente que la ley que regula el SADP mantuvo el criterio de que los funcionarios designados son “de exclusiva confianza” de la autoridad, decisión que responde a una adaptación que el sistema de partidos chileno hace de sus tradicionales prácticas de “clientelismo político”, a las necesidades de una moderna sociedad de mercado. Esto es así, ya que si bien son funcionarios de “confianza política”, al mismo tiempo son profesionales que disponen de los conocimientos para brindar mejores servicios públicos (Ramos, 2007). Así entonces, la lógica del modelo subyacente

---

<sup>62</sup> En cuanto a la implementación, los procesos paralelos y distintos de “agendación” y elaboración de ideas correspondientes a la Alta Dirección por un lado y al Nuevo Trato por el otro, marcaron puntos de partida distintos para la implementación de las medidas acordadas en ambos temas. Así, mientras que la Sub Dirección de Alta Dirección contó con un mandato bastante claro, importante apoyo político y elevada visibilidad pública, la Sub Dirección de Desarrollo de las Personas tuvo que enfrentar un mandato más difuso y menos apremiante, fuertemente marcado por la relación (a veces conflictiva) entre el gobierno y los sindicatos de empleados públicos (Cortázar, 2011).

<sup>63</sup> En lo relativo al manejo de la carrera funcionaria, la Ley de Nuevo Trato Laboral introdujo cambios con las medidas aprobadas, entre éstos: i) ampliación de la carrera funcionaria hasta los puestos jerárquicos de tercer nivel (Jefes de Departamento); ii) promoción mediante concursos internos; y iii) introducción de la concursabilidad en la carrera funcionaria. Mediante estas disposiciones, el nivel de dirección intermedia en el Estado quedaba ligado a la carrera, a diferencia de lo que se establecía con la Alta Dirección Pública. Otra diferencia importante con la Alta Dirección Pública era que el papel de la DNSC en relación con los concursos de tercer nivel era solo de asesoría, permaneciendo los procesos bajo la responsabilidad de cada servicio (Cortázar, 2011).

al Sistema de Alta Dirección Pública, apuntó a una disminución de los funcionarios “políticos” para favorecer el aumento de los funcionarios profesionales a través de procesos de selección técnico-administrativos (Meier, 2014).

En lo referente al proceso de selección, se trata de un sistema de reclutamiento público abierto, que se propone concluir con una nómina de 3 a 5 candidatos elaborada por el Consejo de la Alta Dirección Pública (luego de un proceso de preselección a cargo de una consultora), la cual debe ser puesta a consideración de la autoridad facultada (Presidente, Ministro de Estado o Jefe de Servicio), para que elija al candidato indicado y proceda al nombramiento final, o la rechace (lo que puede suceder indefinidamente). Además, una vez nombrados, en cualquier momento el Presidente puede pedirles la renuncia, ya sea por mal desempeño<sup>64</sup>, por no acatar políticas públicas determinadas o simplemente por pérdida de confianza. Su contrato dura tres años, puede ser renovado sin concurso por la autoridad competente hasta dos veces. Asimismo, el Poder Ejecutivo puede mantener suplentes por un año, pero esto puede ser prorrogado indefinidamente por la DNSC (Ramos, 2007).

Como resultado de la reforma se implementaron entonces los sistemas definidos por ley a partir del año 2004, comenzando con un total de 417 cargos asignados al SADP<sup>65</sup> correspondientes a 48 servicios y proponiéndose que a partir del 2006 se incorporaran 10 servicios más por año (Ramos, 2007). Sin embargo, con la crisis superada, los beneficios políticos de avanzar en la implementación disminuyeron y ya no se contó con la misma exposición mediática y atención de la opinión pública. Al mismo tiempo, los incentivos históricos de control político en un sistema hiper-presidencialista, también contribuyeron a incrementar los desafíos de implementación del SADP que tendrían que ser asumidos posteriormente por la Presidenta Bachelet (Lafuente, et al., 2013) quien al asumir el poder en el 2006, cambió el 21% de los directivos de primer nivel, con lo se denotaba que la consolidación del SADP no sería tarea fácil (Candia, 2014).

No obstante, el primer gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet definió sus orientaciones globales a partir de ideas directrices de su labor: un Chile más seguro, más próspero, en el que se vive mejor y más integrado. De esa forma utilizó como criterios para la modernización de la gestión pública: la superación la mirada sectorial y compartimentada de ministerios y organismo, para avanzar hacia la generación de políticas públicas transversales; una relación más moderna y de calidad entre el sector público y el privado; la búsqueda de un estado capaz de sostener políticas de largo plazo; la convicción de que la complejidad de las políticas, de la administración moderna y de las coordinaciones intersectoriales requieren gerentes públicos de excelencia; la orientación a resultados como el principio rector del sector público; y la urgencia de avanzar hacia un Estado más descentralizado y eficaz (Araya & Cerpa, 2008).

---

<sup>64</sup> El Ejecutivo fija sus políticas estrategias y metas al Alto Directivo Público, a través de convenios de desempeño. Los Jefes Superiores de Servicio deben suscribir un contrato de desempeño con el Ministro del ramo respectivo (convenio propuesto por ese Ministro), los Ministros de Hacienda y el Secretario General de la Presidencia; mientras que los directivos de segundo nivel suscriben el convenio con sus respectivos superiores jerárquicos. El modelo e instrucciones de los convenios son elaborados por la Dirección Nacional del Servicio Civil (DNSC) y la formulación de la propuesta del convenio es realizada por los Ministerios o Servicios (equipos técnicos designados directamente por la autoridad), con la asesoría técnica de la DNSC. El CADP no tiene facultades sobre la estructura o el diseño del Convenio (Ramos, 2007).

<sup>65</sup> Los cargos excluidos del SADP son: Ministros, Subsecretarios, Intendentes, SEREMI, Gobernadores, Embajadores y cargos que sean desempeñados por oficiales en servicio activo de las Fuerzas Armadas, Carabineros y Policía de Investigaciones. Además, quedan fuera del sistema las áreas de la administración central que se dedican al diseño de políticas públicas. Por ese motivo no se incluye la totalidad de los servicios en el sistema, ya que solo se aplica a las instituciones que implementan políticas (Iacoviello, 2010)

Bajo esa línea, en noviembre de 2006 estableció la Agenda de Modernización que incluyó como áreas principales la transparencia, la modernización del Estado y la calidad de la política, incorporando en cada una de ellas un conjunto de medidas que incluyen entre ellas: leyes, modificaciones legales, instructivos presidenciales, creación de órganos. Se destacó el énfasis puesto en el recurso humano, particularmente en la aceleración de los concursos por la vía del Sistema de Alta Dirección Pública y la ampliación de servicios públicos y programas que serían incorporados a esta modalidad y en la adecuación de remuneraciones para garantizar reclutamiento de gestores públicos de excelencia.

Asimismo la agenda contempló un componente de fortalecimiento institucional, el que se observó en la modernización de la Contraloría y la Auditoría Interna de Gobierno, en la creación de entes como la Agencia Nacional de Calidad de Políticas Públicas y las Superintendencias de Obras Públicas, de Educación y de Medio Ambiente, en la reforma de tribunales tributarios y aduaneros, en el fortalecimiento del Tribunal de la Libre Competencia y Fiscalía Nacional Económica, en el nuevo estatuto PYME, en la reforma a la estructura corporativa de Codelco, en el perfeccionamiento de ChileCompras, en la nueva institucionalidad del Fondo de Innovación para la Competitividad al igual que en las modificaciones a la Ley de Transparencia para asegurar la información desde los servicios públicos a los usuarios y a la ciudadanía en general poniendo fin de esa forma al secretismo tradicional de la administración pública chilena (Araya & Cerpa, 2008).

En el ámbito político-institucional las aspiraciones se orientaron a mejorar la calidad de la política para lo cual se aspiró a la ampliación y afinamiento de delitos y sanciones por violaciones a la ley electoral. Para ello se crearía la Dirección de Fiscalización Electoral y se regularían las elecciones primarias al interior de partidos y coaliciones. Asimismo, el gobierno de Bachelet puso un fuerte énfasis en lo social, específicamente en la generación de una red de protección social para la superación de la pobreza, y en esa perspectiva uno de sus proyectos emblemáticos fue la Reforma de la Previsión.

Pero, pese a sus avances en materia de reforma y modernización del Estado, el primer período de la Presidenta Bachelet tuvo, así como sus antecesores, diferentes hechos de clientelismo y corrupción que salieron a la luz pública, entre los cuales destacan los casos de: la Empresa de Ferrocarriles del Estado<sup>66</sup> y ChileDeporte<sup>67</sup>. Adicional a ello, durante el 2007 se sucedieron una serie de hechos con amplia cobertura mediática que ponían en tela de juicio la honestidad de las autoridades públicas, tales como antecedentes personales donde figuran títulos profesionales inexistentes (Subsecretaria Depassier y superintendente Ferreiro), copia de textos desde Wikipedia para redacción de proyectos de ley (Senador Navarro), inflación de desempeño escolar personal (Ministra Provoste);

---

<sup>66</sup> El año 2007 había comenzado con la renuncia a la Presidencia de EFE de Guillermo Díaz, como efecto de su procesamiento en otro caso de corrupción (MOP-Gate). Sin embargo, las mayores irregularidades en EFE, se habrían cometido durante el gobierno de Ricardo Lagos, siendo Luis Ajenjo presidente de EFE, en el contexto de un Plan Trienal de Modernización 2003-2005. En abril de 2007 la Cámara de Diputados creó una comisión para investigar las irregularidades detectadas en EFE, y en noviembre del mismo año, esta Comisión acordó sólo con los votos de la Alianza enviar al ex presidente Ricardo Lagos preguntas sobre el plan trienal de la empresa. En junio de ese año, el Consejo de Defensa del Estado presentó querrelas contra ex ejecutivos de EFE y de empresas consultoras por duplicación de contratos y consultorías no realizadas, entre otras irregularidades (Mardones, 2008).

<sup>67</sup> En el año 2006, la Contraloría General de la República había detectado un fraude por \$ 417 millones (unos 800 mil dólares) en la Agencia Nacional del Deporte (Chiledeportes). El 5 de octubre de 2007 se conoció la primera condena de tres años por este caso, la que sólo afectó a funcionarios de rango medio e inferior. Pese a las escasas consecuencias judiciales, el caso Chiledeportes ha tenido importantes repercusiones políticas para la Concertación, debido a la crisis que se gestó al interior del PPD. El ex diputado y ex presidente de ese partido Jorge Schaulsohn señaló a fines de 2006 que en la Concertación existía una ideología de la corrupción, lo que terminó con su pronta expulsión del partido, y la solidaridad del senador Fernando Flores y del diputado Esteban Valenzuela que renunciaron a esa tienda en enero de 2007. Encabezado por Schaulsohn, Flores y Valenzuela, en mayo de 2007 fue estrenado el movimiento Chile Primero. En octubre el movimiento presentó la documentación requerida ante el Servicio Electoral para convertirse en partido político, estableciéndose un plazo de 7 meses para reunir las 35.000 firmas establecidas por ley.

o bien prácticas de nepotismo o clientelismo, tales como el otorgamiento de becas a hijos de ministros de Estado, la distribución de fondos del Estado para ciencia y tecnología, así como las dietas y primacía del criterio político para la designación de los directorios de las empresas públicas (Mardones, 2008).

Para reducir el impacto de éstos hechos en la legitimación del sistema institucional, en el mismo año 2007, la Presidenta Michelle Bachelet aceleró el proceso de incorporación de los cargos previstos por la Ley al Sistema de Alta Dirección Pública, llegando a 101 servicios, y la incorporación de otros cargos que incomprensiblemente no habían sido previstos en la Ley (Lafuente, et al., 2013). Así el proceso de modernización del Estado fue ganando legitimidad política tanto en La Moneda como en el Congreso. Sin embargo, el primer “test ácido” para el proceso sería en relación al SADP, pues para las elecciones de diciembre de 2009 fue claramente el aspecto más visible y con mayor impacto hacia la opinión pública de entre todas las iniciativas encaradas (Iacoviello, 2010).

El tema fue ampliamente discutido debido a que el cambio de gobierno se caracterizó por la alternancia del conglomerado que asumió el poder, saliendo la Concertación de Partidos por la Democracia y entrando la Alianza por Chile (Coalición por el Cambio<sup>68</sup>) con Sebastián Piñera como Presidente de la República. En el proceso se desvinculó a un 75% de los directivos de primer nivel y a un 43% de los de segundo nivel, del total de directivos que estaban nombrados por el sistema al momento del cambio. Como consecuencia de ello se creó la imagen que el SADP realmente no funciona en su diseño original, pero la crítica principal se centró en el nombramiento de “provisionales y transitorios” en los cargos que debían proveerse por el SADP<sup>69</sup> (Egaña, 2011).

Sebastián Piñera había asumido con la propuesta de ampliar el ámbito del SADP, y profundizar el proceso de concursabilidad y de gestión del rendimiento de los niveles directivos, pero esos objetivos se enfrentaron a dificultades y posiciones encontradas al interior del gobierno (Iacoviello, 2010). Sin embargo, frente a las críticas que se presentaron a esta forma de operar, incluso sustentadas por los cuatro Consejeros del Consejo de Alta Dirección Pública nominados por el Senado, el Gobierno emitió el Instructivo Presidencial N° 007 en de Noviembre 2010, en el cual, entre otras materias, se restringió la forma como opera el sistema de “provisionales y transitorios”<sup>70</sup>. Este Instructivo se plasmó además en un proyecto de ley que el ejecutivo envió en enero de 2011 a trámite parlamentario con el fin de restringir las libertades que tenía la autoridad en la materia (Egaña, 2011), pero dicho proyecto fue rechazado por el Congreso en noviembre del mismo año (MINSEGPRES, 2014).

Por otra parte, con el fin de promover la ampliación del SADP, en el ámbito de la selección de cargos en la educación municipal, con la Ley 20.501 aprobada y publicada en febrero

---

<sup>68</sup> La Coalición por el Cambio es el pacto político-electoral originado el 6 de mayo de 2009 para respaldar la candidatura presidencial de Sebastián Piñera Echenique. Luego de que éste ganara la elección y asumiera la presidencia el 11 de marzo de 2010, la coalición por el cambio es considerada como la coalición oficialista. Está compuesta por los partidos de la Alianza por Chile, es decir, por la Unión Demócrata Independiente (UDI) y Renovación Nacional (RN); además del movimiento político Chile Primero, y los movimientos Norte Grande, Humanista Cristiano (MHC) (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, s.f.a).

<sup>69</sup> A diciembre de 2013, el 53% de los nombrados no era titular del cargo previo a asumirlo, lo que mostraba una renovación de los directivos públicos. Adicionalmente, el 18.5% de cargos fueron desvinculados en relación a los nombrados vigentes al 1 de enero de 2013 (DNSC, 2014b).

<sup>70</sup> El Instructivo N° 007 se emitió con los siguientes objetivos: i) agilizar los concursos, imponiendo plazos exigentes en las diferentes etapas, ii) abreviar la duración de los nombramientos en calidad de transitorios y provisionales, y iii) restringir las facultades de los transitorios y provisionales. Como consecuencia del instructivo, se observó entre otros resultados, una disminución considerable de los plazos, entre la solicitud del concurso y su convocatoria pública, de 63 a 31 días en los procesos de I Nivel Jerárquico y de 141 a 65 días en el II Nivel Jerárquico, comparando períodos anuales 2010/2011/2012 (DNSC, 2013a).

del año 2011, cerca de 3.600 Jefes de Departamento de Educación Municipal (DAEM) y Directores de establecimientos pasan a ser elegidos mediante el SADP. Además, siempre en materia de reforma y modernización del Estado, el gobierno del Presidente Piñera impulsó fuertemente la descentralización y así, el 5 de octubre 2011 presenta al Congreso el proyecto de ley relativo al fortalecimiento de la regionalización del país (Boletín 7963-06) el cual contempla la selección de los directivos de los gobiernos regionales por el Sistema de Alta Dirección Pública. Así, los jefes de división y el secretario ejecutivo del consejo regional serían elegidos por el intendente respectivo entre cualquiera de quienes integren la nómina propuesta por el Sistema de Alta Dirección Pública mediante un procedimiento análogo al establecido para el nombramiento de Altos Directivos Públicos de segundo nivel jerárquico. Dicho Proyecto se encuentra aún en tramitación en el Congreso (MINSEGPRES, 2014).

Asimismo, a nivel municipal se ingresó un proyecto de ley (Boletín 8210-06) el 20 de marzo de 2012, siendo aprobada y publicada el 1 de abril de 2014, el cual entre otras cosas<sup>71</sup>, contempla la creación de un sistema de selección para directivos municipales denominado Sistema de Alta Dirección Pública Municipal. Este sistema estaría administrado por cada municipio, con intervención del Servicio Civil y serviría para seleccionar directivos municipales que no son de exclusiva confianza del alcalde en ámbitos tan diversos como las finanzas municipales, el control interno, la generación de proyectos, o la gestión con la comunidad<sup>72</sup> (MINSEGPRES, 2014).

Por otra parte, en el año 2013, el Presidente Piñera dictó el Instructivo No 001<sup>73</sup> de abril 2013, el cual tuvo por finalidad entregar directrices respecto a la selección y gestión del desempeño de Altos Directivos Públicos para anticipar y reducir el plazo de elaboración de los perfiles de selección; entregar información de mayor calidad a los postulantes, de forma que les permita conocer con precisión las expectativas de su desempeño en el cargo; para maximizar el ajuste entre los atributos de los candidatos y las demandas y desafíos del puesto de trabajo, y para fortalecer la coordinación entre la autoridad facultada para el nombramiento y su directivo (DNSC, 2013a).

En agosto 2013, el Presidente Piñera envió al Congreso el Proyecto de Ley de Gestión Pública y Alta Dirección Pública, elaborado a partir de los insumos obtenidos de la experiencia de la gestión de los convenios de desempeño, en la emisión y asesoría de dos Instructivos Presidenciales y en los diversos estudios nacionales e internacionales realizados, y de otros insumos recibidos permanentemente como parte de la gestión diaria del Dirección Nacional del Servicio Civil. El Proyecto de Ley incorpora cambios significativos para fortalecer el Sistema, en general buscan a grandes rasgos, ampliar la cobertura del sistema<sup>74</sup>, aumentar la permanencia de los directivos, evitar que los concursos se limiten a ratificar la selección de personas cercanas a las autoridades de

---

<sup>71</sup> El proyecto de ley (Boletín 8210-06) contempla como objetivos: perfecciona el rol del Concejo Municipal, fortalecer la probidad y transparencia en las municipalidades, crear cargos y modifica normas sobre el personal municipal (MINSEGPRES, 2014)

<sup>72</sup> En relación al proyecto, en septiembre de 2013 se aprobó en primer trámite constitucional en la Cámara de Diputados y en enero de 2014 se aprobó en segundo y tercer trámite, quedando pronto a ser promulgado y publicado para convertirse en ley de la República.

<sup>73</sup> El Instructivo Presidencial No 001 emitió directrices en materia de: i) consolidación gradual de un banco de perfiles de selección; ii) creación de la sección de "Lineamientos Generales para el Convenio de Desempeño" en los perfiles de selección; iii) evaluaciones y seguimiento intermedias de los convenios de Desempeño de los Altos Directivos Públicos de II Nivel Jerárquico, y iv) modificaciones al proceso desvinculación (DNSC, 2013).

<sup>74</sup> Con el Proyecto de Ley de Gestión Pública y Alta Dirección Pública se incorporan 8 nuevos servicios públicos, siendo éstos: Servicio Civil, Dirección del Trabajo, Fondo Nacional de Salud, Servicio Nacional del Adulto Mayor, Comité de Inversión Extranjera, Superintendencia de Seguridad Social, Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, y el Instituto Nacional de Juventud. Por otra parte, el Servicio de Impuestos Internos, la Gendarmería de Chile, la Dirección de Aeropuertos y la Dirección de Obras Portuarias del MOP suman cargos adicionales, 98 entre esos servicios (DNSC, 2013a).

turno y que han sido nombrados de manera provisional, mejorar los convenios de desempeño y el sistema de remuneraciones, y la atribución de mayores competencias al Consejo de Alta Dirección Pública (DNSC, 2013a).

A finales de la gestión del gobierno del Piñera, presentaba avances significativos en cuanto a la gestión de personas en el Estado, así el SADP presentó una mejora en los procesos de selección, aumentando el número de cargos que se concursaban por ese sistema en más de un 10% pasando de 934 en diciembre de 2009 a 1255 en diciembre de 2013, y se disminuyó el número de concursos desiertos del 32% al 23%. (MINSEGPRES, 2014).

No obstante, si bien el gobierno del Presidente Piñera presentó grandes avances en el tema de reforma y modernización de gestión pública, éste no estuvo exento de prácticas clientelistas, conflictos de interés, eventuales cohechos y corrupción. Así durante su gobierno, fueron cuestionados los casos siguientes: las irregularidades en Chiledeportes<sup>75</sup>; el perdonazo a Johnson's<sup>76</sup>; los sobrepagos en el Plan Frontera Norte<sup>77</sup>; el casi pago de Minvu-Gate<sup>78</sup>, las denuncias contra Cencosud<sup>79</sup>; el Plan Banderas Bicentenario<sup>80</sup>; el "Manos a la Obra"<sup>81</sup>; y el de la "Coca"<sup>82</sup>. A ello se suman los conflictos de interés protagonizados por el propio Presidente y que han sido cuestionados por la opinión pública, entre ellos: la dilatada venta de LAN Chile, la postergada enajenación de Canal 11, las acciones que tuvo en Blanco Negro (Colo-Colo) y el hallazgo del 26% de la concesión que posee en la denominada Ruta de la Madera de la Región del Bío-Bío, así como la postulación de una de sus sociedades a créditos fiscales. (Kovacz, 2013)

El período de Piñera finaliza en el año 2014, asumiendo la Presidencia por segunda oportunidad, tras elecciones democráticas, Michelle Bachelet, el 12 de marzo de ese año,

---

<sup>75</sup> En diciembre de 2010, según denunciaron en ese entonces los diputados Jorge Burgos y Gabriel Ascencio, existieron dos licitaciones irregulares del Instituto Nacional de Deporte, durante la administración de Gabriel Ruiz Tagle (UDI) que debían ser investigadas: La empresa Meta Proyectos S.A. se adjudicó la licitación para las Fiestas de Bicentenario para las zonas norte y sur, sin contar con los requisitos establecidos. Esta adjudicación alcanzó los 500 millones de pesos. Asimismo, entre los antecedentes existió una relación de amistad entre el dueño de esta compañía, Juan Pablo Grez Gubbins, y la presidenta de la comisión evaluadora de las dos licitaciones, María José Torrealba Simonetti, jefa de gabinete del subsecretario de Deportes, e hija del alcalde de Vitacura Raúl Torrealba (Kovacz, 2013).

<sup>76</sup> El Servicio de Impuestos Internos en diciembre de 2012, perdonó multas e intereses a la empresa del *retail*, la cual debía pagar 119 millones de dólares y terminó cancelando solo ocho millones. El dictamen que otorgó el perdón de multas e intereses fue emitido el 27 de diciembre de 2012 por el contralor Ramiro Mendoza. El caso se ventiló a la luz pública tras la intervención de la asociación de funcionarios del servicio, liderados por Carlos Inzunza, quien denunció al director Julio Pereira, y al subdirector jurídico, Mario Vila, por la condonación de la deuda. Ambos estuvieron vinculados laboralmente con la empresa de auditoría Price Waterhouse Coopers, que asesoró a Johnson's en materias relacionadas con la operación tributaria (Kovacz, 2013).

<sup>77</sup> Se dio con la cuestionada licitación del Ministerio del Interior para proveer densímetros y fibrocopios al plan antidrogas Frontera Norte, y que es objeto de indagación por presuntos sobre precios. Aquí las pistas van tras el cohecho, fraude al Fisco y pago de comisiones ilícitas (Kovacz, 2013).

<sup>78</sup> El caso Minvu-Gate fue uno de los más graves y consistió en el casi pago de 17 mil millones de pesos desde el Ministerio liderado por Magdalena Matte (UDI) a la constructora Kodama. El oneroso dispendio habría tenido como objetivo evitar una demanda de parte de esa empresa, por problemas en la construcción de un corredor del Transantiago, sin embargo, se detuvieron los pagos antes de que se concretara un daño al fisco. Abusos de confianza, viajes al extranjero, pagos, firmas de por medio y renunciaciones son los antecedentes que se reúnen en este caso, pero que para el gobierno parecieran pasar inadvertidos (Larraín, 2011; Kovacz, 2013).

<sup>79</sup> Las denuncias se hacen también en contra de la conducta de la Dirección de Aduanas, tras el escándalo por la internación de mercadería por parte de esta empresa caratulada como "ayuda humanitaria" para las víctimas del terremoto de 2010, pero que se vendieron a la Onemi sin pagar impuestos. Hoy el caso está en tribunales y formalizados dos ex ejecutivos y otros dos actuales. Delitos graves: fraude al fisco y contrabando (Kovacz, 2013).

<sup>80</sup> Este caso incluyó 14 banderas gigantes por una suma superior a los 10 millones de dólares. Cifra que generó escándalo ante las enormes demandas sociales pendientes. La idea era poner una bandera gigante en cada capital regional y surgió del ministerio de Obras Públicas, cuando Laurence Golborne era su titular (Kovacz, 2013).

<sup>81</sup> En marzo la Contraloría confirmó que las empresas Easy, Construmart y Sodimac, que estuvieron a cargo del programa del ministerio del Interior "Manos a la Obra" para proceder a la reconstrucción tras el terremoto del 27F, modificaron los precios respecto a los inicialmente cotizados. La adjudicación, se hizo sin licitación sino que con la fórmula de compra directa (Kovacz, 2013).

<sup>82</sup> La ex intendenta de la Octava Región, Jacqueline Van Rysselberghe generó polémica por la entrega de subsidios a personas que no lo ameritaban y donde la ex autoridad reconoció haberle mentido al gobierno para lograrlo (Kovacz, 2013)

en lo que pareció ser un cambio de mando tranquilo, republicano, sin disturbios ni incidentes, fruto de una democracia aparentemente madura. Sin embargo, pocas horas después se expresaban duras amenazas por parte de la Ministra Secretaria General de la Presidencia, Ximena Rincón, acerca de despidos, palabras que contrastaban con las de la Presidenta Bachelet, quien, apenas acomodada en La Moneda, comenzó a instalar un discurso centrado en la inclusión, las personas y sus derechos, dando la bienvenida a un “Chile de todos” (Durán, 2014; González, 2014).

Poco después del cambio de mando, los dichos de la ex senadora DC se convirtieron en “Ley Rincón”, con lo que se muestra un aparente doble estándar de la Nueva Mayoría, coalición que en un comienzo comprometía rigurosas evaluaciones de las personas que ocupaban los cargos provistos por Alta Dirección Pública e incluso, en algunos casos, la continuidad en sus cargos. Sin embargo, la promesa no tardó en convertirse en sólo palabras frente a las cámaras. La realidad fue otra, un doble discurso que pone en jaque, de un minuto a otro, a toda la Alta Dirección Pública, ahora catalogada bajo una “pérdida de confianza política” (Durán, 2014; Williamson, 2014), desvinculándose un 60% de los cargos del I Nivel Jerárquico solo desde marzo a mayo (Castañeda, 2014), cuando en realidad estos cargos implican sobre todo a ejecutores, principalmente técnicos. (Durán, 2014) En todo caso, la proyección que se hace es que al término del año, este tipo de despidos sobrepasarán el 70% o 75% (Candia, 2014).

Ello recuerda a lo ocurrido en el año 2010, cuando se produjo el primer cambio de coalición gobernante desde que se creara el Sistema de Alta Dirección Pública, en el cual se evidenciaron una serie de falencias en la ley que rige al SADP. Así, al enfrentarse nuevamente a un cambio de gobierno, estas debilidades vuelven a hacerse visibles, pero con mayor intensidad. Las masivas y abruptas desvinculaciones de altos directivos y los consecuentes nombramientos de personas en dichos cargos, que asumen en calidad de provisionales y transitorios (PyT), presentan varios desafíos (Corbo & Lira, 2014) a lo cual se suma el tenso y polarizado ambiente político generado en el país como resultado de la abultada agenda refundacional que ha propuesto el gobierno, la cual naturalmente ha encendido el debate ideológico y crispado los ánimos (CEP, 2014; El Mercurio, 2014 Williamson, 2014).

Así, a casi once años más tarde del surgimiento del SADP, sus fundadores constatan, con cierta desazón, que la manera en que los gobiernos han actuado, abusando indiscriminadamente del sistema de transitorios y provisionales que el SADP admite, dando lugar a desvinculaciones masivas sin una evaluación previa del desempeño de los despedidos, ha afectado la credibilidad y legitimidad del sistema. Por tanto, concluyen que la ley que lo rige requiere un perfeccionamiento, y apoyan el anuncio en esa dirección de la Presidenta Bachelet en su discurso del 21 de mayo del presente año. Asimismo, solicitan a los actores de dicho perfeccionamiento -parlamentarios y miembros del Ejecutivo- dar prioridad legislativa a esa agenda (El Mercurio, 2014; Williamson, 2014).

La Presidente Bachelet, por su parte, a pesar de las desvinculaciones efectuadas al asumir su mandato, manifiesta su deseo de generar un Estado moderno para Chile, apostando para ello, entre otras cosas, a que el sector público que se identifique con una gestión de calidad, para lo cual buscará el perfeccionamiento del SADP a través de mejoras, entre las cuales se propone: hacer del convenio de desempeño del alto directivo un instrumento que apoye el mejoramiento de la gestión; avanzar en la ampliación del sistema con un carácter mixto, que contemple diferencias de régimen entre el primer y



segundo nivel jerárquico, con criterios explícitos de delimitación técnico-política, aumentando la cobertura del sistema; y restringir, sólo a casos especiales, el uso de la figura de los cargos transitorios y provisorios (Bachelet, 2013).

Para avanzar en ese propósito, se emite un Instructivo Presidencial en marzo 2014, el cual pretende: dar eficiencia a los procedimientos de selección, establecer parámetros que garanticen una adecuada utilización de los nombramientos transitorios y provisionales, mejorar la alineación estratégica de los convenios de desempeño y regular de mejor manera las renunciaciones de cargos regidos por el Sistema (DNSC, s.f.c). Y además, en su mensaje presidencial del 21 de mayo del mismo de éste año, la Presidenta Bachelet recalcó su objetivo claro de perfeccionar los mecanismos del SADP para hacerlo cada vez más eficiente en la selección de profesionales como servidores públicos de alto nivel (Castañeda, 2014)

A los discursos públicos de la Presidenta se suma también la declaración pública de un numeroso grupo de personalidades -casi 150- provenientes del mundo académico, profesional, político y de líderes de opinión, que representan a sensibilidades de ambos lados del espectro político, respecto de la necesidad de mejorar la institucionalidad del SADP. Ello marca un reencuentro con la sana búsqueda de consensos en temas cruciales para el país, sobre la base de mirar el progreso de todos -algo que parecía haber perdido prestigio como forma de convivencia-, más que establecer los principios discrepantes sobre los que se funda la mirada de cada quien, por lo que cabe esperar entonces, para el bien de Chile, que así como en el contexto de la creación del SADP, la naturaleza transversal de los actores y los sanos principios que la inspiraron, se incorporen de nuevo al clima político general (El Mercurio, 2014).

Sin embargo, se ha visto ya en el caso chileno, un desarrollo histórico y un proceso de reforma y modernización del Estado en el cual la tradición clientelar de sus partidos políticos y la debilidad político-institucional de su función pública juegan un rol determinante, por lo que toda intención de perfeccionamiento del SADP será un verdadero desafío (*path dependence*) (Valdés, 2014).

Se ha observado además en el análisis del contexto institucional, que Chile ha avanzado en profesionalizar ciertas direcciones visiblemente vinculadas con la lógica de entrega de servicios, pero los cargos siguen siendo considerados en última instancia “de confianza”, y en realidad, existe siempre la posibilidad de remoción a sola voluntad del Ejecutivo, independientemente del cumplimiento o no de los compromisos de gestión, lo cual ha sido claramente evidenciado con la experiencia de los últimos dos cambios de gobierno, en los cuales los caprichos de las coaliciones políticas sólo terminaron cargando la balanza hacia el beneficio de sus más cercanos, tensionando un sistema que prometía elevar la calidad de los directivos públicos y alejar el cuoteo político (Candia, 2014).

Si bien se ha mantenido la institucionalidad como tal, el fuerte porcentaje de renunciaciones pedidas a los Directivos Públicos, sin atender a que su desempeño estuviese siendo juzgado positivamente, habla por sí sola de las dificultades del Sistema para afianzar una autonomía, lo cual, tiene su explicación en el *path dependence* del proceso de reforma y modernización de Estado en Chile (Ramos, 2007) por lo que el sistema político chileno se asegura así de alguna manera el mantener un sistema semi-clientelista oculto (Rehren 2002) a pesar de la voluntad aparente de quebrar el camino de politización (lo que se refleja en el modelo institucional diseñado), pues el SADP termina siguiendo la lógica

política clásica, y es en el fondo una variante “más profesional” del acuerdo previamente establecido dentro del sistema político chileno. Acuerdo que puede resumirse en servidores públicos competentes, pero políticamente bajo control de sus mandantes (Ramos, 2007).

Por ello, para Moriconi (2011), si bien desde la reinstauración de la democracia, en 1990, el Poder Ejecutivo chileno ha reconocido la necesidad de impulsar reformas de la administración pública, y éstas se han sucedido una tras otra hasta convertirse en un punto constante de la agenda política; los cambios generados por éstas han sido más cosméticos que una reforma de fondo, pues mientras el discurso público está marcado por la estrategia de mercadotecnia y reproduce los valores hegemónicos (en este caso las normas legales/institucionales), en el discurso privado se expresan los intereses reales de cada sector, que en el caso de los grupos dominantes, representan los principios y prácticas de grupo que no pueden, ni deben, ser reconocidos públicamente.

**Figura 10. Principales hitos del proceso de reforma y modernización del Estado en Chile**



Fuente: Elaboración propia

**Figura 11. Principales hechos de clientelismo y corrupción durante el proceso de reforma y modernización del Estado en Chile**



Fuente: Elaboración propia

Así según Moriconi (2011), mientras tras bambalinas, se desarrollan secretamente los intereses de grupo, en el escenario público, los grupos dominantes desarrollan acciones tendientes a legitimar el orden social y a buscar el consenso social necesario para perpetuar su hegemonía, razón por la cual los discursos oficiales sobre el diagnóstico de la administración y sobre la necesidad de reformas, no se refieren a lo que acontece realmente, sino muy por el contrario, niegan la realidad y estipulan argumentos que la encubren, mientras que por otro lado se continúan realizando prácticas clientelares, en contra de lo estipulado por la ley, que, aunque son reconocidas por la clase política y descritas por la literatura científica, se mantienen ocultas en los programas de reformas administrativas y políticas, lo cual según Orellana (2004), sería acorde con la hipocresía y uso de dobles estándares<sup>83</sup> característicos de la chilenidad y de su institucionalidad.

Además, según Rehren (2000) los diferentes intentos de reforma administrativa chilena han reflejado la dinámica del sistema de partidos políticos chileno y una adecuación a la cambiante naturaleza de la vinculación política, por lo que la propuesta del “gerente público” podría ser solo una estrategia para reproducir un sistema clientelista diseñado para nombrar leales políticos, habilitados profesionalmente, en cargos ejecutivos de alto nivel, maximizando de esa forma el potencial electoral de la coalición de gobierno a un costo menor que las políticas clientelistas tradicionales.

Así pues, bajo estos supuestos, cobra entonces mayor importancia el presente estudio de caso, pues a través de evidencia empírica se pretende constatar si efectivamente la implementación del Sistema de Alta Dirección Pública, como parte del proceso de reforma del Estado en Chile, cumple con la propuesta de valor público de disminuir el grado de politización de la función pública a través del reclutamiento, selección y gestión de directores públicos idóneos para las instituciones públicas, develando de esa forma si realmente existe o no coherencia entre el discurso público y el discurso privado de los actores involucrados en el proceso de reforma y modernización del Estado en Chile.

## **6. MODELO DE NEGOCIO Y CADENA DE VALOR DEL SISTEMA DE ALTA DIRECCIÓN PÚBLICA**

Para verificar si efectivamente el Sistema de Alta Dirección Pública cumple con su objetivo de disminuir la politización de la función pública, es necesario primero identificar cómo éste opera para la concreción de su propuesta de valor público. En ese sentido, el método Canvas (Osterwalder & Pigneur, 2009) y la cadena de valor (Porter, 1987) son dos herramientas que resultan de gran utilidad para tal fin.

Pero antes de aplicar ambas herramientas al SADP es necesario primero recordar que éste se constituye como un sistema de gestión de recursos humanos de la alta dirección pública (CLAD, 2003) con el fin de dotar a las instituciones del gobierno central de directores públicos con probada capacidad de gestión y liderazgo para ejecutar de forma eficaz y eficiente las políticas públicas definidas por la autoridad (DNSC, s.f.a), contribuyendo así de esa forma a la disminución de la politización en la función pública.

---

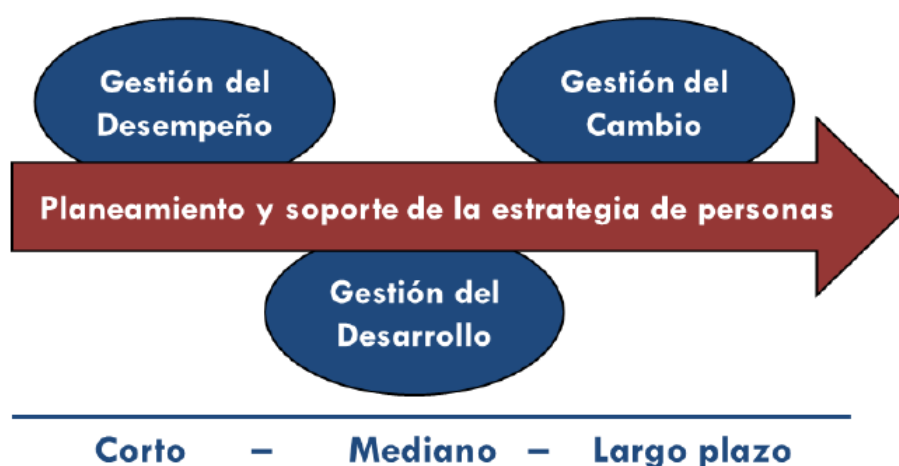
<sup>83</sup> Según Orellana (2004), en Chile se tiene una conciencia y una práctica esquizofrénica con dos comportamientos simultáneos contradictorios que corresponde su rasgo de hipocresía a nivel nacional. Por una parte, no hay corrupción significativa en las transacciones internacionales: importaciones y exportaciones, inversiones extranjeras y quizás hasta en las licitaciones internacionales, lo que se refleja en los excelentes indicadores de Transparencia Internacional y del Banco Mundial y por otra, hay una corrupción que tiende a ser generalizada en las operaciones públicas internas como coimas, sobresueldos, indemnizaciones excesivas, honorarios, triangulaciones, asesorías falsas, horas extraordinarias inexistentes pagadas, nepotismo, etc. y se convive con esos dos niveles, lo que sirve para identificar la probidad o la corrupción vigentes, sin entender que ambas se dan simultáneamente.

Al ser el Sistema de Alta Dirección Pública un sistema de gestión de recursos humanos, le es aplicable entonces el modelo de gestión de recursos humanos planteado por Longo (2002a) presentado en la figura 2 del presente estudio.

Sin embargo, la Dirección Nacional de Servicio Civil ha decidido utilizar para la gestión de personas de la administración central del Estado el Modelo de Ciclos Temporales, el cual consiste en una propuesta de estructura lógica compuesta por cuatro procesos globales, que se desglosan en una matriz de componentes e indicadores, operacionalizados en estándares y niveles de desempeño (DNSC, 2012).

La hipótesis de trabajo del Modelo de Ciclos Temporales, se relaciona con la repetición permanente de estos ciclos, donde todos los elementos ocurren de forma simultánea; así, la articulación de la visión; la investigación de la capacidad actual y futura; la conciencia de la brecha que separa las necesidades futuras y actuales; y la creación de una estrategia de desarrollo de personas, son todos elementos que se reajustan continuamente según los cambios en los objetivos organizacionales.

**Figura 12. Modelo de ciclos temporales**



Fuente: (DNSC, 2012)

En éste modelo si bien cada ciclo temporal atiende sus propias especificidades, también se impactan mutuamente (DNSC, 2012):

- **El Ciclo de Corto Plazo en Gestión de Personas o Ciclo de Gestión del Desempeño**, busca que los puestos de trabajo y la organización, estén provistos con individuos idóneos, con metas de desempeño definidas, pertinentes y recompensadas, de manera que sea posible asegurar el logro de los objetivos fijados.
- **El Ciclo de Mediano Plazo en Gestión de Personas o Ciclo de Gestión del Desarrollo**, no se centra en las metas de corto plazo sino en los objetivos que permitirán que la organización sea eficaz en el futuro para cumplir su misión. Busca además la preparación de las personas de todos los niveles de la organización, a objeto de proveer las competencias requeridas para desarrollarse en los escenarios venideros contemplados en la estrategia. Se trata entonces de un ciclo

que articula, por la vía de preparar las capacidades de las personas y de los equipos, para el éxito futuro.

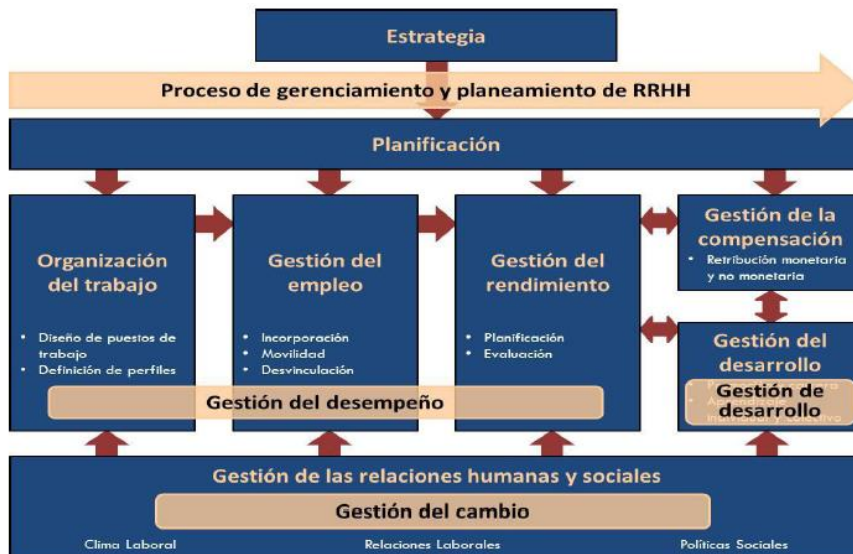
- **El Ciclo de Largo Plazo en Gestión de Personas o Ciclo de Gestión del Cambio Organizacional**, se centra en las transformaciones necesarias para orientar a la organización, en su conjunto, hacia los horizontes de largo plazo vinculados a la misión institucional considerando contextos cambiantes. Es este ciclo, el que informa de los requerimientos futuros en cuanto a capacidad de los equipos y de las personas, al ciclo de mediano plazo.

Para la aplicación práctica de éste modelo, asegurando que esté plenamente alineado con la misión en las actuaciones propias de cada ciclo temporal, se requiere necesariamente de la implementación de un cuarto ciclo o proceso (DNSC, 2012):

- **El Ciclo Transversal o Proceso de Planificación y Soporte de la Estrategia de Personas**, cuya preocupación es amplificar el aporte de gestión de personas a la estrategia institucional y disponer las soluciones técnico - administrativas, para soportar la operación de los ciclos de corto, mediano y largo plazo.

Si bien éste modelo de gestión de personal adoptado por la Dirección Nacional del Servicio Civil difiere del modelo planteado con Longo (2002a) ello no implica que sean incompatibles. En ese sentido la propia Dirección Nacional del Servicio Civil (DNSC, 2012) efectúa una comparación de ambos modelos de la forma en que se expresa la figura siguiente:

**Figura 13. Análisis comparativo de modelos**



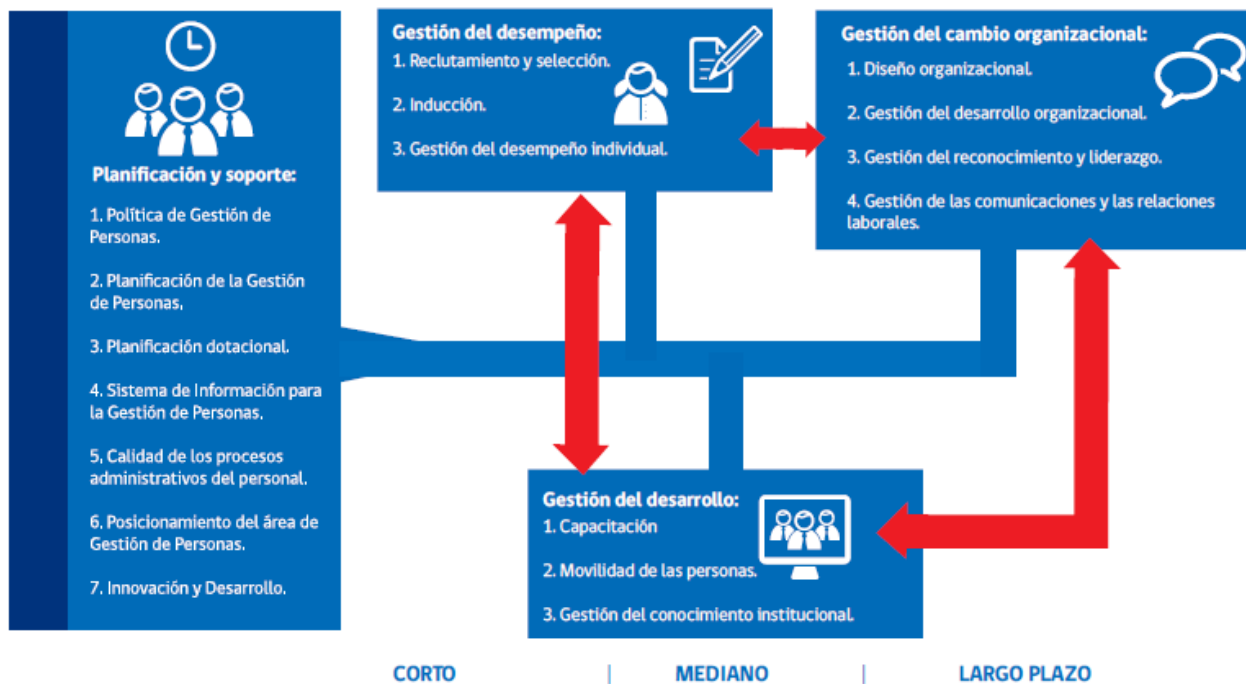
Fuente: (DNSC, 2012)

Esta compatibilidad entre ambos modelos es la que permitirá entonces aplicar como referencia los conceptos y herramientas formulados por Longo (2002a) en su Marco Analítico para el Diagnóstico Institucional de Sistemas de Servicio Civil para la elaboración de la serie de indicadores que miden el mérito y capacidad funcional en la gerencia pública promovida por el Sistema de Alta Dirección Pública como instrumento para disminuir la politización en la función pública a través de sus subsistemas de gestión

de personal, los cuáles, aplicando analogía, son para el caso: planificación y soporte, gestión del desempeño, gestión del desarrollo, y finalmente el subsistema de gestión del cambio.

Son además estos subsistemas los que, al verificar las actividades que se realizan en ellos, nos permiten realizar el primer acercamiento para la construcción del modelo de negocio a través el método Canvas (Osterwalder & Pigneur, 2009) y de la cadena de valor (Porter, 1987) pues son estos subsistemas los que constituyen las actividades clave del Sistema de Alta Dirección Pública.

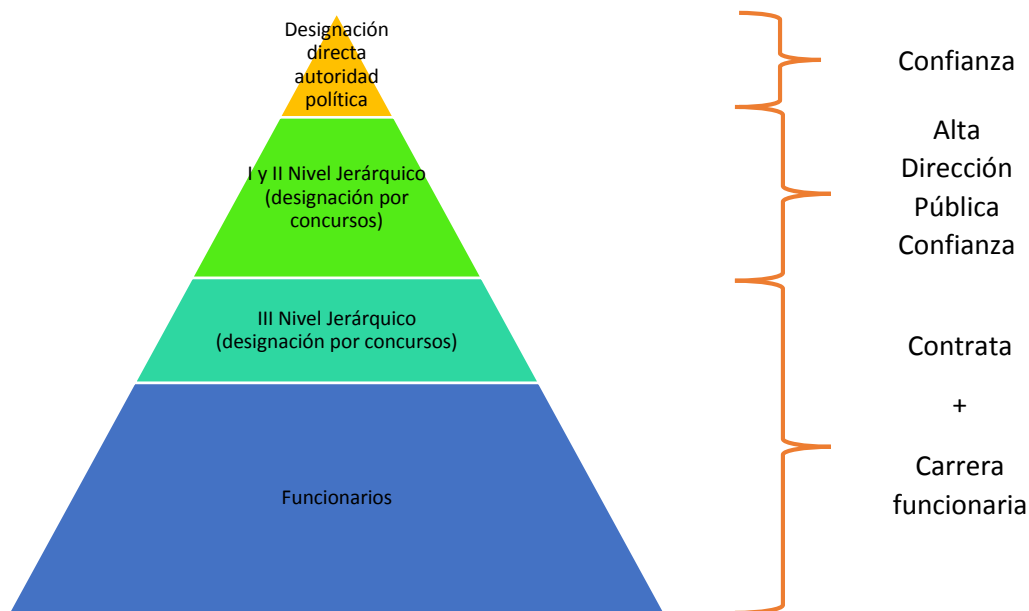
**Figura 14. Actividades del modelo de gestión de personas DNSC**



Fuente: (DNSC, 2013b)

Este sistema de gestión, como ya se ha mencionado, presenta una propuesta de estructura lógica para la Gestión de Personas en los servicios públicos de la Administración Central del Estado (ACE) (DNSC, 2012). Sin embargo, al ser la alta dirección pública un segmento especial dentro de la función pública, se le aplican por su especificidad solo algunas de las actividades contempladas en éste sistema de gestión (Lafuente, 2011).

**Figura 15. Estructura del empleo público en Chile**



Fuente: adaptado de Williamson (2013)

Así entonces, las actividades clave para el SADP son aquellas relativas al ciclo de vida laboral del directivo público, siendo éstas: reclutamiento y selección, inducción, gestión del desempeño individual, desarrollo (capacitación y gestión del conocimiento), y desvinculación. Todas ellas acompañadas transversalmente por las actividades de planificación y soporte (DNSC, 2006; DNSC, 2013a). De esa forma, se tiene que los subsistemas de gestión de recursos humanos estrechamente vinculados al ciclo de vida laboral del directivo público y que se utilizarán especialmente para los análisis son: planificación y soporte, gestión del desempeño, y gestión del desarrollo. En cuanto al subsistema de gestión del cambio es importante señalar que éste se ve extremadamente limitado por la naturaleza misma en que surge el SADP en Chile y por el marco normativo que lo faculta, razón por la cual no genera mayor acción sobre la gestión de la alta dirección pública.

Las actividades de planificación y soporte del SADP que son transversales para el desarrollo de las otras actividades claves, toman como base la Política de Gestión de Personas (PGP) del Servicio Civil (DNSC), la cual se enmarca en el conjunto de definiciones que el Servicio ha precisado a partir de su misión y objetivos estratégicos, y establece orientaciones y directrices que ubican a las personas, y para el caso a los directivos públicos, al centro del que hacer institucional y promueve prácticas y acciones para su desarrollo y buen desempeño, con el propósito de contribuir de manera efectiva al logro de los objetivos y desafíos organizacionales (DNSC, 2013c) .

La PGP, constituye una declaración explícita de los compromisos, principios y criterios que guían la gestión de personas (directivos públicos) al interior del Servicio y, por otra parte, establece orientaciones y directrices tanto para quienes tienen responsabilidades en la conducción de personas, como también, para todas aquellas que se desempeñan en la institución. La PGP es entonces, el conjunto de directrices que constituyen el marco



de acción del Servicio Civil en materia de gestión de personas (directivos públicos), las cuales buscan aportar a la generación de condiciones y prácticas para que las personas (directivos públicos) puedan desarrollar sus capacidades y habilidades, y con su desempeño, contribuir al logro de las metas y desafíos organizacionales, en la búsqueda de una gestión de excelencia al servicio de la ciudadanía (DNSC, 2013c).

La PGP del Servicio Civil, considera el marco normativo vigente, y particularmente, las orientaciones y buenas prácticas difundidas para el conjunto de la Administración Civil del Estado, que el propio Servicio ha venido desarrollando como parte de su misión. De esa forma, con la PGP, el Servicio orienta su actuar en coherencia con el Modelo de Gestión de Personas y las prácticas que la propia institución ha promovido en todos los servicios públicos al respecto. Así, el Servicio reconoce la importancia de disponer de una planificación de gestión de personas; indicadores de gestión en este ámbito; monitoreo de metas específicas, cumplimiento de resultados establecidos y sistemas adecuados que permitan una gestión eficiente, la toma de decisiones oportuna en los distintos ámbitos y su vinculación estratégica con los resultados organizacionales (DNSC, 2013c).

La planificación y control de gestión se han ido incorporando a la gestión pública chilena desde hace ya más de una década, particularmente, a partir de la “gestión por resultados” que ha venido sistemáticamente liderando el Ministerio de Hacienda y la Dirección de Presupuestos. La mayores restricciones, las presiones por resultados de los servicios públicos, un Estado con más responsabilidades y una ciudadanía más demandante por servicios de calidad, entre otros, como contextos externos e internos, han propiciado que la lógica de la gestión por resultados (desempeño rendimiento, logro, indicadores, entre otros) se exija e instale en la administración. De ahí entonces, que gradualmente y con énfasis diversos, se observa la necesidad de disponer de procesos y sistemas de planificación, información, medición, soportes informáticos, gerenciamiento en general, también a nivel de las áreas de gestión de personas (incluyendo directivos públicos) (DNSC, 2010).

Sin embargo, no es posible planificar la gestión institucional considerando sólo resultados, productos, presupuesto, tecnologías, indicadores de logro de las “áreas de negocio”, sino que también, se deben considerar cuáles son las necesidades y soportes que desde recursos humanos requiere la institución (selección, capacitación, desarrollo, desempeño, evaluación, entre otros) para asegurar el logro de los objetivos y metas establecidas. Una gestión estratégica de personas supone – entre otros aspectos – disponer e implementar procesos de planificación y gerenciamiento que permitan asegurar las capacidades necesarias al interior de la organización en pos del cumplimiento de los objetivos organizacionales. De esta forma, la planificación de recursos humanos está directamente ligada con los objetivos estratégicos de cada institución, con el fin de poder traducir esa estrategia en planes y acciones concretas, a objeto de satisfacer las necesidades de la organización y responder a los requerimientos institucionales, constituyendo uno de los procesos básicos para el desarrollo eficaz de la gestión de personas y del conjunto del servicio (DNSC, 2010).

La planificación de gestión de personas influye sobre gran parte de todos los subsistemas y actividades de recursos humanos: reclutamiento y selección, inducción, gestión del desempeño, formación y desarrollo, entre otros. Permite además responder a preguntas tales como: ¿Qué necesidades de personas tiene la organización? ¿Qué



cantidad/dotación de personas necesitará la organización para cumplir sus objetivos y metas en el mediano plazo? ¿Qué habilidades se requerirán de las personas para asumir los desafíos de mediano plazo? ¿Qué desempeños son esperables para el logro de las metas institucionales? ¿Qué estructura organizativa se requiere? (DNSC, 2010)

Por otra parte, en cuanto a las actividades directamente relacionadas al ciclo de vida laboral del directivo público, se tiene que, en lo referente a la de reclutamiento y selección del subsistema de gestión del desempeño, el SADP establece un mecanismo de reclutamiento y selección basado en la determinación de perfiles que miden competencias y permiten atraer hacia la función pública a los profesionales más idóneos para ejercer cargos de primer y segundo nivel jerárquico de la administración central del Estado, a través de procesos públicamente conocidos y apoyados de todas las herramientas modernas utilizadas en la selección de personal. El proceso de selección consta de las siguientes etapas: (CADP, 2013):

- **Inicio del proceso:** el proceso de selección se inicia, al producirse la vacancia de un cargo directivo en un servicio público adscrito al Sistema, por la solicitud de provisión del cargo realizada por el respectivo Ministro al Consejo de Alta Dirección Pública y por la construcción del perfil de selección<sup>84</sup>, que será propuesto por la autoridad ministerial y aprobado por el Consejo. El CADP, además, propone el porcentaje de Asignación de Alta Dirección Pública al Ministro de Hacienda (CADP, 2013).
- **Convocatoria:** consiste en la búsqueda de candidatos que satisfagan los requerimientos definidos en el perfil de selección, la que se realiza a través de un llamado público y abierto de amplia divulgación a través de medios de comunicación masiva y del Diario Oficial, la que es posible complementar a través de la contratación de servicios de búsqueda de candidatos (CADP, 2013).
- **Reclutamiento:** la siguiente etapa del proceso de selección es la de reclutamiento, en la cual los postulantes envían sus antecedentes a través del Sistema de Postulación en Línea<sup>85</sup>, mediante formularios electrónicos accesables desde el sitio web de la Dirección Nacional del Servicio Civil, dando inicio a la revisión y análisis de la concurrencia de los requisitos legales para postular. Los antecedentes de quienes cumplen con los requisitos legales son remitidos a la empresa consultora<sup>86</sup> a cargo de la evaluación de los candidatos (CADP, 2013).
- **Evaluación y Selección:** la empresa consultora encargada del proceso evalúa a los postulantes mediante el análisis de sus antecedentes y de entrevistas

---

<sup>84</sup> El perfil profesional, de competencias y aptitudes del alto directivo público, según estipula el artículo n° 49 de la Ley 19.882, debe ser definido por el superior jerárquico correspondiente. En el caso del primer nivel, el perfil es definido por el Ministro respectivo y propuesto al Consejo de Alta Dirección Pública en una sesión del mismo Consejo. En el caso del segundo nivel, el perfil es definido por el jefe de servicio y discutido por un comité de selección, compuesto por un representante del jefe de servicio, un representante del ministerio y por un profesional representante del Consejo de Alta Dirección Pública. Estos perfiles son luego enviados a la Dirección Nacional del Servicio Civil para su registro. Actualmente los perfiles publicados contienen requisitos legales (educación universitaria, experiencia previa comprobable), misión del cargo, contexto del cargo, entre otros. (Centro de Políticas Públicas UC, 2013).

<sup>85</sup> Al Sistema de Postulación en línea puede accederse en [http://postulacionesadp.serviciocivil.cl/ANTARES\\_HN/SLConcursosEnPostulacion?nuSecHidden=null](http://postulacionesadp.serviciocivil.cl/ANTARES_HN/SLConcursosEnPostulacion?nuSecHidden=null)

<sup>86</sup> El SADP externaliza los procesos de evaluación y búsqueda de candidatos a cargos de Alta Dirección Pública, entregando esta tarea a empresas consultoras especializadas en la materia, las que –tras participar de una licitación abierta que evalúa sus propuestas técnicas y económicas- se integran al grupo de prestadores de servicios de búsqueda y evaluación que participan del Convenio Marco suscrito para estos efectos por la Dirección Nacional del Servicio Civil y la Dirección de Compras y Contratación Pública, ChileCompra.

personales<sup>87</sup>. En primer término, los candidatos son evaluados curricularmente, elaborándose un ranking según su proximidad con el perfil de selección. Los mejor evaluados pasan a la siguiente fase de evaluación, en la que se entrevista a los candidatos y se analizan sus referencias, elaborando informes de evaluación técnica que son considerados por el Consejo o el Comité de Selección<sup>88</sup> en su evaluación final (CADP, 2013).

A continuación, el Consejo o el Comité de Selección, según se trate de un proceso de selección de primer o de segundo nivel jerárquico<sup>89</sup>, entrevista a los candidatos mejor evaluados y conforma la nómina de candidatos elegibles que es entregada a la autoridad encargada del nombramiento. Si no se reúnen al menos tres candidatos para conformar nómina, el propio Consejo o el Comité de selección, en su caso, declarará desierto el concurso debiendo iniciarse uno nuevo. La autoridad puede también declarar desierto un concurso cuando ninguno de los candidatos presentados en la nómina, a su criterio no cumplen con los requisitos exigidos para el cargo, pudiendo nombrar un provisional y transitorio hasta un plazo máximo de un año mientras se realiza un nuevo concurso (CADP, 2013).

- **Nombramiento:** la autoridad encargada del nombramiento, que en el primer nivel es el Presidente de la República y, en el segundo nivel, el respectivo jefe de servicio, comunica su decisión al Presidente del Consejo de Alta Dirección Pública y al Ministro del ramo y se informa al elegido. El nombramiento se efectúa a través de un decreto supremo firmado por el Presidente de la República y por el Ministro del ramo y una copia del mismo es archivada por la Dirección Nacional del Servicio Civil<sup>90</sup>, abriéndose un archivo individual del Alto Directivo, en el cual se incluye la información relevante disponible (CADP, 2013).

Finalmente, se hace entrega de certificados a los postulantes que integraron nómina, atestiguando el hecho, y se reciben las reclamaciones de los postulantes que consideran que se han producido vicios o irregularidades que afectaron su participación igualitaria en el proceso de selección (CADP, 2013).

---

<sup>87</sup> La evaluación se realiza en función de un conjunto de atributos para el ejercicio del cargo, el cual incluye visión estratégica, gestión y logro, relación con el entorno y articulación de redes, manejo de crisis y contingencias, liderazgo, innovación y flexibilidad, y conocimientos técnicos (Centro de Políticas Públicas UC, 2013).

<sup>88</sup> Los Comités de Selección son los organismos encargados de conducir los procesos de selección de Altos Directivos de segundo nivel jerárquico. Se integran por un representante del jefe superior del servicio respectivo, un representante del Ministro del ramo y un miembro del Consejo de Alta Dirección Pública o un representante de éste, denominado Profesional Experto, quien lo preside (CADP, 2013).

<sup>89</sup> Los altos directivos públicos, pueden ser de primer nivel jerárquico que corresponden a jefes superiores de servicio y de segundo nivel jerárquico del respectivo organismo, que corresponden a Subdirectores de Servicio, Directores Regionales, cargos que dependen en forma inmediata del Jefe Superior o corresponden a jefaturas de unidades organizativas con dependencia inmediata del superior jerárquico (DNSC, 2007).

<sup>90</sup> Los periodos de nombramiento de los altos directivos son de tres años en el cargo, con dedicación exclusiva, pudiendo ser renovados hasta dos veces más y cada período con la misma duración de tres años. Resulta interesante señalar que la Ley N° 20.498 publicada en el Diario Oficial el 7 de febrero de 2011 flexibilizó la dedicación exclusiva de los subdirectores médicos de servicios de salud y subdirectores médicos de hospital, cargos cuyo rol es la jefatura clínica y que sólo pueden ser ejercidos por médicos, dada la dificultad que se presentaba para llenar estos cargos (Centro de Políticas Públicas UC, 2013).

**Figura 16. Etapas del proceso de reclutamiento y selección de los altos directivos públicos**



Fuente: (DNSC, s.f.d)

Una vez concluido el proceso de reclutamiento y selección del alto directivo público, el SADP procede a otra de sus actividades claves: la inducción del directivo público. La incorporación de un directivo público a una institución se considera uno de los procesos más relevantes para el SADP y la organización a la cual ingresa, pues mientras antes conozca sus roles y desafío, así con quien debe relacionarse, más tempranamente podrá impactar positivamente a su organización. Para ello es fundamental contar con un proceso formal de inducción (DNSC, 2013a). Así, la inducción para el SADP es un proceso intencionado y planificado, que permite optimizar el tiempo de inserción y alineamiento del directivo público; que facilita su incorporación de manera más efectiva a sus nuevas funciones, contexto y grupo de trabajo; que favorece el ajuste de expectativas entre el directivo y el Servicio; que contribuye al logro de los resultados de desempeño y que posibilita que el directivo se sientan parte y se identifiquen con el Servicio y dirija todas sus potencialidades hacia el logro de los objetivos institucionales (DNSC, 2013c).

Los programas de Inducción para ADP, han sido diseñados considerando tres objetivos: socializar, orientar y alinear al rol. A partir de cada uno de estos objetivos, se han definido actividades, contenidos y medios de implementación que dan estructura a cada programa, dónde su especificidad está dada por la selección focalizada de las mismas de acuerdo a dos factores: i) Nivel jerárquico del directivo (I nivel jerárquico o II nivel jerárquico); ii) Procedencia del directivo (Área privada; otra institución pública; misma institución, de otro cargo; misma institución, del mismo cargo) (DNSC, 2007).

De la combinación de los factores antes nombrados, se obtienen un total de ocho tipos de programas específicos de inducción para ADP que difieren en cuanto sus actividades, contenidos y medios de implementación, esto con el objetivo de responder a las necesidades específicas de cada ADP de acuerdo a su nivel jerárquico y conocimiento del funcionamiento del sector público y de la institución que asume (DNSC, 2007).

Las actividades referidas al objetivo de “socializar”, tienen mayor importancia para aquellos ADP con una procedencia distinta de la propia Institución, quienes requerirán por parte de la misma, y a través de su Unidad de Recursos Humanos (URH), de la coordinación de actividades que los apoyen en conocer al grupo humano con quienes de

relacionarán laboralmente y de las personas que son parte de la Institución. Las URH deben asegurar también que las personas de la Institución conozcan al nuevo directivo (DNSC, 2007).

Respecto del objetivo “orientar”, en los programas se han definido aquellos contenidos temáticos que deben ser revisados por el directivo de manera de facilitar y apoyar su conocimiento del cargo, de la Institución, de la Administración Pública, y de las normativas y desafíos regionales. Estos contenidos son revisados principalmente por aquellos directivos que tienen una procedencia distinta de la propia Institución. Para ello, la URH asegura la disponibilidad y entrega de los contenidos temáticos por medio de la coordinación de reuniones del directivo con actores Institucionales, Ministeriales o regionales quienes entregan estos contenidos, y/o a través de la elaboración, sistematización y/o recolección de esta información en documentos que son entregados (DNSC, 2007).

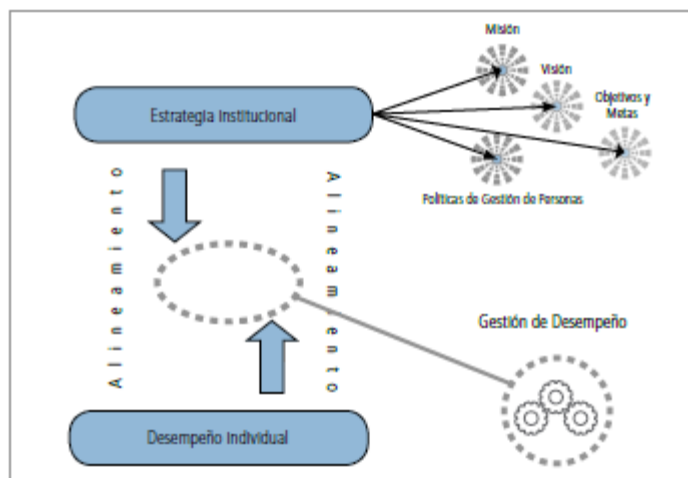
Para el objetivo de “alinearse al rol”, la DNSC ha definido una reunión presencial de cada ADP de I nivel jerárquico, nombrados en fecha reciente, con el Director/a del Servicio Civil, con la finalidad de recibir una orientación respecto del rol del Gerente Público y la gestión estratégica de RRHH al interior de las Instituciones Públicas. Lo mismo para los ADP de II nivel jerárquico recientemente nombrados, pero de manera grupal en jornadas a realizarse trimestralmente (DNSC, 2007).

La responsabilidad de la implementación, seguimiento y evaluación de las actividades de cada programa específico es compartida entre la DNSC y la URH de la Institución que recibe, y en la que se inserta, el Directivo nombrado, a través del SADP. Específicamente, la URH de cada Institución es responsable de coordinar y asegurar la ejecución de las actividades del programa referidas a los objetivos de Socialización y los de Orientación. Para ello, la URH cuenta con la asesoría directa de profesionales de la Subdirección de Alta Dirección Pública de la DNSC. Por su parte, le corresponde a la DNSC coordinar y asegurar la ejecución de las actividades, contenidos y medios de implementación de cada programa relacionados al objetivo de Alineación al rol y parte de los de Orientación (DNSC, 2007).

Para reforzar esta labor, el Servicio Civil lleva a cabo mensualmente una inducción a los altos directivos públicos de carácter genérico, orientada a la entrega de un marco general del funcionamiento del sector público, conectarlos con otros directivos e instituciones, transferirles conceptos fundamentales de la administración pública, y darles a conocer su marco de acción normativo y legal como altos directivos públicos. Adicionalmente, cada directivo público nombrado a través del SADP recibe el documento “Manual de inducción para Altos Directivos Públicos” cuyo contenido contempla aspectos esenciales para el trabajo de un gestor público (DNSC, 2013a).

Otra actividad realizada por el SADP, como sistema de gestión de recursos humanos de la alta dirección pública, es la gestión del desempeño individual del directivo público con la cual busca alinear su desempeño a las necesidades estratégicas institucionales, con el fin de mejorar de manera sostenida el aporte de valor de los directivos públicos al logro de los propósitos organizacionales (DNSC, 2011).

**Figura 17. Alineamiento del desempeño a las necesidades estratégicas institucionales**



Fuente: (DNSC, 2011)

Para ello, el SADP hace uso del modelo de gestión del desempeño del Estado, el cual plantea que la forma de evaluar el desempeño tanto de los funcionarios como de los directivos, debe ser parte de un proceso de gestión más amplio, que comience con la planificación o determinación de los estándares y metas que se quieren alcanzar en su período de nombramiento, continúe con el monitoreo y retroalimentación permanente, se evalúe la contribución que se ha realizado al cumplimiento de la misión que se le encomendó y finalmente se realicen los ajustes correspondientes para comenzar un nuevo ciclo (DNSC, 2013a)

El modelo de gestión del desempeño, en el caso de los altos directivos públicos, se operacionaliza en un convenio de desempeño individual (DNSC, 2013a), el cual se constituye como un mecanismo central para la gestión de los directivos públicos, pues es un instrumento de gestión que orienta al directivo público en el cumplimiento de los desafíos que le exige su cargo y le fija objetivos estratégicos de gestión por los cuales éste será evaluado anualmente y al término de su periodo de desempeño (Centro de Políticas Públicas UC, 2013)

El marco legal que ampara al SADP, establece que la suscripción del convenio de desempeño es de responsabilidad de la autoridad, y especifica plazos y otras condiciones para la suscripción, seguimiento y evaluación de estos convenios (DNSC, 2013a), por lo cual este instrumento debe ser producto de un diálogo estratégico entre el alto directivo nombrado y el superior jerárquico. El contenido del convenio de desempeño debe incluir las prioridades fijadas por la autoridad respectiva, reflejadas en los desafíos del cargo, y el aporte clave que éste hará a la institución, para conducirla a un estado de mayor calidad, eficacia y eficiencia (Centro de Políticas Públicas UC, 2013).

El convenio debe ser suscrito dentro de un plazo máximo de tres meses contados desde el nombramiento definitivo o prórroga (en caso de ser renovado en el cargo) y su duración es de tres años, y se evalúan anualmente. Los jefes superiores del servicio suscriben los convenios de desempeño con el Ministro del ramo respectivo, quien es quien propone dicho convenio dentro de los cinco días siguientes al nombramiento. Además, los convenios de desempeño de primer nivel jerárquico son suscritos por el Ministro de Hacienda y el Ministro Secretario General de la Presidencia de la República. Para el caso

de los directivos de segundo nivel, el convenio es suscrito con el jefe superior respectivo, siendo éste propuesto por el mismo (Centro de Políticas Públicas UC, 2013).

Además de la gestión del desempeño, el SADP ejecuta como actividad clave la gestión del desarrollo con el objeto de proveer al directivo público con las competencias requeridas para desarrollarse en los escenarios venideros contemplados en la estrategia, incrementando con ello las posibilidades de éxito futuro (DNSC, 2012). Para ello, la DNSC realiza diversas actividades enfocadas al desarrollo de esas competencias, tales como: seminarios, coloquios, jornadas, cursos y talleres. Estas actividades tienen además como propósito favorecer la formación de redes de los gerentes públicos. Asimismo, se elabora y envía mensualmente un *Newsletter* para directivos públicos con la finalidad de impulsar la integración del directivo con los demás organismos del Estado (DNSC, 2013a).

Finalmente, otra actividad del SADP consiste en la desvinculación de los directivos públicos. Así, si como resultado del subsistema de gestión del desempeño, o por falta de “confianza política” un directivo debe ser desvinculado, el Servicio hace un acompañamiento de éste asegurando el cumplimiento de las disposiciones legales y administrativas<sup>91</sup>, actuando oportunamente y velando siempre porque se realice con respeto a la dignidad de la persona bajo los principios de transparencia, igualdad y no discriminación. En este proceso se considerarán las observaciones de la Asociación de Funcionarios, no obstante, la decisión final y de acuerdo a lo establecido en la normativa vigente es facultad de la autoridad (Jefe de Servicio o Presidente de la República) (DNSC, 2013c).

Desvinculado un directivo de primer nivel jerárquico, el Ministro del ramo, por encargo del Presidente de la República, debe informar de dicha circunstancia y sus fundamentos a la DNSC. Se informa acerca de los fundamentos de la decisión, considerando las evaluaciones disponibles del alto directivo público, como también la calidad jurídica de la solicitud de renuncia (voluntaria/no voluntaria). Si la desvinculación se da por la decisión de no renovar el período de nombramiento, no corresponde la emisión de un Decreto Supremo como se hizo para el nombramiento<sup>92</sup>, bastando con la remisión de la comunicación respectiva a la Dirección Nacional del Servicio Civil y al interesado con 90 días de anticipación al vencimiento del respectivo período de nombramiento (Airola, 2010).

En cargos de I Nivel Jerárquico, el ministerio debe, en un plazo de 20 días desde producida la vacante, remitir una proposición de perfil a la DNSC, sin perjuicio de la asesoría que, a partir de allí, entregue la Subdirección de Alta Dirección Pública. La comunicación de vacancia y solicitud de concurso, como también la aprobación del perfil de selección por parte del Consejo de Alta Dirección Pública, son requisitos indispensables para nombrar jefes superiores de servicio en calidad de provisional y transitorio (Airola, 2010).

---

<sup>91</sup> El Alto Directivo tiene derecho a gozar de la indemnización contemplada en el artículo 154 de la ley N° 18.834, sobre Estatuto Administrativo, equivalente al total de las remuneraciones devengadas en el último mes, por cada año de servicio en la institución, con un máximo de seis años. El derecho a indemnización se hace efectivo cuando el Alto Directivo cesa en sus funciones por concluir el período de nombramiento sin que éste sea renovado o cuando cesa sus funciones por petición de renuncia, antes de concluir el plazo de nombramiento o de su renovación y no concurra causal derivada de su responsabilidad administrativa, civil o penal (CADP, 2013).

<sup>92</sup> Si por el contrario, se decide renovar el período de nombramiento de un alto directivo, el ministerio del ramo emite un Decreto Supremo de renovación, que señala, entre otras materias, el fundamento de la decisión de renovación, considerando las evaluaciones disponibles del alto directivo público.

Para cargos de II Nivel Jerárquico, en el plazo de 20 días contados desde producida la vacante de cargo en un servicio dependiente, el Ministro del ramo remite una propuesta de porcentaje de asignación de alta dirección pública al Ministro de Hacienda. En idéntico plazo, el Ministro del ramo designa un representante ante el Comité de Selección respectivo y nombre de la contraparte técnica encargada de proporcionar información que permite ajustar y definir el perfil de selección para abrir un nuevo proceso. Las desvinculaciones tanto de I como de II nivel jerárquico, implican iniciar un nuevo ciclo para seleccionar al directivo público que ocupará el cargo (Airola, 2010).

Expuesta la lógica de cómo opera el SADP como sistema de gestión de recursos humanos de la alta dirección pública, se puede ahora aplicar entonces el análisis del modelo de negocio (Osterwalder & Pigneur, 2009) y de la cadena de valor (Porter, 1987) que éste utiliza para la concreción de su propuesta de valor público (Moore, 1998).

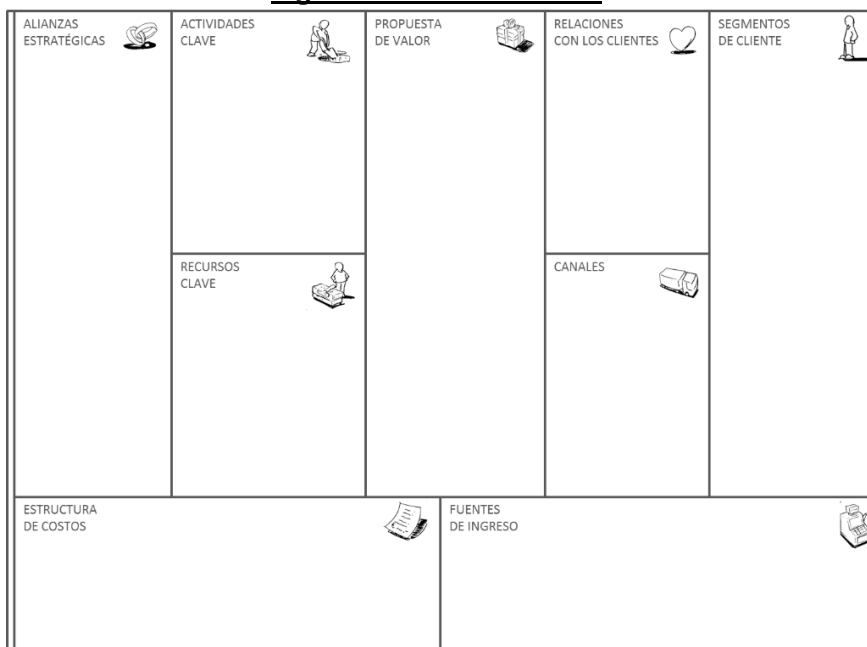
### 6.1. Modelo de Negocio del Sistema de Alta Dirección Pública

El método Canvas (Osterwalder & Pigneur, 2009) es una herramienta que facilita comprender el modelo de negocio de una organización, es decir, como ésta crea, entrega y captura valor, al presentar una descripción de los elementos que utiliza de una forma simple, relevante e intuitivamente entendible.

El método Canvas describe así el modelo de negocios en nueve módulos básicos que muestran la lógica de como una organización pretende crear valor. Los nueve módulos cubren las cuatro áreas principales de un negocio: oferta, clientes, infraestructura y viabilidad financiera. Esto brinda una imagen para poder implementar una estrategia a través de los procesos, sistemas y estructuras organizacionales; se clarifican los canales de distribución y las relaciones entre las partes, se determinan los beneficios e ingresos y especifican los recursos y actividades esenciales que determinan los costos más importantes, y se pueden determinar además las alianzas necesarias para operar.

Los nueve bloques básicos del método son (Osterwalder & Pigneur, 2009):

**Figura 18. Método Canvas**












Fuente: (Osterwalder & Pigneur, 2009)

- **Propuestas de valor:** describe la variedad de productos y servicios que crean valor para un segmento de clientes específico. El objetivo es de definir el valor creado para cada Segmento de clientes describiendo los productos y servicios que se ofrecen a cada uno.
- **Segmentos de clientes:** define los diferentes grupos de personas, organizaciones y empresas que se quieren alcanzar y atender. El objetivo es de agrupar a los clientes con características homogéneas en segmentos definidos y describir sus necesidades, averiguar información geográfica y demográfica, gustos, etc. Después, uno se puede ocupar de ubicar a los clientes actuales en los diferentes segmentos para finalmente tener alguna estadística y crecimiento potencial de cada grupo.
- **Relación con el cliente:** son los tipos de relaciones que la compañía establece con los segmentos específicos de clientes. Aquí se identifican cuáles recursos de tiempo y monetarios se utiliza para mantenerse en contacto con los clientes.
- **Canales:** se refiere a la manera en que se establece contacto con los clientes para entregarles la propuesta de valor. Para cada producto o servicio que identificado hay que definir el canal de su distribución adecuado.
- **Actividades clave:** se utiliza para saber qué es lo más importante a realizar por la organización para que el modelo de negocios funcione. Utilizando la propuesta de valor más importante, los canales de distribución y las relaciones con los clientes, se definen las actividades necesarias para entregar la oferta.
- **Recursos clave:** se refiere a los insumos más importantes que se requieren para que el modelo de negocio funcione. Saber cuáles son los recursos clave que intervienen en la generación de valor permite que la organización tenga la capacidad de entregar su oferta o propuesta de valor.
- **Alianzas estratégicas:** hace relación a la red de proveedores y de socios, ya sean públicos o privados, que hacen posible que el modelo de negocio funcione.
- **Fuentes de ingresos:** representa el recurso monetario que una organización genera por cada segmento de cliente y la forma en que estos ingresos se obtienen.
- **Estructura de costos:** presenta todos los costos incurridos por la organización para operar el modelo de negocio. Se especifican los costos de la empresa empezando con el más alto y luego se relaciona cada costo con los demás módulos.



Aplicando entonces el método Canvas (Osterwalder & Pigneur, 2009) al SADP, se obtiene lo siguiente:

**Figura 19. Modelo de negocio del Sistema de Alta Dirección Pública en Método Canvas**

<p><b>ALIANZAS ESTRATÉGICAS</b> </p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Empresas de reclutamiento y selección</li> <li>• Presidencia de la República</li> <li>• Ministros y Jefes de Servicios del SADP</li> <li>• Congreso Nacional</li> </ul>	<p><b>ACTIVIDADES CLAVE</b> </p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Planificación y soporte</li> <li>• Reclutamiento y selección</li> <li>• Inducción</li> <li>• Gestión del desempeño</li> <li>• Desarrollo</li> <li>• Desvinculación</li> </ul>	<p><b>PROPUESTA DE VALOR</b> </p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dotar a las instituciones del gobierno central de equipos directivos altamente calificados para desempeñarse en la gestión pública, de forma que optimicen la entrega de bienes y servicios a la ciudadanía y den cumplimiento a las políticas y programas definidos por la autoridad</li> </ul>	<p><b>RELACIONES CON LOS CLIENTES</b> </p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Atención personalizada con el cliente del servicio a partir de la solicitud de selección de candidatos conforme a un perfil de selección y descripción del cargo</li> </ul>	<p><b>SEGMENTOS DE CLIENTE</b> </p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Presidencia de la República</li> <li>• Ministros y Jefes de los servicios adscritos al SADP</li> </ul>
<p><b>RECURSOS CLAVE</b> </p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Plataforma tecnológica</li> <li>• Recurso humano</li> <li>• Convenio Marco para la adquisición de servicios de reclutamiento</li> <li>• Convenios e informes de desempeño</li> </ul>				<p><b>CANALES</b> </p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dirección Nacional del Servicio Civil</li> <li>• Consejo de Alta Dirección Pública</li> <li>• Comité de Selección</li> </ul>
<p><b>ESTRUCTURA DE COSTOS</b> </p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Estructura de costos enfocada en la creación de valor. Dentro de los costos, destacan: proceso de reclutamiento y selección, y personal.</li> </ul>			<p><b>FUENTES DE INGRESO</b> </p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La principal fuente de ingreso es la proveniente del Presupuesto de la Nación, y financiamiento y cooperación internacional (BM y BID)</li> </ul>	

**Fuente:** Elaboración propia en base al Método Canvas (Osterwalder & Pigneur, 2009) e información de la Dirección Nacional del Servicio Civil. (CADP, 2013; DNSC, 2014a; DNSC, 2014b; DNSC, 2013a; DNSC, 2013b; DNSC, 2012; DNSC, 2007; DNSC, 2006; DNSC, s.f.a; DNSC, s.f.b; DNSC, s.f.c)

- **Propuestas de valor:** el Modelo de Negocio del SADP parte de la idea de la existencia de una propuesta de valor público, la cual consiste en dotar a las instituciones del gobierno central de equipos directivos altamente calificados para desempeñarse en la gestión pública, de forma que optimicen la entrega de bienes y servicios a la ciudadanía y den cumplimiento a las políticas y programas definidos por la autoridad (DNSC, 2013a; CADP, 2013).
- **Segmentos de clientes:** la segmentación de clientes parte de su propuesta de valor público, y al ser las destinatarias de ella las instituciones del gobierno central, los clientes son: El Presidente de la República, los Ministros y Jefes de Servicio (DNSC, 2013a; CADP, 2013).
- **Relación con el cliente:** La propuesta de valor implica una relación con los clientes de forma personalizada, la cual tiene como punto de partida la solicitud de provisión del cargo realizada por el respectivo Ministro al Consejo de Alta Dirección Pública y por la construcción del perfil de selección (CADP, 2013).
- **Canales:** los canales de distribución del modelo de negocio corresponden a unidades institucionales que entregan la propuesta de valor a los clientes. Así durante el proceso de reclutamiento y selección, los canales del SADP son el

Concejo de Alta Dirección Pública, en lo que corresponde al I Nivel Jerárquico, y el Comité de Selección, en cuanto al II Nivel Jerárquico, los cuales, a través de diferentes oficios concluyen con la presentación de la nómina de candidatos elegibles a la autoridad (Presidente de la República para el I Nivel Jerárquico, y Jefe de servicio para el II Nivel Jerárquico) (CADP, 2013).

Otro canal importante durante todo el ciclo de vida laboral del directivo público lo constituye la DNSC quien realiza un rol fundamental a través de sus diferentes unidades, entre las cuales cabe destacar la Subdirección de Alta Dirección Pública, cuyas principales funciones son coordinar y administrar los procesos concursales, informar los avances de los concursos al CADP, elaborar perfiles de selección y descripciones de cargos, actuar como contra contraparte técnica de las empresas consultoras a cargo de la búsqueda y evaluación de Altos Directivos Públicos, coordinar acciones con ministerios y servicios públicos para el adecuado desarrollo de los concursos a su cargo y, en general, realizar las acciones necesarias para asegurar el eficiente y eficaz funcionamiento del SADP (CADP, 2013).

La Subdirección de Alta Dirección Pública, se estructura en cuatro áreas: Reclutamiento y Selección, Educación, Calidad y Remuneraciones, a las que se suma el equipo de Staff Administrativo. Está encabezada por su Subdirectora y por los Jefes de las Áreas de Reclutamiento y Selección y de Educación (CADP, 2013).

- **Actividades clave:** como se ha mencionado y desarrollado ya anteriormente, las actividades claves del SADP corresponden a los diferentes subsistemas de gestión de recursos humanos que éste utiliza para la concreción de su propuesta de valor público. Así en ese sentido, sus actividades se desprenden de los subsistemas de planificación y soporte, gestión del desempeño y gestión del desarrollo, siendo estas: planificación y soporte, reclutamiento y selección, inducción, gestión del desempeño, desarrollo y desvinculación.
- **Recursos clave:** el desarrollo de las actividades clave del SADP hace necesario la disponibilidad de recursos que son claves para la propuesta de valor del mismo, tales como la plataforma tecnológica del Sistema de Postulación en Línea, y sus recursos humanos provenientes principalmente del área de la psicología, administración pública y derecho (Dotación efectiva de la DNSC a diciembre 2013: 111 personas (DNSC, 2014a)). Además, constituyen recursos claves el Convenio Marco por el cual el SADP externaliza los procesos de evaluación y búsqueda de candidatos a cargos de alta dirección pública suscrito para estos efectos por la Dirección Nacional del Servicio Civil y la Dirección de Compras y Contratación Pública, ChileCompra; y los convenios de desempeño suscritos entre el Alto Directivo y su superior jerárquico, los cuales consideran los programas de mejoramiento de gestión, las metas gubernamentales, la administración de los recursos presupuestarios y los compromisos específicos que contraiga el Directivo con la respectiva autoridad (CADP, 2013).
- **Alianzas estratégicas:** para el funcionamiento y perfeccionamiento del SADP, es necesario establecer y mantener relaciones estratégicas con una red de contactos externos, entre los cuales a partir del análisis de contexto y de actividades del

SADP se pueden mencionar las empresas de consultoras que intervienen en el proceso de reclutamiento y selección, la Presidencia de la República, los Ministros y Jefes de Servicios de los cargos adscritos al Sistema de Alta Dirección Pública, así como el Congreso Nacional quienes pueden emitir diferentes directrices para apoyar el funcionamiento del sistema.

- **Fuentes de ingresos:** Para hacer efectiva la propuesta de valor se requiere mantener y fortalecer las relaciones con los clientes para conseguir y rentabilizar fuentes de ingresos los cuales provienen principalmente del Presupuesto de la Nación mediante aporte fiscal<sup>93</sup>, y del financiamiento por parte de Organismos Internacionales (Banco Mundial<sup>94</sup>, Banco Interamericano de Desarrollo<sup>95</sup>, entre otros<sup>96</sup>).
- **Estructura de costos:** también se debe controlar el coste de toda la estructura orientada a la creación de valor, el cual se genera principalmente con el proceso de reclutamiento y selección<sup>97</sup> de candidatos a cargos adscritos al SADP, y con el pago de personal de la Dirección Nacional de Servicio Civil<sup>98</sup>.

Así, de ésta forma el método Canvas nos permite mostrar y comprender en una forma sencilla el modelo de negocio del SADP para concretar su propuesta de valor público consistente en dotar a las instituciones del gobierno central de equipos directivos altamente calificados para desempeñarse en la gestión pública, disminuyendo con ello la politización de la función pública.

## 6.2. Cadena de Valor del Sistema de Alta Dirección Pública.

La cadena de valor, es una herramienta que nos permite dividir una organización en sus actividades estratégicamente relevantes a fin de entender su comportamiento en torno a la producción de valor y muestra además la forma en que esas actividades están conectadas entre sí. Las actividades de valor se dividen en dos grandes grupos: primarias y de apoyo. Las primarias, son las que intervienen directamente en la creación del valor. Las actividades de apoyo respaldan a las primarias y viceversa, al ofrecer insumos, tecnología, recursos humanos y diversas funciones globales (Porter, 1987).

---

<sup>93</sup> Ley de Presupuestos del Sector Público se aprueba cada año por el Congreso a proposición y estudio de la Dirección de Presupuestos, que integra el Ministerio de Hacienda. Actualmente, las normas básicas que establecen las facultades para la formulación, aprobación y ejecución del Presupuesto están contenidas en la Constitución y en el Decreto Ley N° 1.263 de 1975. Este decreto establece los principios de universalidad y unidad del Presupuesto, lo encuadra en un programa financiero de mediano plazo y establece normas para el control de la eficiencia del gasto (DNSC, 2014c).

<sup>94</sup> El Banco Mundial actualmente financia un proyecto denominado "Fortalecimiento del Sistema de Alta Dirección Pública" el cual considera tres objetivos: mejorar la calidad, uso y oportunidad de la información que dispone el Servicio Civil para la gestión y desarrollo del sistema de Alta Dirección Pública; mejorar la competitividad y sustentabilidad de la política de remuneraciones, a partir de la experiencia internacional comparada, aplicada a la realidad del sector público chileno, de manera de ser consistentes con los principios de sustentabilidad fiscal y equidad entre los servicios del Estado; y mejorar el desempeño de los ADPs a través de prácticas de acompañamiento, entrenamiento, monitoreo y estimación de su desempeño, y uso de incentivos no monetarios. El proyecto inició actividades (efectividad) en julio de 2013 y tiene un horizonte de ejecución a febrero de 2016 (DNSC, 2014a).

<sup>95</sup> La implementación de la Ley del Nuevo Trato Laboral se apoyó en el Programa de "Fortalecimiento de la Dirección Nacional del Servicio Civil", financiado por el Estado de Chile y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (Iacoviello, 2010).

<sup>96</sup> Por ejemplo, se han realizado diferentes seminarios internacionales sobre Alta Dirección Pública, organizados por el Consejo de Alta Dirección Pública y la Dirección Nacional del Servicio Civil y patrocinados por el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, la Agencia Española de Cooperación Internacional, la Agencia de Cooperación Internacional de Chile, la Universidad del Desarrollo y el diario El Mercurio (CADP, 2013).

<sup>97</sup> La ejecución de concursos públicos de la ley N° 19.882, en lo que se refiere a gasto de publicaciones y consultoras ascendió a CLP M\$ 3,804,667 un 24% más que al año 2012 cuyo monto ascendió a CLP M\$ 3,069,415 (DNSC, 2014a). Actualmente, en el proceso de selección participan 57 consultoras (o head hunters) inscritas por convenio marco que rige hasta 2015. Los servicios de éstas sumados a otros gastos (como publicaciones de avisos) hacen que cada proceso de selección signifique un costo aproximado de CLP\$ 15,000,000. Por lo que a más cambios, más gasto (Candia, 2014).

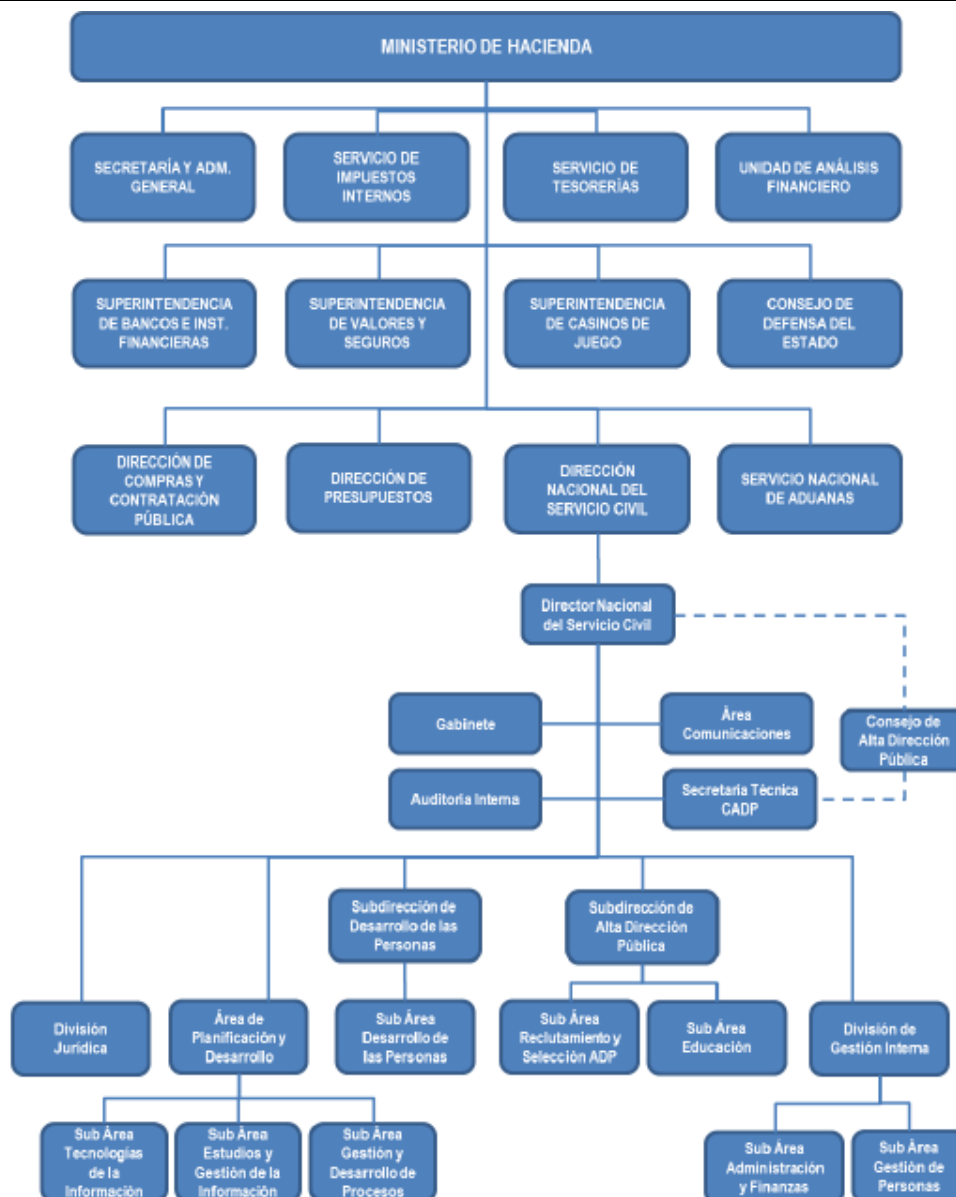
<sup>98</sup> El gasto en personal para el año 2013 ascendió a CLP M\$ 4,306,154 (DNSC, 2014a)

Al aplicar el concepto de cadena de valor al sector público se obtiene fundamentalmente un modelo descriptivo cuyo potencial primordial radica en posibilitar una expresión simple y rigurosa de lo que es la cadena de valor público, y en tal sentido, ayuda más a entender y, en alguna medida, a “descubrir” las políticas y el accionar del de la organización pública (Sotelo, 2012).

Así, identificar la cadena de valor del SADP nos permitirá comprender la forma en que sus diferentes actividades clave se articulan e interrelacionan entre sí para la producción de su valor público, consistente en dotar a las instituciones del gobierno central de equipos directivos altamente calificados para desempeñarse en la gestión pública, disminuyendo con ello la politización de la función pública.

Para ello, resulta útil observar la estructura orgánica de la DNSC, pues en ella se muestran las diferentes áreas que utiliza el Servicio Civil para dar soporte o apoyo a las actividades primarias del SADP.

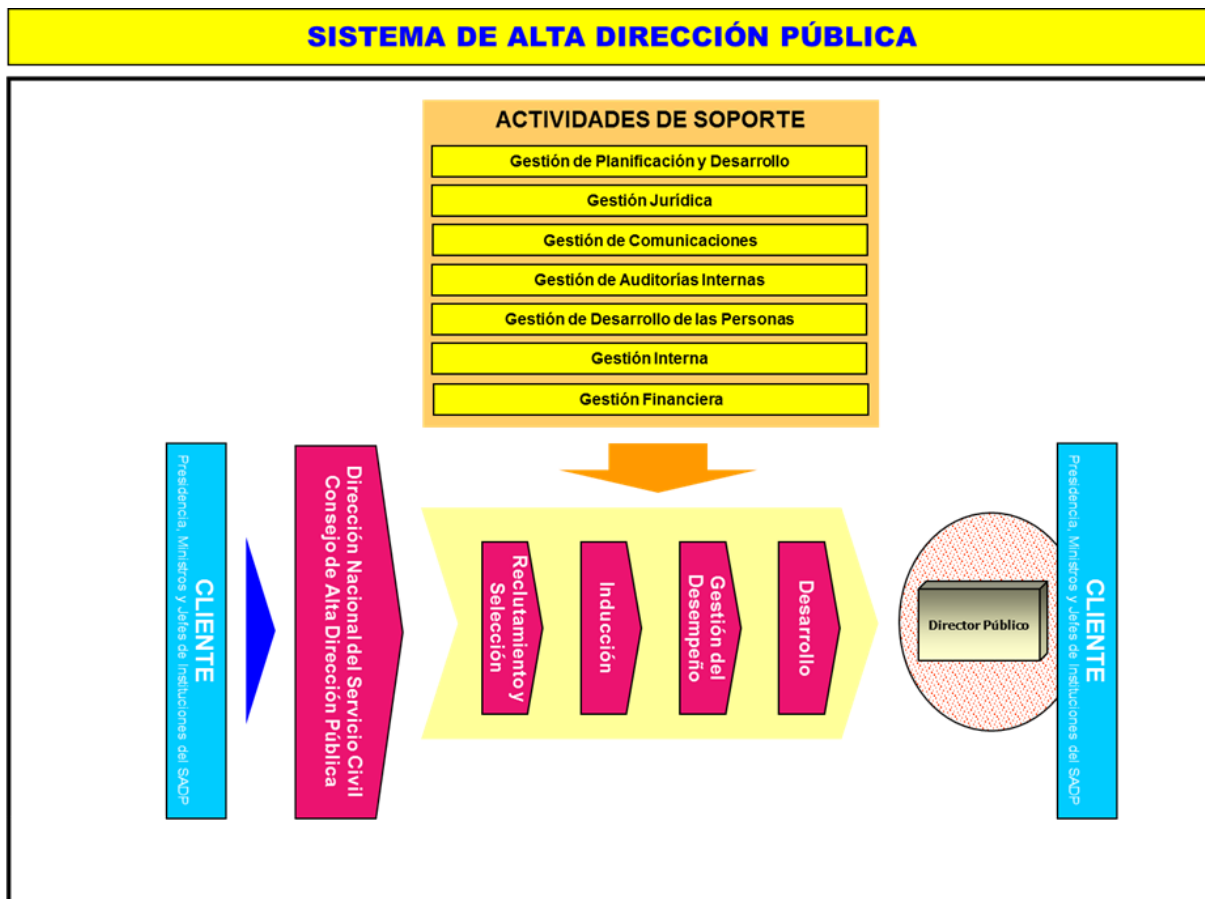
**Figura 20. Organigrama y ubicación dentro de la Dirección Nacional del Servicio Civil**



Fuente: (DNSC, 2014a)

Partiendo de la estructura orgánica de la DNSC y de las actividades que se han identificado anteriormente como claves para el SADP como sistema de gestión de recursos humanos, se puede entonces identificar la cadena de valor público del mismo, de lo cual se obtiene lo siguiente:

**Figura 21. Cadena de Valor del Sistema de Alta Dirección Pública**



**Fuente:** Elaboración propia según el modelo de cadena de valor de Porter (1987) e información de la Dirección Nacional del Servicio Civil. (CADP, 2013; DNSC, 2014a; DNSC, 2014b; DNSC, 2013a; DNSC, 2013b; DNSC, 2012; DNSC, 2007; DNSC, 2006; DNSC, s.f.a; DNSC, s.f.b; DNSC, s.f.c)

La cadena de valor público del SADP, se activa con la solicitud de provisión del cargo realizada por el cliente, es decir, el respectivo Ministro (por requerimiento de la Presidencia de la República o del Jefe de Servicio, sea I o II Nivel Jerárquico según el caso) al Consejo de Alta Dirección Pública y por la construcción del perfil de selección en la que participa además la DNSC (CADP, 2013).

A partir de ello, se desarrollan las actividades primarias del SADP que corresponden a los subsistemas de gestión del desempeño y gestión del desarrollo, que ya se han comentado anteriormente, y que dentro del proceso de la cadena de valor son: reclutamiento y selección, inducción, gestión del desempeño y desarrollo. En cuanto a la actividad de desvinculación, ésta es la que da inicio a un nuevo proceso en la cadena de valor, por lo que no es considerada como parte del proceso de producción de un directivo público idóneo para el cliente, sino más bien es una acción facultativa del cliente para

solicitar un nuevo proceso, dando con ello lugar a la producción de un nuevo directivo público (CADP, 2013).

Las actividades primarias ejecutadas por el SADP, son acompañadas por las actividades de soporte desarrolladas por la estructura orgánica de la DNSC, correspondientes con el subsistema de planificación y soporte, las cuales dentro de la cadena de valor son: gestión de planificación y desarrollo, gestión jurídica, gestión de comunicaciones, gestión de auditorías internas, gestión de desarrollo de personas, gestión interna y gestión financiera.

Todas estas actividades en su conjunto posibilitan el producto final que se materializa en dotar a las instituciones del gobierno central de equipos directivos altamente calificados para desempeñarse en la gestión pública, disminuyendo con ello la politización de la función pública, dando así cumplimiento a la propuesta de valor público planteada por el SADP. De ésta forma, con la identificación de la cadena de valor público se puede visualizar cómo el SADP desarrolla y articula sus actividades, tanto primarias como de apoyo, en torno a la concreción de su propuesta de valor público.

## **7. DIAGNÓSTICO INSTITUCIONAL DEL SISTEMA DE ALTA DIRECCIÓN PÚBLICA**

Identificados ya el modelo de negocio y la cadena de valor del SADP, y comprendido su funcionamiento como sistema de gestión de recursos humanos de la alta dirección pública, se puede ahora pasar a efectuar el diagnóstico institucional de los subsistemas de gestión aplicados a los cargos adscritos al mismo para la concreción de su propuesta de valor pública, y verificar si efectivamente contribuye a disminuir la politización de la función pública, siendo para el caso los subsistemas objeto de análisis, el subsistema de gestión del desempeño y el subsistema de gestión del desarrollo por ser éstos los primordialmente involucrados en las actividades claves y primarias para la producción del valor público.

Para ello, se aplican una serie de indicadores<sup>99</sup> en una línea de tiempo comprendida desde período del año 2004, correspondiente a la implementación del Sistema, hasta período del año 2014 (fecha de corte: 26-09-2014), para medir el mérito y capacidad funcional promovidos en la alta dirección pública por el SADP, constatando por medio del análisis estadístico de las líneas de tendencia los cambios generados por su implementación.

Esto es posible debido a que los indicadores tienen dos funciones: una primera función descriptiva que consiste en aportar información sobre el estado real de una actuación pública o programa; y por otro lado, una función valorativa que consiste en añadir a la información anterior un “juicio de valor” basado en antecedentes objetivos sobre si el desempeño en dicho programa o actuación pública es o no el adecuado (Bonney & Armijo, 2005).

En la misma idea anterior, Bonney y Armijo (2005: 23) dan ejemplo de ello al diferenciar “medición de variable” de “indicador” estableciendo que “un indicador es una medición ordinal que tiene siempre una dirección o rumbo esperado. Por ejemplo, “número de desempleados” sería una medición sobre la cual no podemos pronunciar sobre si ésta

---

<sup>99</sup> Un indicador, establece lo que será medido a lo largo de varias escalas o dimensiones, sin especificar un nivel determinado de desarrollo (Bonney & Armijo, 2005). Es una unidad de medida que permite el seguimiento y evaluación periódica de las variables clave de una organización, mediante su comparación en el tiempo con los correspondientes referentes externos o internos (AECA 2000, citado en Bonney & Armijo, 2005: 23).

es buena o mala por sí sola, sin embargo un indicador de esta medición es la “tasa de desempleo” al cual normalmente se espera que tenga una evolución hacia la baja. Asimismo ocurre con la medición de crecimiento económico, respecto de la “tasa de crecimiento”, a la que siempre esperamos que tenga una evolución positiva”.

Weiss (1998) citada en Bonnefoy y Armijo (2005: 23) por su parte, explicita el desempeño esperado de la manera siguiente: “En evaluación usualmente sabemos de forma adelantada hacia donde queremos que nuestro indicador se dirija. En efecto si nosotros no sabemos, ni nos interesa de que manera esperamos que el indicador se mueva, entonces es un indicador pobre”.

Así de esa forma, utilizamos los siguientes indicadores que nos permiten observar el estado del SADP en relación a la promoción del mérito y la capacidad funcional en la alta dirección pública, para luego emitir juicio de valor acerca de la eficacia del SADP para disminuir la politización de la función pública (Ver cuadro 4)

**Cuadro 4. Indicadores para medir la eficacia del Sistema de Alta Dirección Pública**

Nº	INDICADOR	DESCRIPCIÓN	FORMULA	SUBSISTEMA	DIMENSIÓN
1	<b>Cargos adscritos al Sistema de Alta Dirección Pública</b>	Mide la cobertura del Sistema de Alta Dirección Pública en relación a los cargos directivos del gobierno central, lo cual permite verificar si el SADP tiende a incrementar la profesionalización disminuyendo las designaciones basadas eminentemente en criterios políticos	$(N^{\circ} \text{ de cargos directivos adscritos al SADP en el año } t / N^{\circ} \text{ Total de cargos directivos en el año } t) * 100$	Gestión del desempeño	Mérito
2	<b>Atracción de nuevos candidatos</b>	Mide la capacidad del Sistema para atraer nuevos postulantes a ser incorporados a la gestión pública bajo criterios de mérito e idoneidad, lo cual permite verificar la apertura de los procesos evitando la arbitrariedad, la politización y las prácticas de patronazgo o clientelismo	$(\sum \text{ de postulantes al SADP en el año } t / \sum \text{ de procesos de reclutamiento y selección convocados por el SADP en el año } t)$	Gestión del desempeño	Mérito
3	<b>Candidatos del sector privado</b>	Mide la capacidad del Sistema para atraer candidatos del sector privado con experiencia e idoneidad para el sector público, lo cual permite verificar la apertura de los procesos evitando la arbitrariedad, la politización y las prácticas de patronazgo o clientelismo	$(\sum \text{ de postulantes del sector privado para el SADP en el año } t / \sum \text{ de procesos de reclutamiento y selección convocados por el SADP en el año } t)$	Gestión del desempeño	Mérito
4	<b>Candidatos del sector público</b>	Mide la capacidad del Sistema para atraer candidatos del sector público con experiencia e idoneidad lo cual permite verificar la apertura de los procesos evitando la arbitrariedad, la politización y las prácticas de patronazgo o clientelismo	$(\sum \text{ de postulantes del sector público para SADP en el año } t / \sum \text{ de procesos de reclutamiento y selección convocados por el SADP en el año } t)$	Gestión del desempeño	Mérito
5	<b>Procesos que finalizan con entrega de nómina de candidatos</b>	Mide la capacidad del SADP para generar nóminas de candidatos idóneos, en base a criterios de mérito, que cubran la demanda de los clientes para la gestión pública	$(N^{\circ} \text{ de procesos de reclutamiento y selección del SADP con producto de nómina de candidatos en el año } t / N^{\circ} \text{ Total de procesos de})$	Gestión del desempeño	Mérito

			reclutamiento y selección del SADP en el año t)*100		
6	<b>Procesos que finalizan con nombramiento de directivos</b>	Mide la capacidad del SADP para proveer directivos idóneos de acuerdo a los criterios de mérito y confianza política requeridos por los clientes.	(N° de procesos de reclutamiento y selección del SADP con nombramiento de directivo en el año t / N° Total de procesos de reclutamiento y selección del SADP en el año t)*100	Gestión del desempeño	Mérito
7	<b>Procesos declarados desiertos</b>	Mide la cantidad de procesos que no finalizan satisfactoriamente con propuesta y selección de candidatos por no satisfacer criterios de idoneidad y/o de confianza política	(N° de procesos de reclutamiento y selección declarados desiertos en el SADP en el año t / N° Total de procesos de reclutamiento y selección del SADP en el año t)*100	Gestión del desempeño	Mérito
8	<b>Directivos provisionales</b>	Mide el número nombramientos de directivos que ya se encontraban desempeñando provisionalmente el cargo del total de nombramientos de directivos, lo que permite verificar si persiste la arbitrariedad, politización, y prácticas de patronazgo o clientelismo en la designación de cargos directivos	(N° de nombramientos de directivos que ya desempeñaban provisionalmente el cargo adscrito al SADP en el año t / N° Total de nombramientos de directivos en el SADP en el año t) * 100	Gestión del desempeño	Mérito
9	<b>Desarrollo de perfiles</b>	Mide el número de cargos adscritos al SADP que cuentan con un perfil desarrollado a partir de estudios técnicos a cargo de expertos considerando las competencias claves para el éxito en el desempeño del puesto	(N° de cargos directivos adscritos al SADP con perfil de cargo desarrollado en el año t / N° Total de cargos directivos en el SADP en el año t) * 100	Gestión del desempeño	Mérito
10	<b>Actualización de perfiles</b>	Mide el número de perfiles actualizados para incorporar criterios de idoneidad acordes a los cambios y a las nuevas exigencias de la gestión pública	(N° de perfiles de cargos adscritos al SADP actualizados en el año t / N° Total de perfiles de cargos adscritos al SADP en el año t)*100	Gestión del desempeño	Mérito
11	<b>Cargos directivos con titulación universitaria</b>	Mide la tecnificación de las plantillas públicas en relación a directivos con título de grado, lo cual permite verificar el criterio de competencia técnica en la gestión pública	(N° de directivos adscritos al SADP con titulación universitaria nombrados en el año t / N° Total de directivos adscritos al SADP nombrados en el año t) * 100	Gestión del desempeño	Mérito



12	<b>Cargos directivos con titulación universitaria de postgrado</b>	Mide la tecnificación de las plantillas públicas en relación a los directivos públicos con título de postgrado, lo cual permite verificar el criterio de competencia técnica en la gestión pública	$(N^{\circ} \text{ de directivos adscritos al SADP con titulación universitaria de postgrado nombrados en el año } t / N^{\circ} \text{ Total de directivos adscritos al SADP nombrados en el año } t) * 100$	Gestión del desempeño	Mérito
13	<b>Desvinculaciones</b>	Mide la cantidad de desvinculaciones tanto por solicitud de la autoridad como por renuncia de los directivos públicos adscritos al SADP y permite verificar si existen despidos o rescisiones de empleo que, afectando a puestos de trabajo de carácter profesional, se deban a meras razones de cambio del color político de los gobiernos	$(N^{\circ} \text{ de directivos adscritos al SADP desvinculados en el año } t / N^{\circ} \text{ Total de cargos directivos adscritos al SADP en el año } t) * 100$	Gestión del desempeño	Mérito
14	<b>Nuevas incorporaciones</b>	Mide la cantidad de directivos públicos que son nuevos en su mandato, lo que permite verificar si existen incorporaciones que se deban a fines de modernización de la gestión o a meras razones de cambio del color político de los gobiernos	$(N^{\circ} \text{ de directivos adscritos al SADP que no ocupaban el cargo nombrados en el año } t / N^{\circ} \text{ Total de directivos adscritos al SADP nombrados en el año } t) * 100$	Gestión del desempeño	Mérito
15	<b>Continuidad</b>	Mide la razón entre directivos renovados en su mandato y los directivos desvinculados, lo cual indica la capacidad del sistema para generar estabilidad e incentivar el rendimiento y la participación de profesionales idóneos para la gestión pública	$(\sum \text{ de directivos adscritos al SADP renovados en su mandato en el año } t / \sum \text{ de directivos adscritos al SADP desvinculados en el año } t)$	Gestión del desarrollo	Capacidad funcional
16	<b>Compresión vertical de los salarios</b>	Es la medida de la diferencia entre la retribución total percibida por los directivos del nivel jerárquico I y los del nivel jerárquico II del gobierno central. Para ello, se toma el sueldo mayor como base. La existencia de una compresión muy alta reduce los incentivos de carrera y el estímulo al rendimiento. La descompresión excesiva es síntoma de captura del sistema por algunas élites y refleja un grado más o menos alto de inequidad interna de la estructura de compensación.	$(\text{Mayor salario del I nivel jerárquico en el año } t / \text{ Mayor salario del II nivel jerárquico en el año } t)$	Gestión de desarrollo	Capacidad funcional
17	<b>Sueldo gubernamental promedio en la Alta Dirección Pública / Sueldo promedio del sector privado</b>	Mide la razón entre ambos. Es una medida de en qué grado las retribuciones de la Alta Dirección Públicas son competitivas con las de otros sectores en el mercado de trabajo, permitiendo estimular el rendimiento y atraer profesionales competentes e idóneos a la gestión pública	$((\sum \text{ de sueldos en el SADP en el año } t / \sum \text{ de directivos públicos adscritos al SADP en el año } t) / (\sum \text{ de sueldos en sector privado en el año } t / \sum \text{ de trabajadores en el sector privado en el año } t))$	Gestión de desarrollo	Capacidad funcional

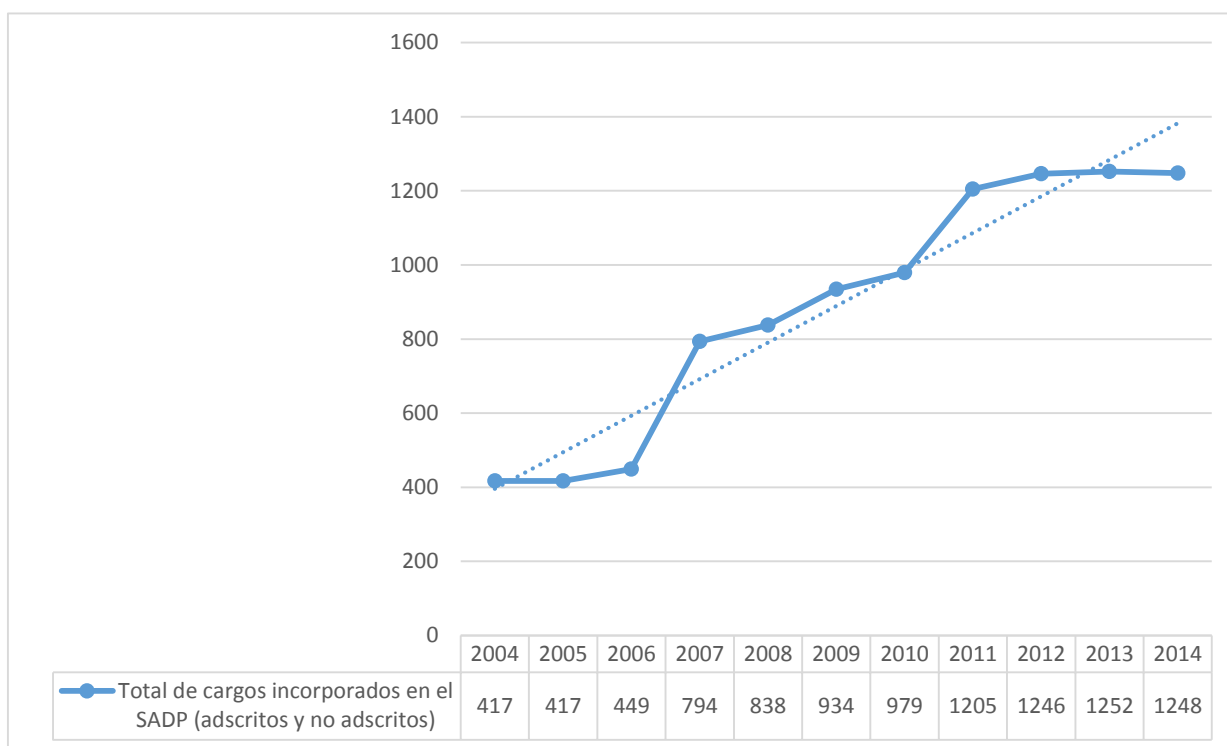
Fuente: Elaboración propia en base a Longo (2002a) y Bonnefoy y Armijo (2005)

## 1. Cargos adscritos al Sistema de Alta Dirección Pública

Con la información disponible no fue posible aplicar el indicador “cargos adscritos al Sistema de Alta Dirección Pública”, debido a que no se cuenta con los datos diferenciados de cargos adscritos y no adscritos al SADP en cada año, ni con el dato del total de cargos directivos por año en el gobierno central. Sin embargo, con la información disponible acerca del total de cargos en el SADP (adscritos y no adscritos) en cada año se puede obtener una visión del progreso en cobertura. (Ver gráfico 1)

Así, al analizar la información, se observa una línea de tendencia alcista en cuanto al total de cargos en el SADP en cada año, lo cual proyecta hacia una mayor cobertura del SADP incrementando con ello la profesionalización y disminuyendo, consecuentemente, las designaciones basadas eminentemente en criterios políticos.

**Gráfico 1. Total de cargos incorporados al SADP (adscritos y no adscritos)**



Fuente: Elaboración propia en base a DNSC (2014d)

Cabe señalar que si bien se encuentran bajo la línea de tendencia los años 2005, 2006, 2013 y 2014, ello se explica en razón de los hechos diversos factores.

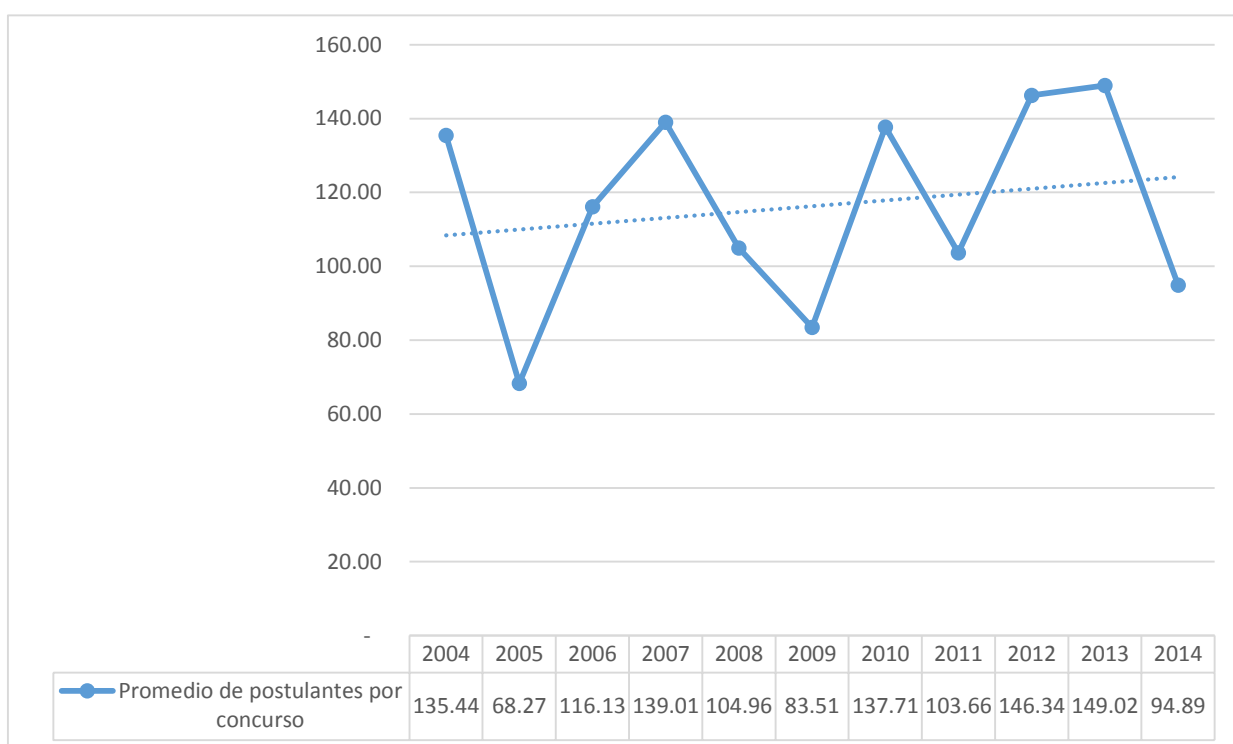
En el año 2005 no se incorporan cargos por lo que no se dan movimientos en la tendencia. Posteriormente en el año 2006 se da un leve incremento, pero pese a ello, figura como el mayor punto de ruptura. Esto se debe a que el año 2007 sucedieron una serie de hechos con amplia cobertura mediática que ponían en tela de juicio la honestidad de las autoridades públicas (Mardones, 2008). Por ello que la Presidenta Michelle Bachelet aceleró el proceso de incorporación de los cargos previstos por la Ley al Sistema de Alta Dirección Pública, llegando a 101 servicios, y la incorporación de otros cargos que incomprensiblemente no habían sido previstos en la Ley (Lafuente, et al., 2013). La incorporación acelerada de los cargos causa que exista la brecha entre el año 2006 y 2007 generando con ello la ruptura en la línea de tendencia.

Por otra parte, el comportamiento en los años 2013 y 2014 es atribuible al mismo avance de la cobertura del Sistema, en el sentido de que las variaciones por año tenderán a ser cada vez menores según se avance, pues habrá menos servicios para incorporar al SADP.

## 2. Atracción de nuevos candidatos.

Al aplicar el indicador “atracción de nuevos candidatos” al período 2004-2014, se observa una línea de tendencia alcista, lo cual indica que la capacidad del SADP para atraer nuevos postulantes a ser incorporados a la función pública bajo criterios de mérito e idoneidad tenderá a ir en aumento (Gráfico 2). Ello es positivo para el Sistema pues el incremento de postulantes promoverá la apertura de los procesos evitando la arbitrariedad, la politización y las prácticas de patronazgo o clientelismo.

**Gráfico 2. Atracción de nuevos candidatos**



**Fuente:** Elaboración propia en base a DNSC (2014d)

Sin embargo, es importante señalar que existen algunos puntos de ruptura por debajo de la misma, los cuales corresponden a los años 2005 con un promedio de 68.27 postulantes por concurso; 2008 con 104.96; 2009 con 83.51; 2011 con 103.66 y 2014 con 94.89 postulantes por concurso.

Para la identificación de las posibles causas de esas rupturas, se verifican con mayor detalle los datos en el gráfico 3:

**Gráfico 3. Análisis de rupturas en “atracción de nuevos candidatos”**

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<b>Postulantes</b>	2,167	5,871	16,490	24,605	23,930	23,382	35,804	42,084	32,633	31,593	17,554
<b>Concursos</b>	16	86	142	177	228	280	260	406	223	212	185
<b>Tasa crecimiento postulantes</b>		171%	181%	49%	-3%	-2%	53%	18%	-22%	-3%	-44%
<b>Tasa crecimiento concursos</b>		438%	65%	25%	29%	23%	-7%	56%	-45%	-5%	-13%
<b>Razón geométrica</b>		0.39	2.78	2.00	-0.10	-0.10	-7.44	0.31	0.50	0.65	3.49



**Fuente:** Elaboración propia en base a DNSC (2014d)

Se observa que en el año 2005, la tasa de crecimiento en relación al período anterior, para el número de postulantes fue de 171%, mientras que para los concursos fue de 438%, y la razón entre ambos fue de 0.39. Ello indica que el crecimiento en el número de concursos efectuados ha sido mayor en relación al crecimiento en el número de postulantes, lo cual implica una reducción en el promedio de postulantes por concurso, produciendo con ello la ruptura en la línea de tendencia.

Para el año 2008, la tasa de crecimiento del número de postulantes fue de -3%, mientras que para los concursos fue de 29%, y la razón entre ambos fue de -0.1. Ello refleja un decrecimiento en el número de postulantes, mientras por otra parte se ha dado un crecimiento en el número de concursos efectuados, lo cual implica una reducción en el promedio de postulantes por concurso, produciendo con ello la ruptura en la línea de tendencia.

En el año 2009, la tasa de crecimiento del número de postulantes fue de -2%, mientras que para los concursos fue de 23%, y la razón entre ambos fue de -0.1. Ello, al igual que en el año 2008, indica un decrecimiento en el número de postulantes, mientras por otra parte se ha dado un crecimiento en el número de concursos efectuados, lo cual implica una reducción en el promedio de postulantes por concurso, produciendo con ello la ruptura en la línea de tendencia.

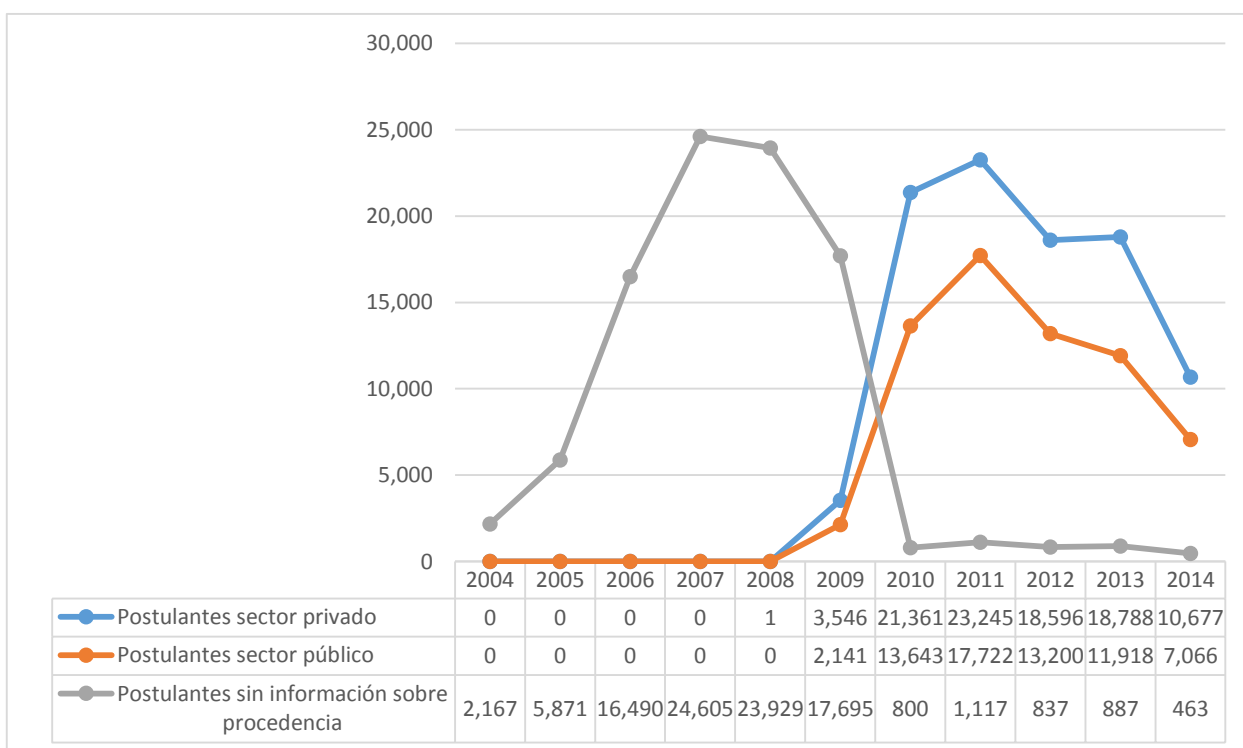
Para el año 2011, la tasa de crecimiento del número de postulantes fue de 18%, mientras que para los concursos fue de 56%, y la razón entre ambos fue de 0.31. Ello, al igual que en el año 2005, indica que el crecimiento en el número de concursos efectuados ha sido mayor en relación al crecimiento en el número de postulantes, lo cual implica una reducción en el promedio de postulantes por concurso, produciendo con ello la ruptura en la línea de tendencia.

Finalmente, para el año 2014, la tasa de crecimiento del número de postulantes fue de -44%, mientras que para los concursos fue de -13%, y la razón entre ambos fue de 3.49. Ello refleja un decrecimiento mayor en el número de postulantes en relación al decrecimiento en el número de concursos efectuados, lo cual implica una reducción en el promedio de postulantes por concurso, produciendo la ruptura en la línea de tendencia.

### 3. Candidatos del sector privado

En relación a los datos para identificar los postulantes provenientes del sector privado, según la información proporcionada por la Dirección Nacional del Servicio Civil, únicamente ha sido posible diferenciar la procedencia de algunos postulantes de ese sector a partir del año 2008 como se observa en el gráfico 4:

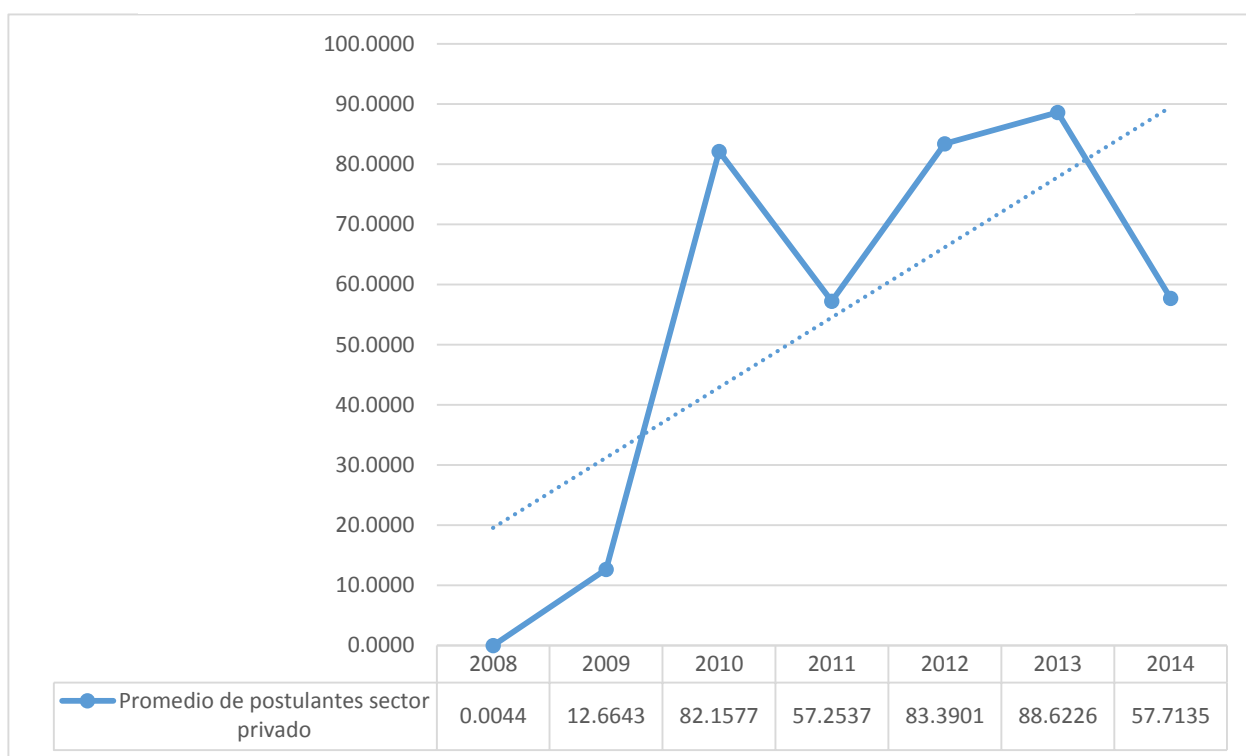
**Gráfico 4. Sector de procedencia de postulantes al SADP**



Fuente: Elaboración propia en base a DNSC (2014d)

Al aplicar el indicador “candidatos del sector privado” con la información disponible para el período 2008-2014, se observa una línea de tendencia alcista, lo cual indica que la capacidad del SADP para atraer candidatos del sector privado con experiencia e idoneidad para el sector público tenderá a ir en aumento. Esto es positivo para el Sistema pues el incremento de postulantes promoverá la apertura de los procesos evitando la arbitrariedad, la politización y las prácticas de patronazgo o clientelismo, y permitirá además incorporar técnicas y conocimientos del sector privado al sector público, promoviendo además con ello la innovación en la gestión pública.

**Gráfico 5. Candidatos del sector privado**



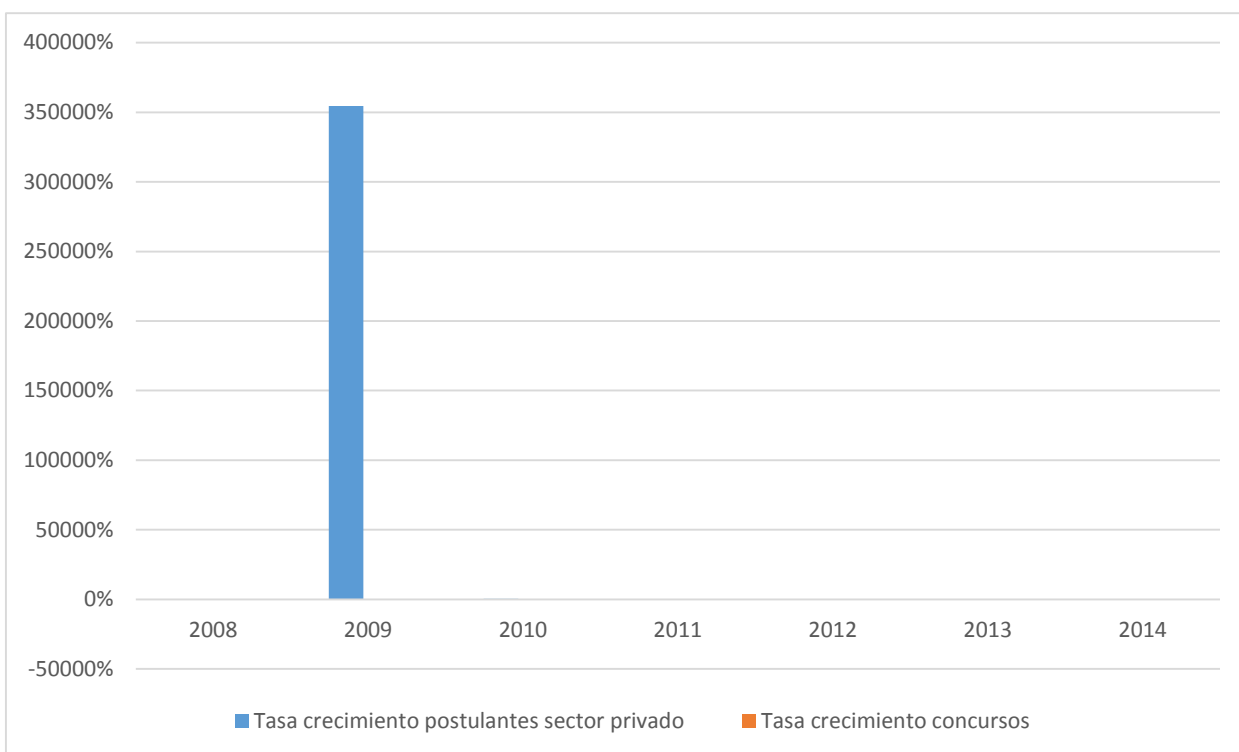
Fuente: Elaboración propia en base a DNSC (2014d)

Sin embargo, es importante señalar que existen algunos puntos de ruptura por debajo de la misma, los cuales corresponden a los años 2008 con un promedio de 0.0044 postulantes del sector privado por concurso; 2009 con 12.6643 y 2014 con 57.7135 postulantes del sector privado por concurso.

Para la identificación de las posibles causas de esas rupturas, se verifican con mayor detalle los datos en el gráfico 6:

**Gráfico 6. Análisis de rupturas en “candidatos del sector privado”**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Postulantes sector privado	1	3,546	21,361	23,245	18,596	18,788	10,677
Concursos	228	280	260	406	223	212	185
Tasa crecimiento postulantes sector privado		354500%	502%	9%	-20%	1%	-43%
Tasa crecimiento concursos		23%	-7%	56%	-45%	-5%	-13%
Razón geométrica		15543.46	-70.34	0.16	0.44	-0.21	3.39



**Fuente:** Elaboración propia en base a DNSC (2014d)

El año 2008, es el primer año en el cual se logran identificar postulantes del sector privado, habiendo sido identificado 1 postulante del sector privado, y 228 los concursos efectuados. Ello explica el promedio de 0.0044 con el que se produce la ruptura observada en el gráfico 5.

Para el año 2009, la tasa de crecimiento en relación al período anterior, para el número de postulantes del sector privado fue de 354500%, debido a que en ese año se lograron identificar más postulantes provenientes de ese sector en los registros de datos, mientras que para los concursos fue de 23%, y la razón entre ambos fue de 15543.46. Ello indica que el crecimiento en el número de concursos efectuados ha sido mayor en relación al crecimiento en el número de postulantes del sector privado identificados, lo cual implica una reducción en el promedio de postulantes por concurso, produciendo con ello la ruptura en la línea de tendencia.

Por último, para el año 2014, la tasa de crecimiento del número de postulantes del sector privado identificados fue de -43%, mientras que para los concursos fue de -13%, y la razón entre ambos fue de 3.39. Ello refleja un decrecimiento mayor en el número de postulantes del sector privado en relación al decrecimiento en el número de concursos efectuados, lo cual implica una reducción en el promedio de postulantes por concurso, produciendo con ello la ruptura.

#### 4. Candidatos del sector público

Como se observa en el gráfico 4, únicamente ha sido posible diferenciar la procedencia de algunos postulantes del sector público a partir del año 2009. Al aplicar el indicador “candidatos del sector público” con la información disponible para el período 2009-2014, se obtiene una línea de tendencia alcista (Gráfico 7). Esto indica que la capacidad del SADP para atraer candidatos del sector público con experiencia e idoneidad tenderá a ir en aumento, lo cual es positivo para el Sistema, pues el incremento de postulantes promoverá la apertura de los procesos evitando la arbitrariedad, la politización y las prácticas de patronazgo o clientelismo, y permitirá además disminuir la fuga de talentos del sector público hacia el sector privado.

**Gráfico 7. Candidatos del sector público**



Fuente: Elaboración propia en base a DNSC (2014d)

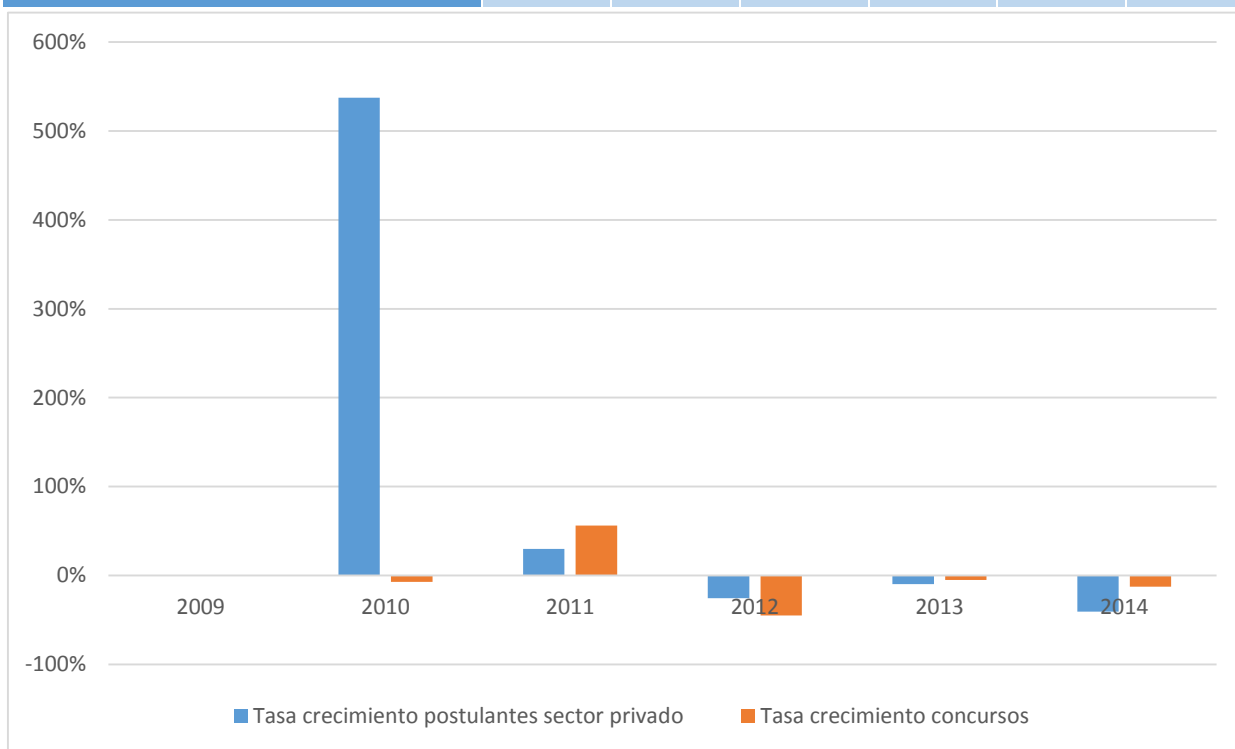
Sin embargo, es importante señalar que existen algunos puntos de ruptura por debajo de la misma, los cuales corresponden a los años 2009 con un promedio de 7.65 y 2014 con 38.19 postulantes del sector privado por concurso.

Para la identificación de las posibles causas de esas rupturas, se verifican con mayor detalle los datos en el gráfico 8:



**Gráfico 8. Análisis de rupturas en “candidatos del sector público”**

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Postulantes sector público	2,141	13,643	17,722	13,200	11,918	7,066
Concursos	280	260	406	223	212	185
Tasa crecimiento postulantes sector público		537%	30%	-26%	-10%	-41%
Tasa crecimiento concursos		-7%	56%	-45%	-5%	-13%
Razón geométrica		-75.21	0.53	0.57	1.97	3.20



**Fuente:** Elaboración propia en base a DNSC (2014d)

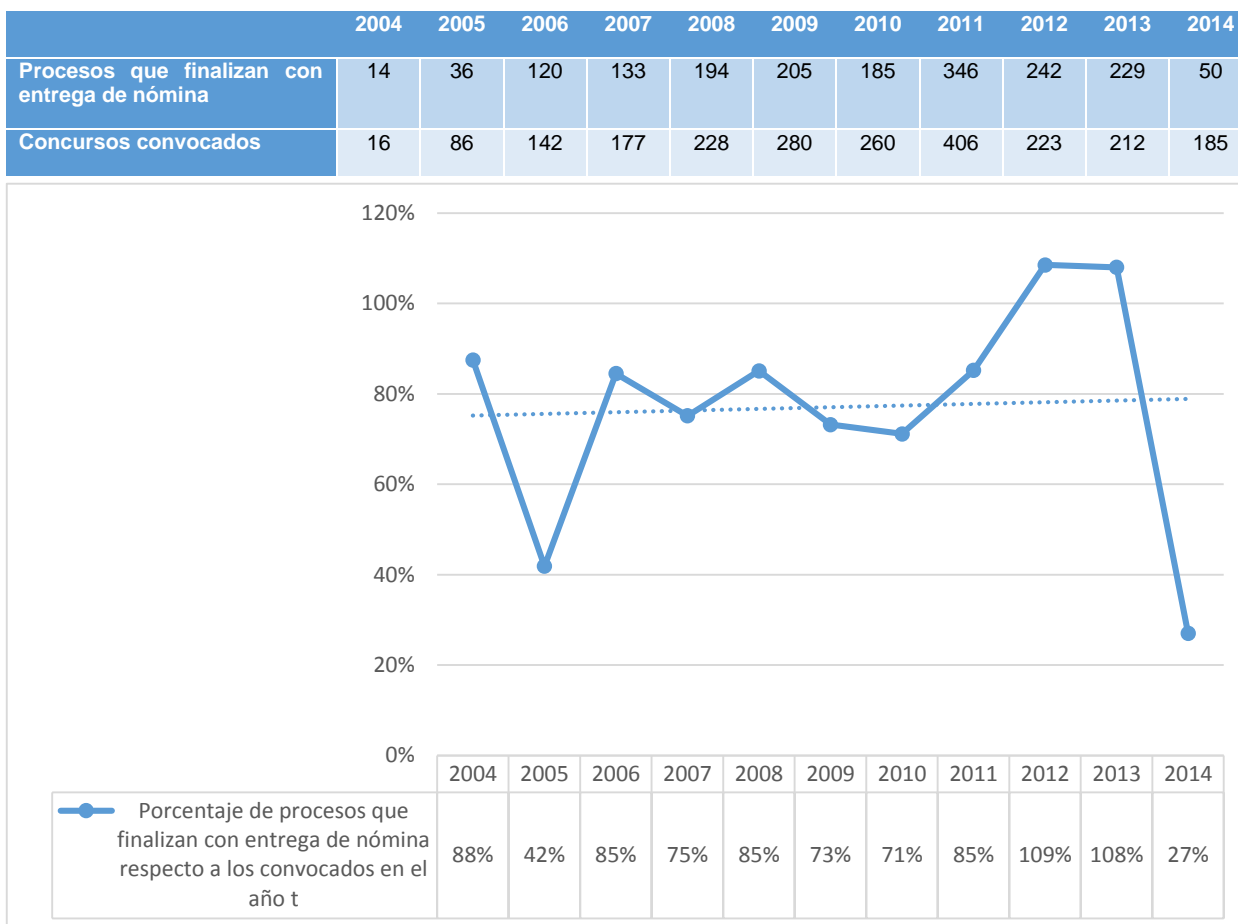
El año 2008, es el primer año en el cual se logran identificar postulantes del sector público, habiendo sido identificados 2,141 postulante del sector público y siendo 228 los concursos efectuados. Ello explica el promedio de 7.65 que se toma como punto inicial y que produce la ruptura en la línea de tendencia, pues en los años subsiguientes la identificación de procedencia de los postulantes en el registro de datos mejora considerablemente.

Por otra parte, para el año 2014, la tasa de crecimiento del número de postulantes del sector público identificados fue de -41%, mientras que para los concursos fue de -13%, y la razón entre ambos fue de 3.20. Ello refleja un decrecimiento mayor en el número de postulantes del sector público en relación al decrecimiento en el número de concursos efectuados, lo cual implica una reducción en el promedio de postulantes por concurso, produciendo con ello la ruptura en la línea de tendencia.

## 5. Procesos que finalizan con entrega de nómina de candidatos

Al aplicar el indicador “procesos que finalizan con entrega de nómina de candidatos” al período 2004-2014 sobre los datos de los procesos que finalizan con entrega de nómina de candidatos en cada año y de los concursos convocados por año de acuerdo a la fecha de inicio de publicación, se observa una línea de tendencia levemente alcista. Esto indica que la capacidad del SADP para generar nóminas de candidatos idóneos, en base a criterios de mérito, que cubran la demanda de los clientes para la gestión pública, tenderá a un crecimiento progresivo lento pero estable. Ello es positivo para el Sistema pues genera credibilidad y legitimidad por su eficacia en la producción de nóminas de candidatos idóneos, con lo cual la autoridad puede elegir entre diferentes opciones a aquella que satisfaga sus requerimientos.

**Gráfico 9. Procesos que finalizan con entrega de nómina de candidatos**



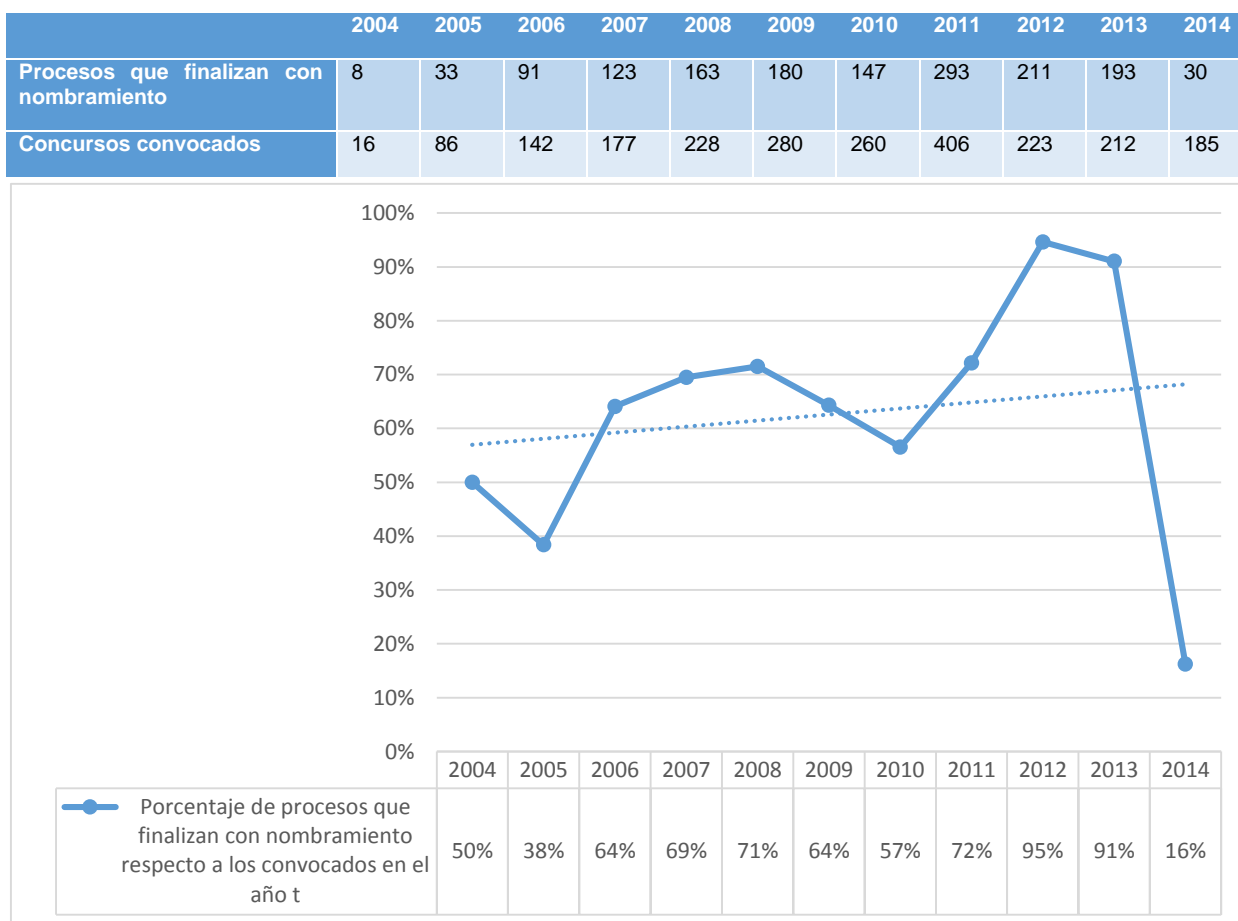
Fuente: Elaboración propia en base a DNSC (2014d)

No obstante, es importante señalar que existen algunos puntos principales de ruptura por debajo de la misma, los cuales corresponden a los años 2005 con un 42% de procesos que finalizan con entrega de nómina respecto a los convocados, y el 2014 con un 27%. Sin embargo, no es posible identificar las causas de los puntos de ruptura a partir de la información disponible para el estudio.

## 6. Procesos que finalizan con nombramiento de directivos

Al aplicar el indicador “procesos que finalizan con nombramiento de directivos” al período 2004-2014 sobre los datos de los procesos con nombramiento de directivos en el año t y de los concursos convocados por año de acuerdo a la fecha de inicio de publicación, se observa una línea de tendencia alcista (Gráfico 10), lo cual indica que la capacidad del SADP para proveer directivos idóneos de acuerdo a los criterios de mérito y confianza política requeridos por los clientes, tenderá a un crecimiento progresivo. Ello es positivo para el Sistema pues genera credibilidad y legitimidad por su eficacia en incorporar directivos públicos idóneos para la gestión pública.

**Gráfico 10. Procesos que finalizan con nombramiento de directivos**



Fuente: Elaboración propia en base a DNSC (2014d)

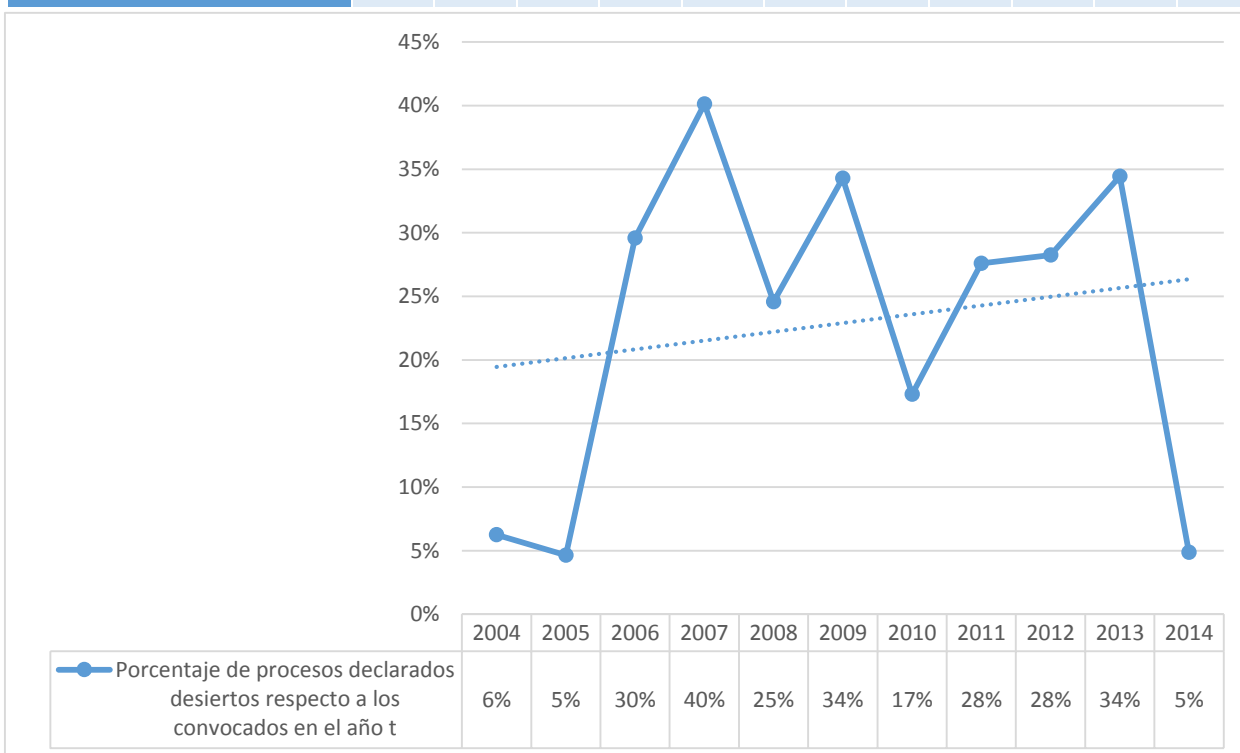
Es importante señalar que existen algunos puntos de ruptura por debajo de la línea de tendencia, los cuales corresponden a los años 2004 con 50% de procesos que finalizan con nombramiento de directivos respecto a los convocados; 2005 con un 38%; 2010 con un 57% y 2014 con un 16%. Para los años 2004 y 2005 podría deberse al mismo proceso de adaptación de pasar de un sistema de designación en base a criterios de confianza a uno que prioriza el mérito. Por otra parte, los años 2010 y 2014 coinciden con períodos de cambio de gobierno lo cual es indicativo de que los criterios políticos toman mayor peso en ese tipo de coyunturas, por lo que habría que fortalecer el Sistema para responder de mejor forma ante ese tipo de escenarios.

## 7. Procesos declarados desiertos

Al aplicar el indicador “procesos declarados desiertos” al período 2004-2014 sobre los datos de los concursos declarados desiertos y de los concursos convocados por año de acuerdo a la fecha de inicio de publicación, se observa una línea de tendencia alcista, lo cual indica que el número procesos que no finalizan satisfactoriamente con propuesta y selección de candidatos por no satisfacer criterios de idoneidad y/o de confianza política tiende a la alza (ver gráfico 11). Esto es un llamado de atención pues podría dañar la credibilidad en el Sistema, pues su objetivo es dotar a la administración pública de directivos idóneos para la gestión pública, por lo que se espera que los concursos finalicen con nombramiento de directivo, y el hecho de que los procesos concluyan con declaración de desierto evita que se cumpla dicho objetivo.

**Gráfico 11. Procesos declarados desiertos**

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Procesos declarados desiertos	1	4	42	71	56	96	45	112	63	73	9
Concursos convocados	16	86	142	177	228	280	260	406	223	212	185



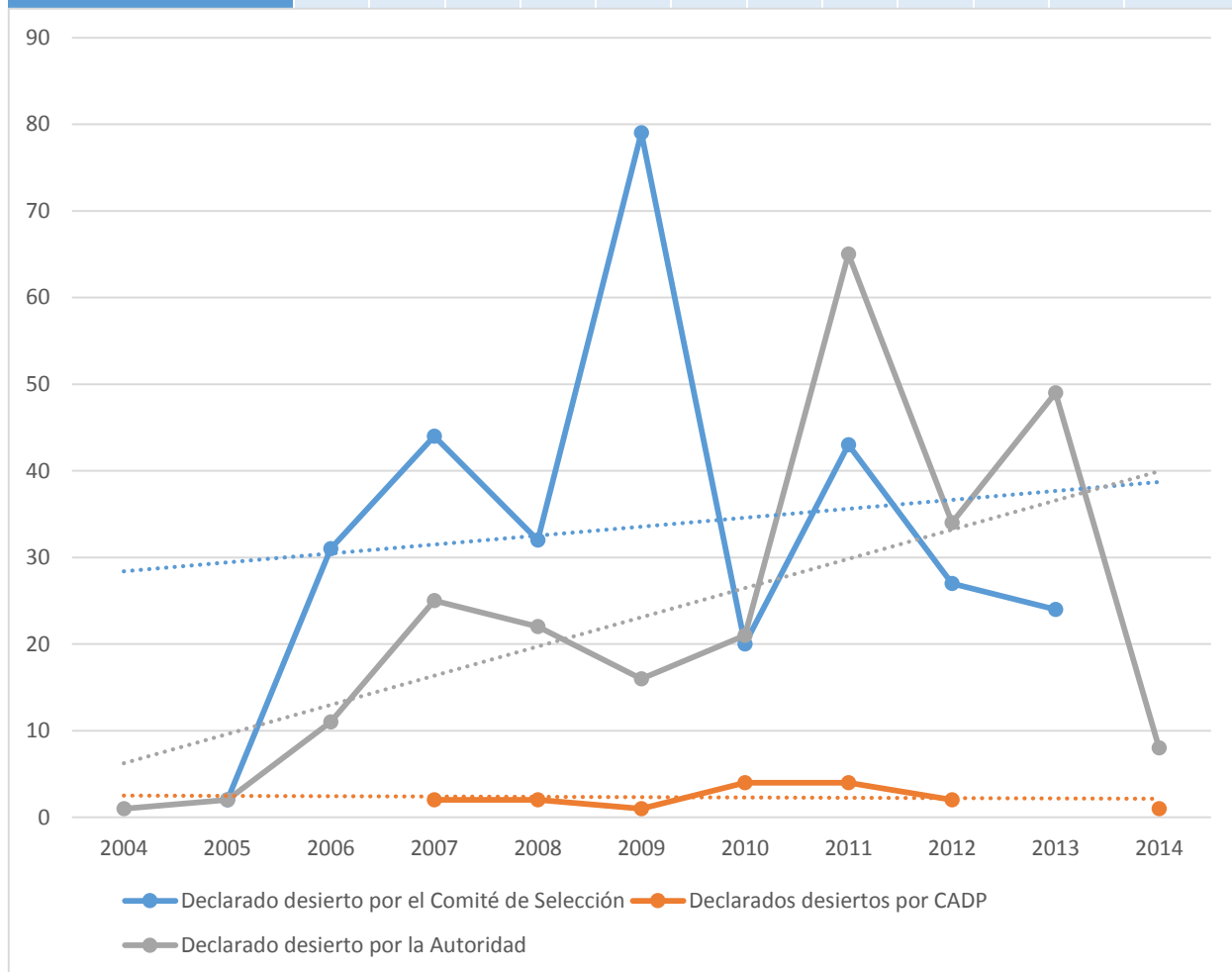
**Fuente:** Elaboración propia en base a DNSC (2014d)

Existen algunos puntos por encima de la línea de tendencia que sobresalen de forma considerable, los cuales corresponden a los años 2007 con 40% de procesos declarados desiertos respecto a los convocados; 2009 con un 34% y 2013 con un 34%.

Para identificar posibles líneas de análisis sobre las causas de las alzas en los porcentajes de concursos declarados desiertos en relación a los convocados en el año se verifica la información explicitada en el gráfico 12:

**Gráfico 12. Análisis de rupturas en “procesos declarados desiertos”**

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Total general
Declarado desierto por el Comité de Selección	-	2	31	44	32	79	20	43	27	24	-	302
Declarados desiertos por CADP	-	-	-	2	2	1	4	4	2	-	1	16
Declarado desierto por la Autoridad	1	2	11	25	22	16	21	65	34	49	8	254
<b>Total desiertos por año</b>	<b>1</b>	<b>4</b>	<b>42</b>	<b>71</b>	<b>56</b>	<b>96</b>	<b>45</b>	<b>112</b>	<b>63</b>	<b>73</b>	<b>9</b>	<b>572</b>



Fuente: Elaboración propia en base a DNSC (2014d)

Se observa que el mayor número de concursos desiertos han sido declarados por los Comité de Selección, con un total de 302 concursos declarados desiertos, mientras que por el CADP han sido declarados desiertos 16, y por la Autoridad 254 concursos.

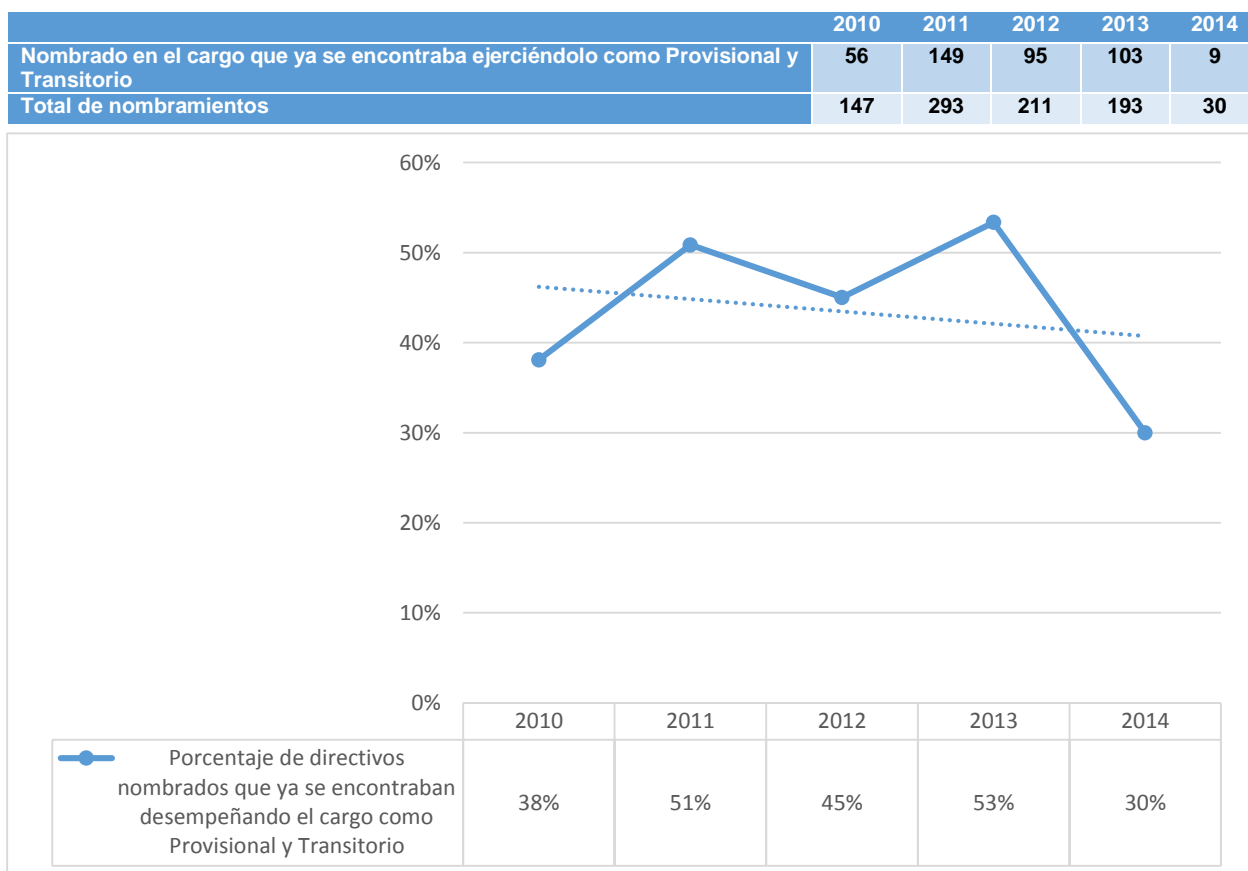
Respecto a los puntos sobresalientes en la tendencia del gráfico 11, se observa que para el 2007, un total de 71 concursos fueron declarados desiertos; 44 fueron declarados desiertos por los Comités de Selección; 2 por el CADP, y 25 por la Autoridad. En el año 2009, un total de 96 concursos fueron declarados desiertos; 79 por los Comités de Selección; 1 por el CADP, y 16 por la Autoridad. Finalmente en el año 2013, fueron declarados desiertos un total de 73 concursos; 24 por los Comités de Selección; ninguno por el CADP, y 49 por la Autoridad.

Por otra parte, es importante además observar las líneas de tendencia de los concursos declarados desierto en el gráfico 12, pues mientras que la tendencia del CADP es levemente bajista, reflejando mayor estabilidad, tanto la línea de tendencia de los Comités de Selección como de la Autoridad son alcistas, con una mayor tendencia de crecimiento en la Autoridad. Esto podría dar indicios de arbitrariedad, politización y de prácticas de patronazgo o clientelismo dentro de los procesos de reclutamiento y selección, afectando con ello la credibilidad y legitimidad del sistema, así como la eficacia en el cumplimiento de sus objetivos. Por tanto, es importante profundizar en próximos estudios acerca de las causas o fundamentos por los cuales son declarados desierto los concursos por parte de las entidades, principalmente por los Comités y las Autoridades.

## 8. Directivos provisionales

En relación a los datos sobre el número de personas que, encontrándose desempeñando el cargo de forma provisional, fueron nombrados como directivos, del total de nombramientos efectuados, según la información proporcionada por la Dirección Nacional del Servicio Civil, únicamente ha sido posible identificarlos a partir del año 2010. Al aplicar el indicador “directivos provisionales” al período 2010-2014, se observa una línea de tendencia bajista, lo cual indica que el número de nombramientos de directivos que ya se encontraban desempeñando provisionalmente el cargo tenderá a disminuir, como se muestra en el gráfico 13.

**Gráfico 13. Directivos provisionales**



Fuente: Elaboración propia en base a DNSC (2014d)

Sin embargo, los porcentajes obtenidos en los diferentes años son altos, principalmente para el 2011, 2012 y 2013, los cuales presentan un 51%, 45% y 53% respectivamente. Ello es un llamado de atención pues podría dañar la credibilidad y legitimidad del Sistema, ya actualmente existe una percepción de que existen privilegios en los procesos de reclutamiento y selección para aquellos que ya se encuentran desempeñando los cargos como provisionales y transitorios, pues son los que en su mayoría resultan nombrados (El Mercurio, 2014; Williamson, 2014), lo cual se constata según los datos presentados.

Lo anterior concuerda con las principales críticas que se expresaron al efectuarse el cambio de coalición en el gobierno, asumiendo el Presidente Piñera, las cuales se centraron en lo referente al nombramiento de gran cantidad de provisionales y transitorios (Egaña, 2011). Sin embargo, con la información disponible, no es posible profundizar sobre las causas probables de los elevados porcentajes en el nombramiento de directivos que ya se encontraban desempeñando el cargo como provisionales y transitorios, por lo que debe considerarse su abordaje en próximos estudios.

## **9. Desarrollo de perfiles**

El artículo cuadragésimo octavo de la Ley N° 19.882 del Nuevo Trato laboral (Ministerio de Hacienda, 2003) establece entre los requisitos para convocar a un proceso de selección la definición del perfil profesional para el cargo, y de las competencias y aptitudes requeridas para desempeñarlo. Por tanto, todos los cargos directivos adscritos al SADP para los cuales se ha efectuado concurso poseen un perfil desarrollado previo a ser convocados.

El perfil profesional, de competencias y aptitudes del alto directivo público en el caso del I nivel, es definido por el Ministro respectivo y propuesto al Consejo de Alta Dirección pública en una sesión del mismo Consejo. En el caso del II nivel, el perfil es definido por el jefe de servicio y discutido por un comité de selección, compuesto por un representante del jefe de servicio, un representante del ministerio y por un profesional representante del Consejo de Alta Dirección Pública. Estos perfiles son luego enviados a la Dirección Nacional del Servicio Civil para su registro. Actualmente los perfiles publicados contienen requisitos legales (educación universitaria, experiencia previa comprobable), misión del cargo, contexto del cargo, entre otros (Centro de Políticas Públicas UC, 2013).

Por ello, no es necesario aplicar el indicador pues el resultado para cada año del período 2004-2014 sería del 100%. Sin embargo, es posible afirmar entonces, que los perfiles para los cargos adscritos al SADP consideran las competencias claves para el éxito en el desempeño del puesto.

## **10. Actualización de perfiles**

No ha sido posible aplicar el indicador “actualización de perfiles” a partir de la información disponible para el estudio, debido a que no se cuenta con el dato acerca de cuáles son los cargos que se han concursado por año, ni tampoco se encuentran diferenciados el número de cargos adscritos y no adscritos existentes en SADP en cada año.

Sin embargo, la aplicación del ya mencionado artículo cuadragésimo octavo de la Ley N° 19.882 del Nuevo Trato laboral (Ministerio de Hacienda, 2003) permite afirmar que el SADP actualiza los perfiles cada vez que se convoca a concurso el cargo, por lo que se incorporan criterios de idoneidad acordes a los cambios y a las nuevas exigencias de la gestión pública.

## 11. Cargos directivos con titulación universitaria

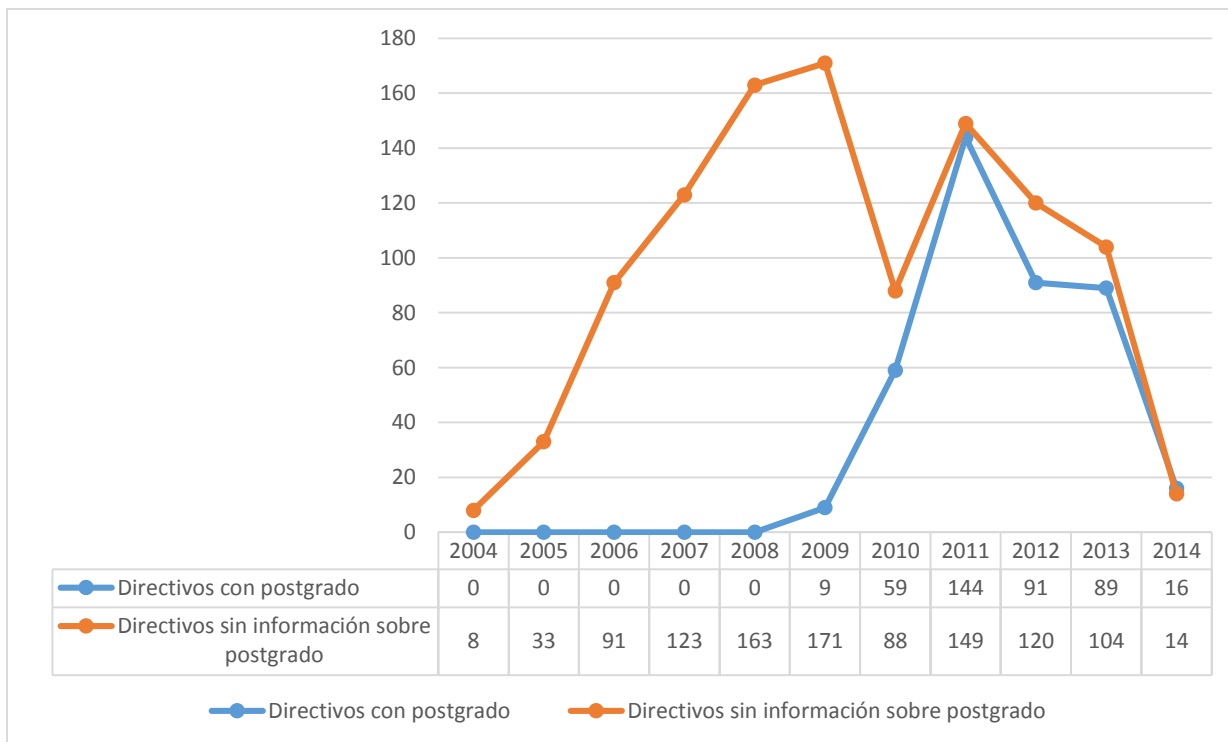
El artículo cuadragésimo de la Ley N° 19.882 del Nuevo Trato laboral (Ministerio de Hacienda, 2003), establece entre los requisitos para ejercer un cargo de alta dirección pública el poseer un título de una carrera de, a lo menos, 8 semestres de duración, otorgado por una universidad o instituto profesional del Estado o reconocidos por éste. Ello ocasiona que el número de directivos del SADP con titulación universitaria nombrados al año sea igual al total de directivos del SADP nombrados, razón por la cual no es necesario aplicar el indicador pues el resultado para cada año del período 2004-2014 sería del 100%.

Por tanto, es posible afirmar que la tecnificación de las plantillas públicas en relación a directivos con título de grado es de un 100%, lo cual promueve el criterio de competencia técnica en la gestión pública.

## 12. Cargos directivos con titulación universitaria de postgrado

Respecto a los datos para identificar el número de directivos con titulación universitaria de postgrado nombrados cada año en relación al total de nombramientos por año, según la información proporcionada por la DNSC, únicamente ha sido posible diferenciarlos a partir del año 2008 como se observa en el gráfico siguiente:

**Gráfico 14. Información sobre número de directivos con titulación universitaria de postgrado**

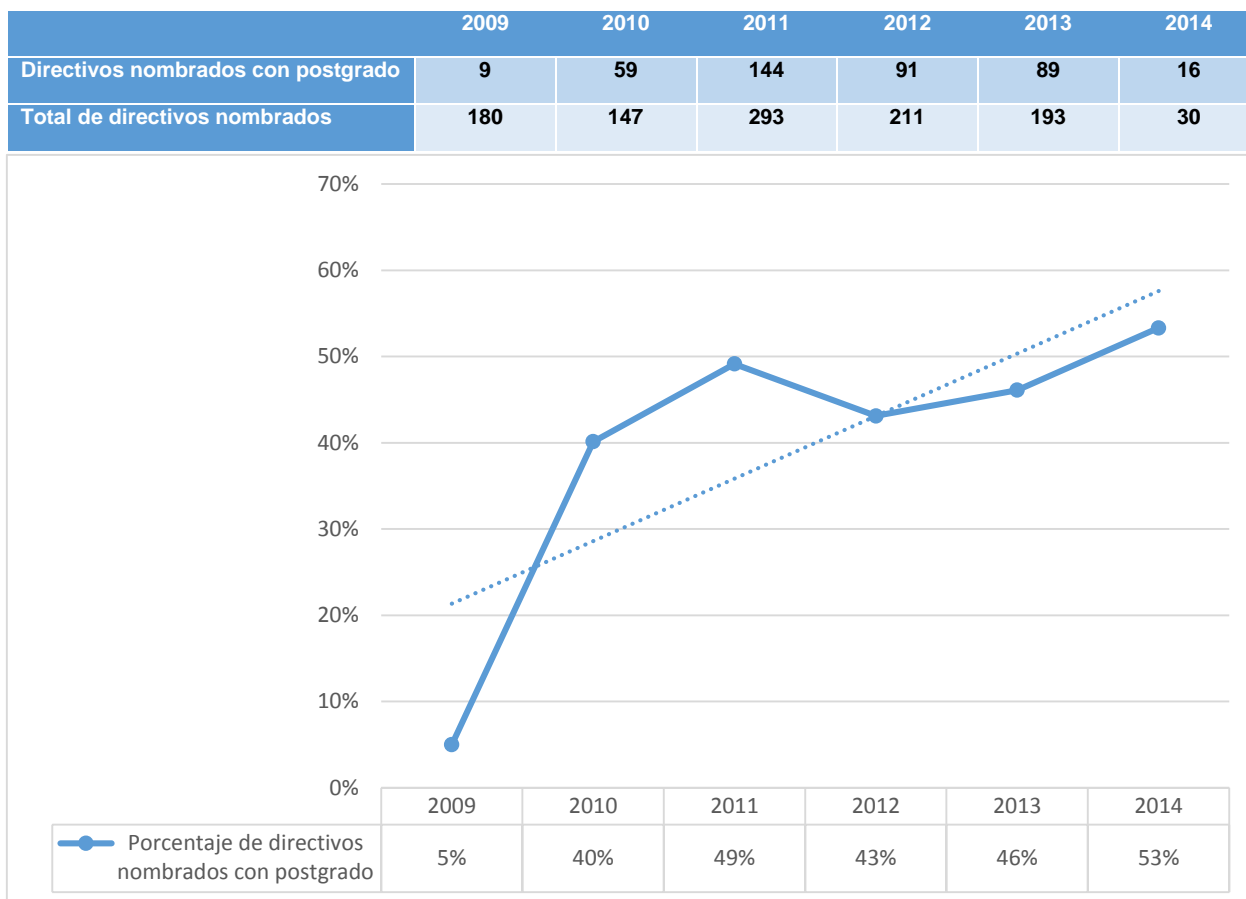


Fuente: Elaboración propia en base a DNSC (2014d)

Al aplicar el indicador “cargos directivos con titulación de postgrado” con la información disponible para el período 2009-2014, se observa una línea de tendencia alcista. Ello indica que la tecnificación de las plantillas públicas en relación a los directivos públicos con título de postgrado irá en aumento, lo cual constata la capacidad del Sistema para incrementar la competencia técnica en la gestión pública.



**Gráfico 15. Cargos directivos con titulación universitaria de postgrado**



Fuente: Elaboración propia en base a DNSC (2014d)

Si bien se identifican algunos puntos por debajo de la línea de tendencia como lo son el año 2009, 2013 y 2014, estos no son críticos, pues al verificar con más detalle la información en el cuadro 5, se observa que el punto más bajo correspondiente al año 2009 se debe a que para ese año, de un total de 180 nombramientos no fue posible obtener información sobre el nivel de postgrado de 171, lo cual explica el bajo porcentaje el cual incide aumentando la inclinación de la línea de tendencia.

**Cuadro 5. Análisis de rupturas en “cargos directivos con titulación universitaria de postgrado”**

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Directivos nombrados con postgrado	9	59	144	91	89	16
Directivos sin información sobre postgrado	171	88	149	120	104	14
Total de directivos nombrados	180	147	293	211	193	30

Fuente: Elaboración propia en base a DNSC (2014d)

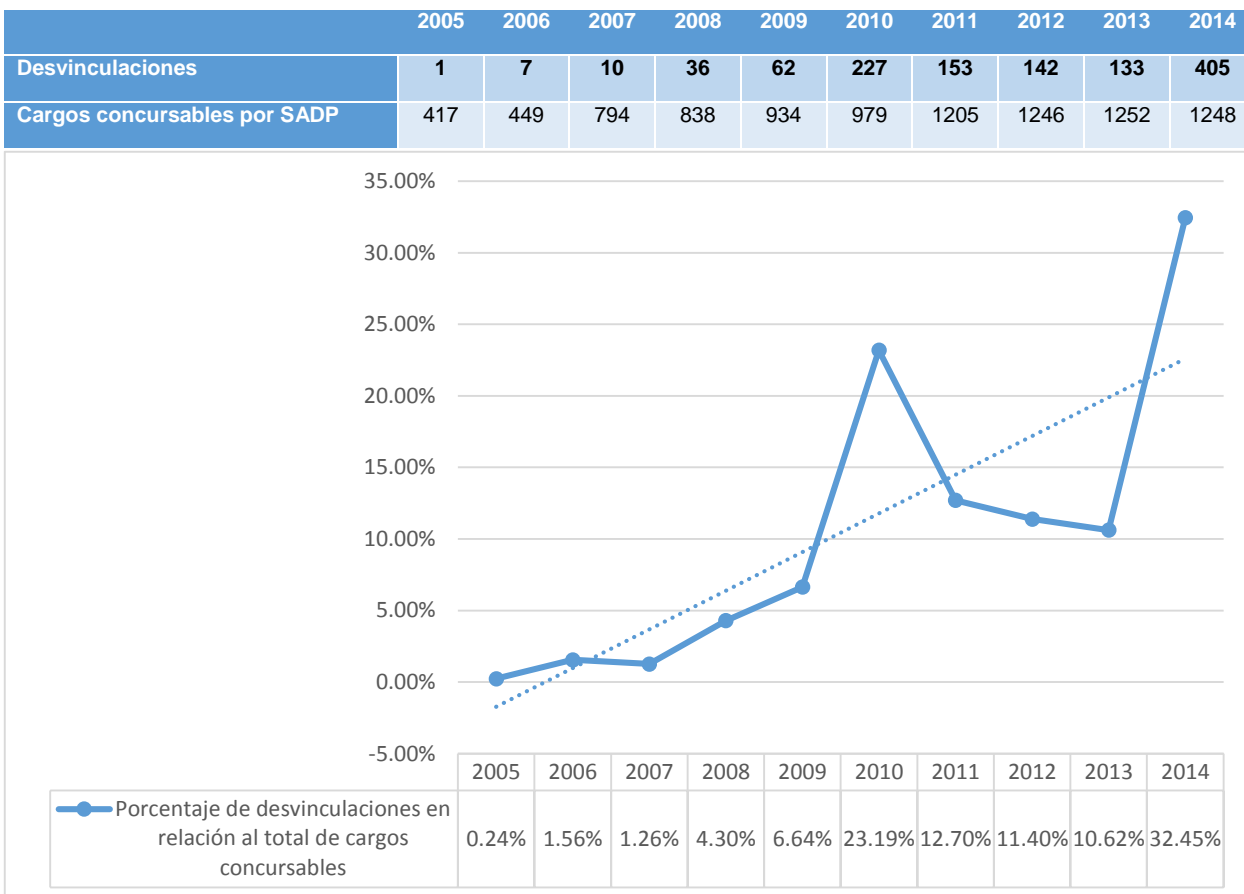
Por otra parte, respecto a los puntos correspondientes para el año 2013 y 2014, se observa que la distancia no es significativa pues sus porcentajes se encuentran próximos a los demás puntos en la línea de tendencia.

### 13.Desvinculaciones

Debido a que no es posible aplicar el indicador “desvinculaciones” solo para los cargos adscritos al SADP pues en la base de datos no se encuentran desagregados por adscritos y no adscritos al SADP por año, se sustituye la formula (N° de directivos adscritos al SADP desvinculados en el año t / N° Total de cargos directivos adscritos al SADP en el año t)\*100 por la formula (N° de directivos nombrados por SADP desvinculados en el año t / N° Total de directivos en el SADP en el año t)\*100.

Así, el indicador se aplica desde el año 2005, año en el cual se registra la primera desvinculación, hasta el año 2014, y se observa una línea de tendencia alcista, lo cual indica que la cantidad de desvinculaciones tanto por solicitud de la autoridad como por renuncia de los directivos públicos tiende a aumentar.

**Gráfico 16. Desvinculaciones**



Fuente: Elaboración propia en base a DNSC (2014d)

Al verificar los puntos de ruptura por sobre la línea de tendencia, se observa que éstos corresponden a los años 2005 con 0.24% de directivos desvinculados en relación al total de cargos directivos concursables por SADP; 2006 con 1.56%; 2010 con 23.19% y 2014 32.45% directivos desvinculados.

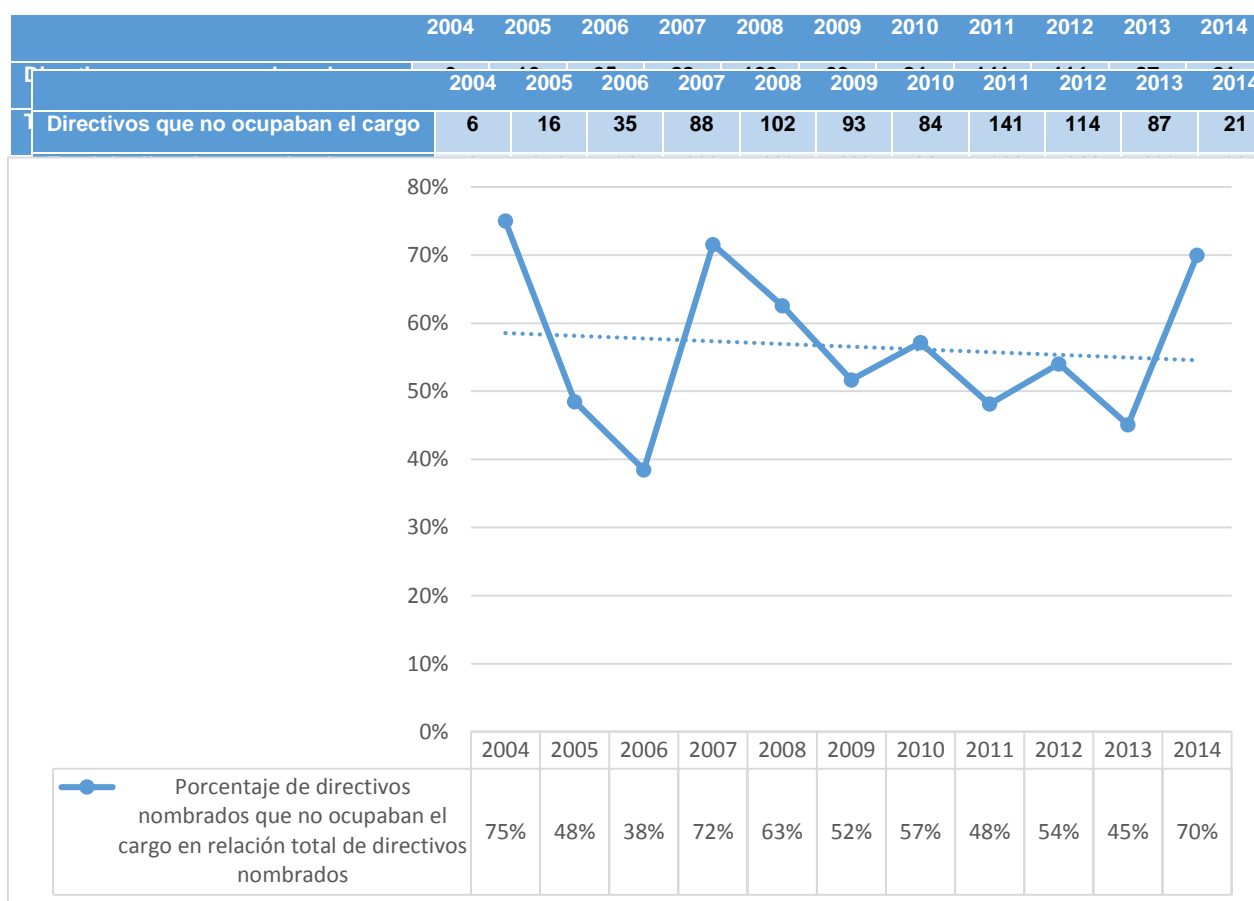
A excepción del 2005, en el cual se registra la primera desvinculación, los puntos corresponden a años en los cuales ocurrió un cambio de gobierno. En el año 2006 se da la transición de Ricardo Lagos a Michelle Bachelet; en el 2010, de Michelle Bachelet a Sebastián Piñera; y en el 2014 de Sebastián Piñera a Michelle Bachelet. Ello concuerda

con la percepción de abuso en el ejercicio de la facultad de efectuar desvinculaciones (El Mercurio, 2014; Williamson, 2014), y es indicio de que existen despidos o rescisiones de empleo que, afectando a puestos de trabajo de carácter profesional, se deben a meras razones de cambio del liderazgo político en los gobiernos, lo cual es dañino para la legitimidad y credibilidad del Sistema.

#### 14. Nuevas incorporaciones

Al aplicar el indicador “nuevas incorporaciones” al período 2004-2014 sobre los datos de directivos nombrados, que no ocupaban el cargo, en relación al total de directivos nombrados por año, se observa una línea de tendencia levemente bajista (ver gráfico 18). Ello indica que el Sistema logra un balance adecuado entre estabilidad e innovación en la gestión pública, manteniendo con ello una buena capacidad de atracción de candidatos idóneos pues envía un mensaje de que se promueve el ingreso de personas nuevas pero también premia con la continuidad a aquellos que se desempeñan con éxito en el cargo.

**Gráfico 17. Nuevas incorporaciones**



Fuente: Elaboración propia en base a DNSC (2014d)

Al verificar los puntos de ruptura, sobresalen considerablemente los correspondientes a los años 2004, 2007, 2008 y 2014. Como factores causales de este comportamiento se señala que en el año 2004 se implementa propiamente el SADP con la incorporación de 417 cargos (adscritos y no adscritos) lo cual explica el porcentaje elevado de las nuevas incorporaciones. Para los años 2007 y 2008 se perfila como posible causa la aceleración

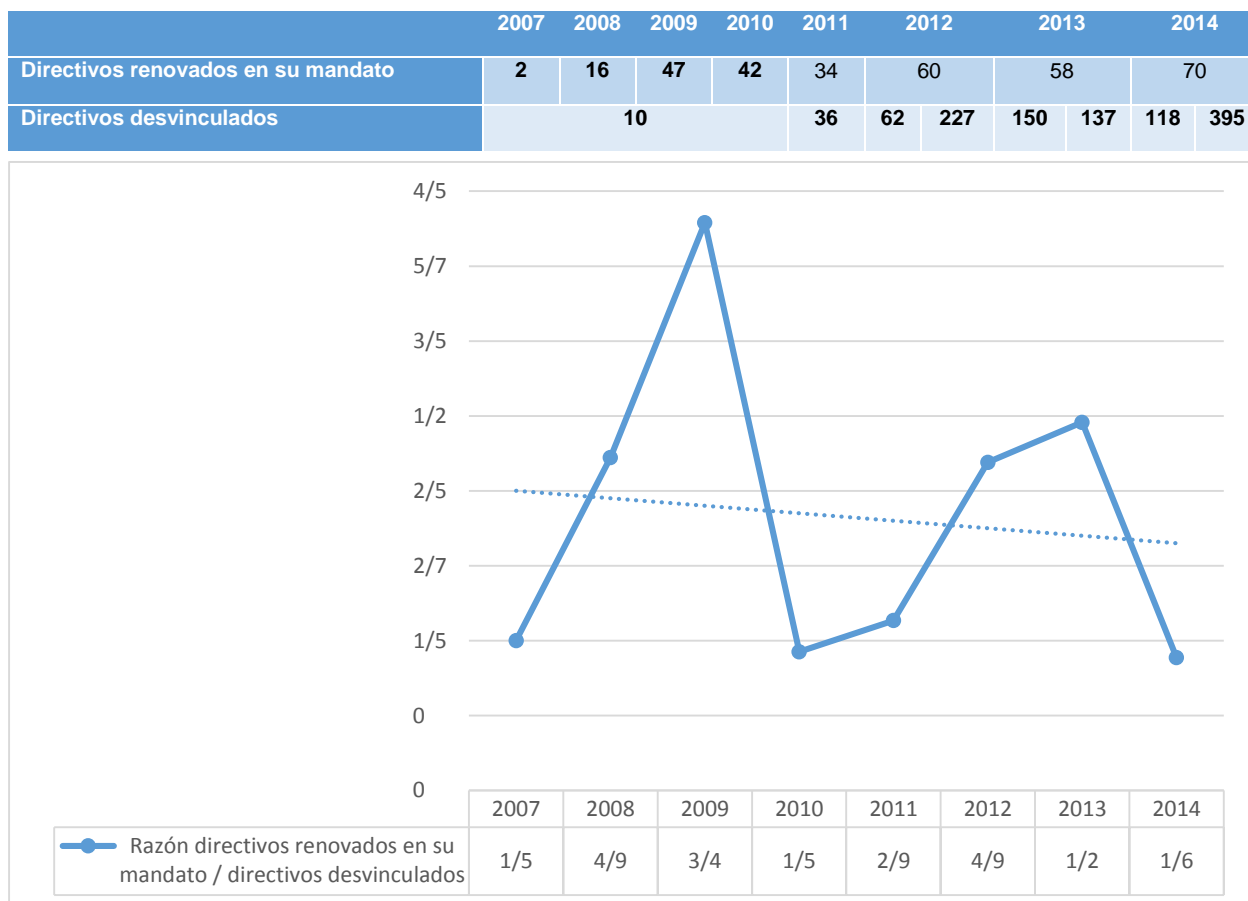
del proceso de incorporación de los cargos, efectuada por la Presidenta Bachelet (Lafuente, et al., 2013).

Finalmente para el 2014, se visualiza como causa probable el cambio de coalición gobernante y el alto número de desvinculaciones, lo cual permitió la incorporación de nuevos directivos a los cargos adscritos al SADP (Castañeda, 2014).

## 15. Continuidad

De acuerdo a la información brindada por la DNSC, se identifican directivos renovados en su mandato a partir del año 2007. Al aplicar el indicador “continuidad” al período 2007-2014 sobre los datos de directivos renovados en su mandato y directivos desvinculados por año, se observa una línea de tendencia bajista, lo cual indica que el Sistema se proyecta a continuar desvinculando más directivos que los que son renovados en su mandato. Ello afecta la capacidad del SADP para generar estabilidad e incentivar el rendimiento y la participación de profesionales idóneos para la gestión pública, pues refleja pocas oportunidades para generar carrera en la gerencia pública.

**Gráfico 18. Continuidad**



Fuente: Elaboración propia en base a DNSC (2014d)

Cabe destacar que los puntos más bajos corresponden a los años 2010, con una razón de 1/5, y 2014 con una razón de 1/6. Ambos años coinciden con cambios en la coalición de gobierno, por lo que se percibe una menor posibilidad de ser renovado frente a la ocurrencia de éste tipo de eventos, lo cual debe ser analizado con mayor profundidad en próximos estudios.

## **16. Compresión vertical de los salarios**

Con la información disponible, no fue posible aplicar el indicador “compresión vertical de los salarios”. Sin embargo, en base al análisis de la equidad interna realizado por la Dirección Nacional del Servicio Civil (DNSC, 2013d) el cual permite verificar, de acuerdo con la valoración de cargos de I y II Nivel Jerárquico, la consistencia interna que poseen las remuneraciones, se puede constatar que existe una descompresión significativa entre las remuneraciones del I Nivel Jerárquico en relación a las del II Nivel Jerárquico lo cual puede ser síntoma de captura del sistema por algunas élites y de un grado más o menos alto de inequidad interna de la estructura de compensación. Esto reduce los incentivos de carrera y el estímulo al rendimiento.

## **17. Sueldo gubernamental promedio en la Alta Dirección Pública / Sueldo promedio del sector privado**

Con la información disponible, no fue posible aplicar el indicador “sueldo gubernamental promedio en la Alta Dirección Pública / Sueldo promedio del sector privado”. No obstante, en base al análisis de competitividad externa desarrollado por la Dirección Nacional del Servicio Civil (DNSC, 2013d) es posible verificar que la tendencia de las remuneraciones es que a medida que se avanza en la escala jerárquica, disminuye la competitividad de las remuneraciones, disminuyendo con ello los estímulos para el rendimiento, dificultando además, bajo esta perspectiva, la atracción de talentos ejecutivos desde el sector privado al sector público.

## **8. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

Las administraciones públicas deben ser responsables ante las autoridades democráticamente elegidas por la preparación, gestión e implantación de políticas que respondan al mandato político que dichas autoridades encarnan. Pero además, deben también velar por valores e intereses ciudadanos que están por encima de los intereses políticos de los gobernantes de turno, y defender la neutralidad de la acción del Estado frente a las posibles arbitrariedades de los gobernantes.

Para ello es necesario que las administraciones gocen de autonomía frente a aquellas demandas de políticos y grupos de poder que atenten contra los intereses ciudadanos o la neutralidad de la acción pública. Los dos requerimientos anteriores exigen entonces que la administración pública tenga la capacidad técnica necesaria para ejercer eficazmente su función, tanto en el diseño de las políticas como en el ejercicio neutral de la autoridad pública (Echebarría & Cortázar, 2007).

Por tal motivo, es necesario efectuar una reforma y modernización profunda de la administración pública orientada a la despolitización y profesionalización de la función pública, para que las instituciones estatales adquieran un conjunto de atributos que les permitan disponer de personal con las aptitudes, actitudes y valores necesarios para estructurar su modelo de negocio y su cadena de valor en torno a la creación del valor público demandado por los ciudadanos.

Es por esto que desde finales del siglo XX, en América Latina, se han venido efectuando diversos intentos de reforma de las instituciones, en contextos nacionales que comparten elementos comunes, tales como fragmentación, polarización, aguda desigualdad, naturaleza clientelar del sistema político, y carácter patrimonial de las administraciones públicas, entre otras.

Sin embargo, para poder implementar eficazmente los cambios planteados por las reformas, es necesaria la conformación de un cuerpo directivo altamente capacitado, pues la reforma en la función pública lleva consigo un cambio de valores en la administración del Estado, lo cual puede significar en algunos casos pérdida de poder para los políticos, y quienes acostumbrados a ocupar el aparato público como un botín electoral pueden actuar en contra de la consolidación de ésta.

Así entonces, se espera un cuerpo directivo en el cual los directores públicos sean fieles cumplidores de los mandatos emanados de la autoridad como parte del proceso de creación del valor público, pero que además cumplan con requisitos de idoneidad y mérito para el desempeño del cargo y la consecución de los resultados deseados, por lo que también se espera que se conviertan en actores importantes e innovadores que ayuden a descubrir y definir lo que es valioso. Pero, pese a ello, existen directores públicos que velan por sus propios intereses y que dominan el proceso político democrático alejándose del cumplimiento del mandato emanado por la ciudadanía a través de los procesos políticos (Moore, 1998).

Por tal motivo, el perfeccionamiento de mecanismos como los sistemas de alta dirección pública se vuelve importante, pues en la medida en que esto suceda, será ir respondiendo a los desafíos de contar con una gerencia pública que tenga habilidades y competencias específicas, y de vencer la falta de continuidad y fragmentación, para brindar más estabilidad a la gerencia pública, respondiendo así de manera más coherente a las exigencias de valor público expresadas por la ciudadanía.

Para éste fin, como se señaló a lo largo del estudio, el acercamiento a la experiencia de Chile para verificar la eficacia de la implementación y desarrollo de su Sistema de Alta Dirección Pública como instrumento para disminuir el grado de politización de la función pública, puede impulsar procesos de aprendizaje organizacional para la reforma de la administración pública como parte de los procesos de reforma y modernización del Estado en los demás países de Latinoamérica.

En ese sentido, respondiendo a los objetivos planteados en la investigación, se ha podido constatar, a través de la metodología aplicada, que efectivamente el Sistema de Alta Dirección Pública en Chile ha conseguido captar la propuesta del CLAD de compatibilizar la profesionalización de los sectores fundamentales de la burocracia con el aumento de la responsabilización de los funcionarios públicos ante la sociedad y el sistema político, logrando con ello disminuir la politización de la función pública.

Ello ha sido posible determinarlo a partir de la identificación del modelo de negocio y de la cadena de valor del SADP, que nos permitieron mejorar la comprensión de como éste se estructura y organiza, como sistema de gestión de recursos humanos, en torno a su propuesta de valor público consistente en dotar a las instituciones del gobierno central de equipos directivos altamente calificados para desempeñarse en la gestión pública, de forma que optimicen la entrega de bienes y servicios a la ciudadanía y den cumplimiento a las políticas y programas definidos por la autoridad.

A partir de ello, se observó que el SADP utiliza como actividades claves para la producción su valor público: la planificación y soporte, reclutamiento y selección, inducción, gestión del desempeño, desarrollo y desvinculación. Actividades que se desprenden de los subsistemas de planificación y soporte, gestión del desempeño y

gestión del desarrollo, siendo los directamente involucrados en la promoción del mérito y de la capacidad funcional los dos últimos.

Así, al aplicar los indicadores elaborados a ámbitos propios de los subsistemas de gestión del desempeño y gestión del desarrollo para medir en que forma el SADP promueve el mérito y la capacidad funcional para cumplir con su propuesta de valor, se pudo constatar que en términos generales, ambos subsistemas contribuyen positivamente a la concreción de la propuesta de valor y a la disminución de la politización de la función pública, principalmente a través del avance en la cobertura del sistema, la atracción de nuevos candidatos (tanto del sector privado como del sector público), la producción de nóminas y nombramiento de directivos, la disminución de designación de provisionales y transitorios, el desarrollo y actualización de perfiles, y en la tecnificación de las plantillas.

Cabe señalar que parte importante del buen desempeño del SADP responde a un largo proceso de reforma y modernización del Estado en Chile, que con diversos matices durante los diferentes períodos de gobierno, ha logrado sentar las bases para una sólida institucionalidad. Sin embargo, ella no está exenta de riesgos, pues sigue afrontando los desafíos que le han sido propios desde los inicios de su historia (*path dependence*) y que siguen siendo determinantes para el desarrollo futuro tanto del SADP como de la institucionalidad chilena.

Esta dependencia de la trayectoria en el desarrollo institucional ha sido evidenciada en el estudio, pues si bien, como ya se ha mencionado, el SADP cumple efectivamente con su propuesta de valor, disminuyendo la politización en la función pública; el análisis revela que es posible fortalecer algunos aspectos del SADP en los que se han verificado ciertas debilidades en relación a lo planteado por el CLAD, las cuales podrían afectar la concreción de su propuesta de valor público.

Por ejemplo, en relación al funcionamiento del SADP como sistema de gestión de recursos humanos, es necesario señalar que este se ve limitado pues de los subsistemas contemplados en el modelo de gestión de gestión de personas únicamente es posible aplicar los de planificación y soporte, gestión del desempeño y gestión del desarrollo, y no así el de gestión organizacional, el cual es fundamental para realizar las transformaciones necesarias para orientar a la organización, en su conjunto, hacia los horizontes de largo plazo vinculados a la misión institucional, considerando contextos cambiantes.

La limitación en la aplicación del subsistema de gestión organizacional se debe, como ya se ha mencionado, a la naturaleza misma del nacimiento del SADP y al marco normativo que lo faculta, razón por la cual no genera mayor acción sobre la gestión de la alta dirección pública. El SADP surge en el contexto de un escándalo de corrupción generado por el caso MOP-GATE, por lo que su creación se da desde una concepción garantista que pretende proteger la independencia y profesionalidad de los funcionarios públicos, tratando de aislarles de dos riesgos que pondrían en peligro su objetividad: la politización de sus decisiones y la vinculación preferente a entender intereses personales o corporativos. Así a través de un marco normativo definido y de procedimientos normados se buscó garantizar la transparencia y evitar la corrupción y la arbitrariedad.

Esto mismo sucede, aunque en menor medida, con el subsistema planificación y soporte, el cual se ve afectado por la rigidez normativa al momento de intentar amplificar el aporte de la gestión de personas a la estrategia institucional para soportar de mejor manera la

operación del Sistema en conjunto. Ante esta cuestión que afecta a ambos subsistemas, se recomienda fortalecer los canales de comunicación entre las entidades rectoras del SADP (CADP y DNSC) y los aliados estratégicos del modelo de negocio (Presidencia de la República, Ministros, Jefes de Servicios y Congreso Nacional) quienes pueden emitir diferentes directrices para flexibilizar el marco normativo y apoyar así la mejora en su funcionamiento.

Además, con el diagnóstico efectuado, se observa que en relación al subsistema de gestión del desempeño, llaman la atención los resultados respecto a los procesos declarados desiertos, las desvinculaciones, y las nuevas incorporaciones. La tendencia alcista en el número de procesos declarados desiertos (especialmente por los Comités y la Autoridad) y en el número de desvinculaciones, y la levemente bajista en las nuevas incorporaciones, indican que, pese al gran avance del SADP, aún persisten algunos rasgos clientelares que no han sido superados pues tienen su raíz en el *path dependence* del desarrollo institucional chileno, por lo cual requerirán de un mayor esfuerzo para su disminución.

Según el estudio, la mayor causa de desvinculaciones responde a criterios puramente de confianza política, especialmente frente a escenarios de cambio de gobierno. Por tal motivo se sugiere, ante esos escenarios, establecer un período de prueba de 6 meses para los directivos públicos, después del cual se rinda un informe en el que la Autoridad, en base a criterios técnico-políticos se pronuncie en relación a la continuidad del directivo público, y que dicho informe posteriormente sea sometido a conocimiento del CADP para que ratifique o modifique la decisión de la autoridad, y en caso de existir contradicción entre la opinión de la autoridad y el CADP, sería la Contraloría General de la República quien sumariamente dirimiría el controversia. Con ello se establece un sistema de pesos y contrapesos que garantiza tanto los criterios técnicos como políticos en la designación de los directivos públicos, propiciando además mayor estabilidad al director público, lo que contribuirá finalmente a hacer más atractivo al sistema y por lo tanto mejoraría su funcionamiento.

Por otra parte, en cuanto al nombramiento de provisionales y transitorios, si bien se observa una tendencia bajista, el estudio indica que aún existe una percepción de abuso en el uso de esta figura, por lo que para dotarla de mayor credibilidad y legitimidad, se sugiere que éstos sean designados de entre la última nómina de candidatos propuesta para el cargo, y en caso que ninguno de ellos aceptase, se seleccione de una bolsa de candidatos ya sometidos a concursos. Por lo que se sugiere además la creación de una bolsa de candidatos, la cual estaría conformada por aquellos que ya han participado anteriormente de procesos de reclutamiento y selección y han sido incorporados en las nóminas para los cargos a los que han concursado, pues existe una garantía de que esas personas cumplen ciertos requisitos que los hacen aptos para ocupar un puesto directivo.

Adicionalmente, a partir del estudio, se observa que en cuanto al subsistema de gestión del desarrollo, la tendencia bajista en la continuidad de directivos, la descompresión significativa entre las remuneraciones de I y II Nivel Jerárquico, y la disminución de su competitividad respecto a las del sector privado a medida se avanza en la escala jerárquica, sumado a la carencia de movilidad, reflejan una limitante en la capacidad del sistema para incentivar el rendimiento y el desarrollo profesional de los directores públicos.



Por ello, si bien estas limitantes responden al diseño adoptado por el SADP como sistema de empleo y no de carrera (reclutamiento abierto no exclusivo para miembros de la carrera pública, y selección de candidatos para un puesto específico y no para una categoría ocupacional que permita rotación o carrera interna), se sugiere incorporar aspectos de un sistema de carrera de forma que se permita tanto la movilidad como el desarrollo de carrera en la alta dirección pública, dotando con ello al SADP de mayor estabilidad y capacidad de atracción de candidatos idóneos, tanto del sector público como del privado.

Estos aspectos señalados, reflejan la necesidad de profundizar en estudios posteriores sobre los elementos estructurales del SADP, pues debe ser más integrado y funcionar realmente como sistema de gestión de recursos humanos en todas sus facetas y para ello se requiere fortalecer diferentes aspectos. Por tanto, esto debe ser considerado por los diferentes actores que han manifestado la voluntad de perfeccionar el Sistema. No obstante, cabe señalar que para la búsqueda del perfeccionamiento del SADP debe actualizarse el paradigma y apuntar a nuevos modelos de gestión como el propuesto por el Gobierno Abierto, e incorporar sus principios en la institucionalidad chilena, pues una característica importante de la reforma gerencial del Estado es la orientación del suministro de servicios hacia el ciudadano.

Ello implica que los ciudadanos deben participar tanto en la evaluación como en la gestión de las políticas públicas, pues de no hacerlo se corre el riesgo de alcanzar un exceso de profesionalización impulsado por los criterios de la NGP, lo que puede conllevar a un retorno al modelo burocrático. Debe tenerse claro además, que lo que se busca es la reducción de los criterios políticos en el reclutamiento y selección de los directivos públicos y no así su anulación, pues, es preciso reducir el clientelismo y la politización de la alta burocracia, pero no se puede hacer esto aislando a los funcionarios públicos de la necesaria supervisión democrática de los políticos y de la sociedad. La administración pública debe ser transparente y sus administradores deben ser responsabilizados democráticamente ante la sociedad.

Esto tiene que ser así porque la profesionalización de la burocracia no la hace totalmente inmune a la corrupción. Es necesario por tanto, actuar directamente en la relación entre política y administración, disminuyendo la politización de la maquinaria gubernamental, haciendo más transparentes las decisiones públicas e invirtiendo en el fortalecimiento de los patrones salariales y éticos del funcionariado. Ello sin olvidar que finalmente se requiere que exista el criterio de confianza política para asegurar la capacidad del Estado de captar y responder a las necesidades y demandas de los ciudadanos (*responsivness*), lo cual es fundamental dentro de un sistema democrático. Por tal razón, el SADP no debe tratar de imitar en exceso un esquema empresarial.

Se debe construir por tanto, un modelo que considere elementos claves de una organización, tales como una estrategia o política pública clara, capacidad de gestión interna y un entorno apropiado que autorice y/o favorezca la gestión de la política pública definida, recordando además que es deber del director público actuar en estos tres ámbitos o áreas para conseguir el impacto deseado de la política pública. Esto permitirá al SADP generar directivos públicos que no sean solamente técnicos sino más bien que sean verdaderos estrategas en la gestión pública, incorporando en sus actividades una reflexión sustantiva sobre lo que es valioso y eficaz, un diagnóstico de las expectativas políticas, y análisis detallados de lo que es viable operativamente, integrando de esa forma la dimensión política, la dimensión sustantiva y la dimensión administrativa, todas

ellas necesarias para la creación de ese valor público, disminuyendo además con ello los riesgos del “síndrome del técnico” y “del yo soy político, la gestión no es cosa mía” tan latentes en las burocracias latinoamericanas.

Debe además considerarse que el modelo responda al *path dependence* de Chile y no tratar de copiar a exactitud modelos de “clubes de buenas prácticas”. Es importante para esto señalar que Chile ya supero su etapa de “escandalización” generada principalmente por la magnitud de los hechos de corrupción ocurridos durante el período del Presidente Lagos. Por ello debiese sincerarse el discurso público y reconocerse la necesidad de mantener los criterios de confianza política (y de mérito) en la función pública para producir de forma efectiva el valor público, pues al mantener una imagen de “profesionalización impecable” del sistema, cada acto que contraríe esa imagen produce un mayor daño a la legitimidad del mismo.

Es necesario para ello, aprovechar la ventana de oportunidad que abre la declaración pública del numeroso grupo de personalidades (provenientes del mundo académico, profesional, político y de líderes de opinión) que representan a sensibilidades de ambos lados del espectro político, sumada al mensaje presidencial del 21 de mayo de 2014, expresado por la Presidenta Bachelet, para que así como en el contexto de la creación del SADP, la naturaleza transversal de los actores y los sanos principios que la inspiraron, se incorporen de nuevo al clima político general con el objetivo claro de perfeccionar los mecanismos del Sistema.

Como ya se ha mencionado, Chile es para Latinoamérica una suerte de “laboratorio” que permite adaptar y probar innovaciones institucionales que luego son vistas con interés por otros países de la región. Esa situación puede impulsar procesos de aprendizaje organizacional en relación a la reforma del Estado a través de la implementación de sistemas de alta dirección pública.

En ese sentido la metodología utilizada en esta investigación puede ser de gran utilidad, ya que sus diferentes etapas han permitido conocer y entender el contexto en que se desarrolla el SADP y sus determinantes históricos que serán claves para su desarrollo futuro (Etapa I “análisis del contexto institucional), la forma en que este se configura como sistema de gestión de recursos humanos para la concreción de su propuesta de valor y su eficacia (Etapa II “análisis de eficacia funcional), y finalmente identificar sus fortalezas, debilidades, desafíos y riesgos.

No obstante, es necesario mencionar que la aplicación de la metodología presenta algunos desafíos en el “análisis de eficacia funcional”, pues el modelo de gestión del empleo y los recursos humanos del sistema analizado puede diferir del modelo utilizado. Además, la forma en que se registran y almacenan los datos en las entidades rectoras no siempre coincidirá o será suficiente para emplear los indicadores presentados, por lo que estos aspectos deben tenerse en consideración al momento de ser aplicada en próximas investigaciones.

Pese a ello, es claro que dar continuidad a estos procesos desde el ámbito de la academia y de la investigación, sistematizando sus experiencias y evaluando sus resultados e impactos, resulta de vital importancia, y desde esa perspectiva el presente estudio pretende haber efectuado una contribución, de forma que sirva como insumo para futuros esfuerzos que se orienten a profundizar sobre los procesos de reforma y modernización del Estado en los diferentes países de Latinoamérica.

## 9. BIBLIOGRAFÍA

- AECA, 2000. *Indicadores de gestión para las entidades públicas*, Madrid: Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas AECA.
- Aguilar, L., 2006. *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Airola, G., 2010. *Inducción al sistema de alta dirección pública. Servicio Civil*. [En línea]  
Available \_\_\_\_\_ at:  
<http://www.serviciocivil.gob.cl/sites/default/files/Reuni%C3%B3n%20Jefes%20de%20Gabinete,%20Sr.%20Gregorio%20Airola.ppt>  
[Último acceso: 6 Septiembre 2014].
- Araya, E. & Cerpa, A., 2008. La nueva gestión pública y las reformas en la administración pública chilena. *Tékhne-Revista de Estudios Politécnicos*, VII(11), pp. 19-47.
- Arenilla, M., 2010. Administración pública y ciencia de la administración. En: M. Arenilla, ed. *La administración pública entre dos siglos. Homenaje a Mariano Baena del Alcázar*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, pp. 39-68.
- Armijo, M., 2002. Modernización administrativa y de la gestión pública en Chile. En: L. Tomassini & M. Armijo, edits. *Reforma y modernización del Estado. Experiencias y desafío*. Santiago: LOM-Instituto de Asuntos Públicos Universidad de Chile.
- Arriagada, E., 2013. Clientelismo político y participación local. El rol de los dirigentes sociales en la articulación entre autoridades y ciudadanos en Santiago de Chile. *Polis, Revista Latinoamericana*, 12(36), pp. 15-38.
- Arriaza, A. & Salinas, S., 2012. *Tesis para optar al grado de Magister en Alta Gerencia Pública: perfiles para selección de directivos a través del Sistema de Alta Dirección Pública*. Santiago: Universidad Academia de Humanismo Cristiano.
- Bachelet, M., 2013. *Programa de gobierno. Michelle Bachelet. 2014-2018*. Santiago: Michelle Presidente.
- Barozet, E., 2004. Elementos explicativos de la votación de los sectores populares en Iquique: Lógica y eficiencia de las redes clientelares. *Revista Política. Los sectores populares y lo político: acción colectiva, políticas*, pp. 205-250.
- Barozet, E., 2006. Relecturas de la noción de clientelismo: una forma diversificada de intermediación política y social. *Debate*, Issue 69, pp. 77-102.
- Barozet, E., 2012. La compra de los votos en Chile o cómo se coopta a los sectores populares. *Contribuciones de DICYT*, Issue 133, pp. 10-15.
- Benedetti, P., 1999. *Aspectos institucionales de la administración pública. Implicancias para la Argentina*. s.l., Fundación Gobierno y Sociedad.

- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, s.f.a. *Historia política legislativa del Congreso Nacional de Chile*. [En línea] Available at: [http://historiapolitica.bcn.cl/partidos\\_politicos/wiki/Coalici%C3%B3n\\_por\\_el\\_Cam\\_bio](http://historiapolitica.bcn.cl/partidos_politicos/wiki/Coalici%C3%B3n_por_el_Cam_bio) [Último acceso: 31 Agosto 2014].
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, s.f.b. *Historia política legislativa del Congreso Nacional de Chile*. [En línea] Available at: [http://historiapolitica.bcn.cl/partidos\\_politicos/wiki/Concertaci%C3%B3n\\_de\\_Partidos\\_por\\_la\\_Democracia](http://historiapolitica.bcn.cl/partidos_politicos/wiki/Concertaci%C3%B3n_de_Partidos_por_la_Democracia) [Último acceso: 31 Agosto 2014].
- Boeninger, E., 2007. *Políticas públicas en democracia. Institucionalidad y experiencia chilena 1990-2006*. Santiago: CIEPLAN.
- Bonifacio, J., 1995. La experiencia argentina en materia de profesionalización de la función pública y la capacitación. *Reforma y Democracia*, Issue 4, pp. 1-13.
- Bonifacio, J. A., 2003. *Servicio civil y gobernabilidad: reconstruyendo la institucionalidad estatal en la transición*. Buenos Aires: Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública.
- Bonifacio, J. A., 2005. *Desafíos y oportunidades en la institucionalización de una función pública profesional*. Santiago, CLAD, pp. 1-22.
- Bonnefoy, J. & Armijo, M., 2005. *Indicadores de desempeño en el sector público*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Boyne, G., 1996. Scale, performance and the New Public Management: An empirical analysis of local authority services. *Journal of Management Studies*, XXXIII(6), pp. 809-826.
- CADP, 2013. *Memoria 2011-2012. Consejo de Alta Dirección Pública*, Santiago: CADP.
- Candia, V., 2014. *Despidos en Alta Dirección Pública: Vulnerabilidades de un sistema que no está preparado para el vaivén político. La Segunda online*. [En línea] Available at: <http://www.lasegunda.com/Noticias/Impreso/2014/04/927915/despidos-en-lta-direccion-publica-vulnerabilidades-de-un-sistema-que-no-esta-preparado-para-el-vaiven-politico> [Último acceso: 1 Septiembre 2014].
- Carlson, I. & Payne, J., 2002. *Estudio comparativo de estadísticas de empleo público en 26 países de América Latina y el Caribe*. Washington D. C., BID.
- Castañeda, L., 2014. *Alta Dirección Pública evalúa perfeccionar el sistema y establecer límites a desvinculaciones. El Mercurio blogs*. [En línea] Available at: <http://www.elmercurio.com/blogs/2014/05/26/22173/Consejo-de-Alta-Direccion-Publica-evalua-perfeccionar-el-sistema-y-establecer-limites-a->

[desvinculaciones.aspx](#)

[Último acceso: 3 Septiembre 2014].

- Catalá, R., 2005. Directivos públicos. *Presupuesto y Gasto Público*, Issue 41, pp. 211-225.
- CDD, 2012. *Valor público: una reflexión institucional*, México, D.F.: Instituto Federal Electoral.
- Centro de Políticas Públicas UC, 2013. *Informe Final. Convenios de Desempeño. Rediseño de los convenios de desempeño de los altos directivos públicos*, Santiago: Centro de Políticas Públicas UC.
- CEP, 2014. *Estudio nacional de opinión pública, julio 2014*, Santiago: CEP.
- CLAD, 1998. *Una nueva gestión pública para América Latina*, Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo CLAD.
- CLAD, 2003. *Carta Iberoamericana de la Función Pública*. Santa Cruz de la Sierra, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo CLAD.
- CLAD, 2009. *Carta Iberoamericana de la Participación Ciudadana*. Lisboa, CLAD.
- CLAD, 2010. *Gestión Pública Iberoamericana para el Siglo XXI*. Santo Domingo, CLAD.
- Combes, H., 2011. ¿Dónde estamos con el estudio del clientelismo?. *Desacatos*, Issue 36, pp. 13-32.
- Corbo, B. & Lira, L., 2014. *Reformar la Alta Dirección Pública*. *El Mercurio*. [En línea]  
Available at: <http://diario.elmercurio.com/detalle/index.asp?id={29a623f1-ac52-4cbf-a2a1-54c10fb71cc0}>  
[Último acceso: 3 Septiembre 2014].
- Corcuera, J., 2001. *Naturaleza del trabajo directivo (una visión moderna de los temas clásicos) y su repercusión en los programas de formación en dirección de empresas*. Pamplona: Universidad de Navarra.
- Cordero, R. & Marín, C., 2006. Los medios masivos y las transformaciones de la esfera pública en Chile. *Documentos de trabajo ICSO*, Issue 7, pp. 1-43.
- Cortázar, J. C., 2011. Aprendiendo a partir de la reforma del Servicio Civil en Chile. Algunas lecciones de interés para países latinoamericanos. *Reforma y Democracia*, Issue 49, pp. 1-14.
- Díaz, A., 2011. Excelencia y creación de valor para una gestión pública inteligente. *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, Issue 1, pp. 35-52.
- DNSC, 2006. *Diagnóstico de las Unidades de Recursos Humanos de los Servicios Públicos. Informe ejecutivo*. Santiago: DNSC.
- DNSC, 2007. *Orientaciones para el diseño e implementación de programas de inducción en los servicios de la administración civil del Estado*. Santiago: DNSC.

- DNSC, 2010. *Orientaciones, planificación y gerenciamiento en gestión de personas: caso aplicado a perfiles*. Santiago: DNSC.
- DNSC, 2011. *Gestión del desempeño en servicios públicos*. Santiago: DNSC.
- DNSC, 2012. *Modelo de gestión de personas para la administración central del Estado*. Santiago: Dirección Nacional del Servicio Civil DNSC.
- DNSC, 2013a. *Desarrollo de personas en el estado 2010-2013. Nuevos impulsos, avances y desafíos*, Santiago: DNSC.
- DNSC, 2013b. *Barómetro de la gestión de personas 2013*. Santiago: DNSC.
- DNSC, 2013c. *Política de gestión de personas del Servicio Civil*. Santiago: DNSC.
- DNSC, 2013d. *Informe final: Equidad Interna, competitividad externa, escenarios de asignación ADP*. Santiago: Dirección Nacional del Servicio Civil.
- DNSC, 2014a. *Balance de gestión integral año 2013*, Santiago: Dirección Nacional del Servicio Civil.
- DNSC, 2014b. *Reporte estadístico trimestral Alta Dirección Pública (octubre-noviembre-diciembre)*, Santiago: DNSC.
- DNSC, 2014c. *Respuesta a solicitud AEW4-000575. Sistema de Gestión de Solicitudes de Transparencia*, Santiago: DNSC.
- DNSC, 2014d. *Datos históricos 2004 - 2014 [Libro de Excel]*, Santiago: Dirección Nacional del Servicio Civil.
- DNSC, s.f.a. *Servicio Civil*. [En línea] Available at: <http://www.serviciocivil.gob.cl/sistema-de-alta-direcci%C3%B3n-p%C3%BAblica-0> [Último acceso: 2 Agosto 2014].
- DNSC, s.f.b. *Servicio Civil*. [En línea] Available at: <http://www.serviciocivil.gob.cl/atributos-y-perfil-del-adp> [Último acceso: 4 Agosto 2014].
- DNSC, s.f.c. *Instructivo Presidencial Alta Dirección Pública - marzo 2014. Servicio Civil*. [En línea] Available at: [http://www.serviciocivil.gob.cl/instructivopresidencial\\_2014](http://www.serviciocivil.gob.cl/instructivopresidencial_2014) [Último acceso: 3 Septiembre 2014].
- DNSC, s.f.d. *Etapas del proceso de selección. Servicio Civil*. [En línea] Available at: <http://www.serviciocivil.gob.cl/> [Último acceso: 5 Septiembre 2014].
- Doña, K., 2006. Síntesis del proceso de modernización del Estado en Chile (1994 – 2003). *Documentos de Apoyo Docente*, Issue 6, pp. 1-33.
- Durán, O., 2014. *La Alta Dirección Pública y el doble estándar del “Chile de todos” de Bachelet. Elmostrador.blogs&opinión*. [En línea] Available at: <http://www.elmostrador.cl/opinion/2014/03/18/la-alta-direccion->

[publica-y-el-doble-estandar-del-chile-de-todos-de-bachelet/](#)  
[Último acceso: 2 Septiembre 2014].

- Echebarria, K., 2000. Reivindicación de la reforma administrativa: significado y modelos conceptuales. *la Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Volumen 18.
- Echebarria, K., 2005. *Analizando la burocracia: una mirada desde el BID*. Santiago, CLAD, pp. 18-21.
- Echebarria, K. & Cortázar, J. C., 2007. Las reformas de la administración y el empleo públicos en América Latina. En: E. Lora, ed. *El estado de las reformas del Estado en América Latina*. Washington, D.C.: Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo y Mayol Ediciones, pp. 139-173.
- Echebarria, K. & Mendoza, X., 1999. La especificidad de la gestión pública: El concepto de management público. En: C. Losada, ed. *¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la Administración del Estado*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, pp. 15-46.
- Egaña, R., 2011. *¿Tapados en la Alta Dirección Pública? Instituto de Asuntos Públicos. Universidad de Chile.* [En línea] Available at: <http://www.inap.uchile.cl/columna-de-opinion/769-itapados-en-la-alta-direccion-publica.html>  
[Último acceso: 31 Agosto 2014].
- El Mercurio, 2014. *10 años de la Alta Dirección Pública: mejorar las prácticas del Estado. El Mercurio.* [En línea] Available at: <http://diario.elmercurio.com/detalle/index.asp?id={0d5111c7-10da-4346-9043-9dca59528a9f}>  
[Último acceso: 3 Septiembre 2014].
- Fayol, H., 1949. *General and industrial administration*. London: Pitman.
- Fernández, Y., Fernández, J. & Rodríguez, A., 2008. *Modernización de la gestión pública. Necesidad, incidencias, límites y críticas*. León: Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Universidad de León..
- Freidenberg, F., 2014. *La conquista del territorio. Vínculos clientelares y simbólicos entre caciques, brokers y clientes a nivel local en México*, Salamanca: Instituto de Iberoamérica. Universidad de Salamanca.
- Garretón, M. A. & Cáceres, G., 2003. From the disarticulation of the State to the modernization of public management in Chile: Administrative reform without a State project. En: B. R. Schneider & B. Heredia, edits. *Reinventing leviathan, the politics of administrative reform in developing countries*. Miami: University of Miami, North South Center Press.
- González, T., 2014. *Críticas al Gobierno por despidos que incluyen cargos de Alta Dirección Pública. DiarioUchile.* [En línea] Available at: <http://radio.uchile.cl/2014/03/13/criticas-al-gobierno-por-despidos-que-incluyen-cargos-de-alta-direccion-publica>  
[Último acceso: 3 Septiembre 2014].

- Grindle, M., 2010. Constructing, deconstructing, and reconstructing career civil service systems in Latin América. *Faculty Research Working Paper Series, Harvard Kennedy School*.
- Hernández, C., 2008. Reflexiones en torno al proceso de modernización en el Estado chileno. *Prospectando Horizontes*, Issue 2, pp. 1-22.
- Hintze, J., 2011. *El servicio civil como sistema político*. Asunción, CLAD.
- Hood, C., 1991. A public management for all seasons?. *Public Administration*, LXIX(1), pp. 3-19.
- Huerta, O., 2011. “Experiencias comparadas en Alta Dirección Pública. Modelo de gestión de desempeño, rentas e incentivos”. En: DNSC, ed. *Seminario Internacional sobre Alta Dirección Pública 2011*. Santiago: Servicio Civil Chile, pp. 46-52.
- Iacoviello, M., 2010. *La calidad institucional del servicio civil chileno: evolución, avances y desafíos pendientes*. Santo Domingo, CLAD.
- Iacoviello, M. & Essayag, S., 2011. *El desafío de profesionalizar la función pública en América Latina*. San José, PNUD.
- Iacoviello, M., Llano, M. & Strazza, L., 2011. *Profesionalización de la alta dirección pública en América Latina: Algunas experiencias comparadas*. Resistencia, Asociación de Administradores Gubernamentales y Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública.
- Iacoviello, M. & Pulido, N., 2011. *Una función pública profesional para América latina*, Asunción: CLAD.
- Iacoviello, M., Zuvanic, L. & Gustá, A., 2010. The weakest link: The bureaucracy and civil service systems in Latin America. En: C. Scartascini, E. Stein & M. Tommasi, edits. *How democracy works: Political institutions, actors, and arenas in Latin American policymaking*. Washington, D.C.: Inter- American Development Bank - David Rockefeller Center for Latin American Studies, pp. 147-175.
- Inostroza, J., Morales, M. & Fuenzalida, J., 2011. Modernización del sistema de elección de directivos del Estado: Un proceso inconcluso. *Serie Sistemas Públicos*, Issue 7.
- Kelly, G. & Muers, S., 2003. *Creando valor público: Un marco analítico para la reforma del servicio público*. Londres: Cabinet Office.
- Kettl, D., 1997. The global revolution in public management: Living themes, missing links. *Journal of Policy Analysis and Management*, Issue 16, pp. 446-462.
- Klingner, D. E., 1996. Public personnel management and democratization: A view from three Central American. *Public Administration Review*, 56(4), pp. 390-399.
- Kovacz, M., 2013. *Cuestionan la larga lista de casos de corrupción y conflictos de interés que tiene el Gobierno. Acusan de “incoherencia” el discurso de la derecha. Cambio21*.  
Available [En línea] at:



<http://www.cambio21.cl/cambio21/site/artic/20130118/pags/20130118154826.htm>

[Último acceso: 1 Septiembre 2014].

- Kuperus, H. & Rode, A., 2008. *Top public managers in Europe. Management and working conditions of the senior civil servants in the European Union member states*. Maastricht: European Institute of Public Administration.
- Lafuente, M., 2011. Experiencias comparadas en Alta Dirección Pública. Modelo de gestión de desempeño, rentas e incentivos. En: *Seminario Internacional sobre Alta Dirección Pública 2011*. Santiago: DNSC, pp. 36-40.
- Lafuente, M., Schuster, C. & Rojas-Wettig, M., 2013. *Dinámicas, condicionantes políticas y enfoques viables de reformas del servicio civil: Lecciones de América Latina*. Montevideo, CLAD, pp. 1-20.
- Larraín, L., 2011. *El caso Kodama y el MOP-Gate*. *El Mercurio blogs*. [En línea] Available at: [http://www.elmercurio.com/blogs/2011/04/30/830/el\\_caso\\_kodama\\_y\\_el\\_mopgat\\_e.aspx](http://www.elmercurio.com/blogs/2011/04/30/830/el_caso_kodama_y_el_mopgat_e.aspx)  
[Último acceso: 2 Septiembre 2014].
- Levitt, B. & March, J. G., 1988. Chester L. Barnard and the intelligence of learning. En: O. E. Williamson, ed. *Organization theory: From Chester Barnard to the present and beyond*. New York: Oxford University Press.
- Longo, F., 1999. Burocracia y postburocracia en el diseño organizativo. En: C. Losada, ed. *¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*. Washington D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo, pp. 212-243.
- Longo, F., 2002a. *Marco analítico para el diagnóstico institucional de sistemas de servicio civil*. Barcelona: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Longo, F., 2002b. *Institucionalizar la gerencia pública: Retos y dificultades*. Barcelona, Congrés Català de Gestió Pública.
- Longo, F., 2003a. *La calidad de los sistemas de servicio civil en América Latina y el Caribe: una metodología de evaluación*. Panamá, CLAD.
- Longo, F., 2003b. La reforma del empleo público en las democracias avanzadas: mérito con flexibilidad. En: K. Echebarría, ed. *Servicio civil: Temas para un diálogo*. Washington, D.C.: BID.
- Longo, F., 2013. *Diez años de la alta dirección pública en Chile*. Montevideo, CLAD.
- Longo, F. & Carles, R., 2008. *La profesionalización del empleo público en América Latina*. Barcelona: Fundació CIDOB.
- Losada, C., 1999. *¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

- Losada, C., 1999. La función de dirigir en la administración pública. En: L. Carlos, ed. *¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, pp. 395-432.
- Lynn, L., 1998. The New Public Management: How to transform a theme into a legacy. *Public Administration Review*, LVIII(3), pp. 231-237.
- Magretta, J. & Stone, N., 2003. *Qué es el management. Cómo funciona y por qué nos afecta a todos*. Barcelona: Empresa Activa.
- Manning, N. & Shepherd, G., 2009. Reforma de la gestión pública: ¿qué debe aprender América Latina de la OCDE?. *Reforma y Democracia*, Issue 44, pp. 1-32.
- Mardones, R., 2008. Transantiago recargado. *Revista de Ciencia Política*, 28(1), pp. 103-119.
- Martínez, R., 2011. *Directivos versus políticos. La importancia de la función directiva en las administraciones públicas*. México, D.F.: Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos.
- Mascott, M., 2003. *Sistemas de servicio civil: una comparación internacional*. México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública.
- Médard, J.-F., 1976. Le rapport de clientèle. *Revue Francaise de Sciences politique*, Issue 1, pp. 103-131.
- Meier, P., 2014. *Complejidad y decisión organizacional: El Sistema de Alta Dirección Pública en Chile*. *Academia.edu*. [En línea] Available at: [https://www.academia.edu/7133409/Complejidad\\_y\\_decision\\_organizacional\\_El\\_sistema\\_de\\_Alta\\_Direccion\\_Publica\\_en\\_Chile](https://www.academia.edu/7133409/Complejidad_y_decision_organizacional_El_sistema_de_Alta_Direccion_Publica_en_Chile) [Último acceso: 30 Agosto 2014].
- Mendoza, X., 1990. Técnicas gerenciales y modernización de la administración pública en España. *Documentación Administrativa*, Issue 223, pp. 261-290.
- Merrien, F.-X., 1998. Misère de la nouvelle gestion publique. En: M. Hufty, ed. *La pensée comptable. État, néolibéralisme, nouvelle gestion publique*. París: Presses Universitaires de France, pp. 141-152.
- Metcalfe, L., 1990. *Public management: From imitation to innovation*, Maastricht: European Institute of Public Administration.
- Ministerio de Hacienda, 2003. *LEY-19882*. Santiago: Ministerio de Hacienda.
- MINSEGPRES, 2006. *Reforma del Estado en Chile, 1990 - 2006*. Santiago: MINSEGPRES.
- MINSEGPRES, 2014. *Rindiendo cuenta: Balance de cuatro años de Gobierno del Presidente Sebastián Piñera. Informe de avance de los siete ejes prioritarios del Gobierno y de la reconstrucción*, Santiago: Ministerio Secretaría General de la Presidencia.

- Mintzberg, H., 1983. *La naturaleza del trabajo directivo*. Barcelona: Ariel.
- Mitrani, A., Dalziel, M. & Suarez de Puga, I., 1992. *Las competencias: clave para una gestión integrada de los recursos humanos*. Madrid, Barcelona, Bilbao: Deusto.
- Moore, M., 1984. *Creating value in the public sector*, Cambridge: John F. Kennedy School of Government, Harvard University.
- Moore, M., 1998. *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Barcelona: Paidós.
- Moriconi, M., 2009. Conformer a todos: el factor pobreza en la construcción discursiva del Estado y la democracia en Chile (1990-2000). *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Issue 206, pp. 43-68.
- Moriconi, M., 2011. ¿Ilegalidad justificada?: clientelismo controlado en la administración chilena. *Perfiles Latinoamericanos*, Issue 38, pp. 227-247.
- Moyado, F., 2002. *Gestión pública y calidad: hacia la mejora continua y el rediseño de las instituciones del sector público*. Lisboa, CLAD.
- Muñoz, W., 2007. El Servicio Civil. Una necesidad para una administración posburocrática. *Revista Económica y Administración*, Issue 69.
- Nickson, A., 2002. Transferencia de política y reforma en la gestión del sector público en América Latina. *Revista Reforma y Democracia*.
- OCDE, 1995. *Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries*. Paris: OCDE.
- OCDE, 2005. *Public sector modernisation: The way forward. Policy brief*. Paris: OCDE.
- OCDE, 2011. *Hacia una gestión pública más efectiva y dinámica en México*. [En línea]  
Available at: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/48808023.pdf>  
[Último acceso: 2 Agosto 2014].
- Olavarría, M., Navarrete, B. & Figueroa, V., 2011. ¿Cómo se formulan las políticas públicas en Chile? Evidencia desde un estudio de caso. *Política y gobierno*, XVIII(1), pp. 109-154.
- Orellana, P., 2004. Probidad y corrupción en Chile. El punto de quiebre. *Polis. Revista Latinoamericana*, 3(8), pp. 1-32.
- Osterwalder, A. & Pigneur, Y., 2009. *Business Model Generation*. Amsterdam: Publicación propia.
- Oszlack, O., 2002. *Profesionalización de la función pública en el marco de la Nueva Gestión Pública*. Santo Domingo, s.n.
- Oszlak, O., 1977. Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal. *Documento CEDES/G.E*, Volumen 8.

- Pollit, C. & Bouckaert, G., 2004. *Public management reform: A comparative analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Porter, M., 1987. *Ventaja competitiva. Creación y sostenimiento de un desempeño superior*. México: Compañía Editorial Continental S.A..
- Porter, M., 2010. *Ventaja competitiva: Creación y sostenibilidad de un rendimiento superior*. Madrid: Ediciones Pirámide, S.A..
- Prats, J., 1992. La modernización administrativa en las democracias avanzadas. Las políticas de los 80: contenidos, marcos conceptuales y estrategias. *Papers d'ESADE*, Issue 82.
- Prats, J., 1999. Servicio civil y gobernabilidad democrática: Fundamentos institucionales del sistema de mérito y regímenes jurídicos y gerenciales requeridos para su eficiencia. En: C. Losada, ed. *¿De burócrata a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, pp. 251-289.
- Prats, J., 2002. Del clientelismo al mérito en el empleo público. *Documentos y Aportes*, 1(2), pp. 7-28.
- Ramió, C., 1999. *Teoría de la organización y administración pública*. Primera ed. Madrid: Tecnos.
- Ramírez, M. F., 2009. Las reformas del Estado y la administración pública en América Latina y los intentos de aplicación del New Public Management. *Estudios Políticos*, Issue 34, pp. 115-141.
- Ramos, C., 2007. *El sinuoso camino hacia la profesionalización de la Alta Dirección Pública en Chile y Uruguay*. IPSA-AISP. [En línea] Available at: [http://paperroom.ipsa.org/app/webroot/papers/paper\\_8291.pdf](http://paperroom.ipsa.org/app/webroot/papers/paper_8291.pdf) [Último acceso: 29 Agosto 2014].
- Ramos, C., Scrollini, F. & Solórzano, F., s.f. *El sinuoso camino hacia la profesionalización de la Alta Dirección Pública en Chile y Uruguay*, Montevideo: Universidad de la República.
- Rehren, A., 2000. Clientelismo político, corrupción y reforma del Estado en Chile. *Reforma del Estado*, Volumen II, pp. 127-164.
- Restrepo, M., 2009. Burocracia, gerencia pública y gobernanza. *Diálogos de Saberes*, Issue 30, pp. 167-185.
- Schweinheim, G., 2004. *Patrones de institucionalización de las decisiones públicas y déficit de republicanismo en el caso argentino*. Buenos Aires: Instituto Nacional de la Administración Pública. Dirección de Investigaciones.
- Scott, J., 1969. Corruption, machine politics, and political change. *American Political Science Review*, Issue 43, p. 1143.
- Shepherd, G., 1999. Administración pública en América Latina y el Caribe: En busca de un paradigma de reforma. En: C. Losada, ed. *¿De burocratas a*

gerentes? *Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, pp. 69-103.

- Shepherd, G., 2003. *Civil Service reform in developing countries: Why is it going badly?*. Seul, IACC.
- Sotelo, A., 2012. La cadena de valor público: un principio ordenador que previene la colisión metodológica. *Revista Internacional de Presupuesto Público*, Issue 80.
- Sousa, L. d., 2009. *Ética, Estado e Economia: Atitudes e práticas dos europeos*. Lisboa: ICS.
- Tello, F., 2011. La política de reforma y modernización de la gestión pública en Chile. Actores y procesos. *Revista Universum*, 2(26), pp. 245-265.
- Tomassini, L., 2004. El problema de los consensos en las reformas administrativas en América Latina. *Reforma y Democracia*, Issue 28, pp. 1-31.
- Trefogli, G., 2013. *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público: Estudio de caso sobre el desarrollo de evaluaciones de conocimientos en el servicio civil peruano (2008-2012)*, Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Valdés, S., 2014. *Cientelismo en la Alta Dirección Pública*. *El Mercurio*. [En línea] Available at: <http://diario.elmercurio.com/detalle/index.asp?id={7df8944d-d1e3-4457-9b4d-da901e1a0f36}> [Último acceso: 3 Septiembre 2014].
- Valenzuela, A., 1977. Political brokers in Chile: Local government in a centralized polity. *in a Centralized Polity*.
- Villoria, M., 1997. Modernización administrativa y gobierno postburocrático. En: R. Bañón & E. Carrillo, edits. *La nueva administración pública*. Madrid: Alianza Universidad Textos, pp. 77-103.
- Waissbluth, M., 2008. Sistemas complejos y gestión pública. *Documentos de Trabajo. Serie Gestión*, Issue 99.
- Waissbluth, M. & Inostroza, J., 2005. La reforma del Estado en Chile 1990-2005. Diagnóstico y propuestas de futuro. *SERIE GESTION*, Issue 76, pp. 1-114.
- Waissbluth, M. & Larraín, F., 2009. Modelos de gestión pública: implicancias para la planificación, evaluación y control de gestión del Estado. En: V. Tomicic & C. García, edits. *Un mejor Estado para Chile. Propuesta de modernización y reforma*. Santiago: Consorcio para la Reforma del Estado, pp. 541-559.
- Weber, M., 1969. *Economía y sociedad*. Segunda ed. México: Fondo de Cultura Económica.
- Weiss, C., 1998. *Evaluation: Methods for studying programs and policies*. 2nd Edition ed. New Jersey: Prentice Hall.
- Williamson, C., 2013. *Modernización del Estado en Chile: Avances y desafíos para una gestión pública de excelencia*. [En línea] Available at: [http://www.serviciocivil.gob.cl/sites/default/files/williamson%20c%20ppt%20clad%](http://www.serviciocivil.gob.cl/sites/default/files/williamson%20c%20ppt%20clad%20)

20modernizacion%20del%20estado%20en%20chile%20-%20clad%20montevideo%20octubre%202013.pdf  
[Último acceso: 5 Septiembre 2014 ].

- Williamson, C., 2014. *Alta Dirección Pública y confianza política. El Mercurio blogs.* [En línea] Available at: <http://www.elmercurio.com/blogs/2014/03/17/20293/Alta-Direccion-Publica-y-confianza-politica.aspx> [Último acceso: 5 Septiembre 2014].
- Zuckerman, A., 1979. *The politics of faction: Christian democratic rule in Italy.* New Haven: yale University press.