



**UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE CIENCIAS FISICAS Y MATEMATICAS
DEPARTAMENTO DE INGENIERIA INDUSTRIAL**

**ANÁLISIS DE LOS FACTORES IMPULSORES Y OBSTACULIZADORES
EN EL AVANCE DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA DE ALTA
DIRECCIÓN PÚBLICA (SADP) DE CHILE DEL 2003 AL 2014**

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

DENIS JOSÉ ORTEGA CARMONA

**PROFESOR GUÍA:
MAURICIO OLAVARRÍA GAMBI**

**MIEMBROS DE LA COMISIÓN:
BERNARDO NAVARRETE YÁÑEZ
CRISTIAN PLISCOFF VARAS**

INVESTIGACIÓN PARA EL PROYECTO FONDECYT 1120546

**SANTIAGO DE CHILE
2015**

**RESUMEN DE ESTUDIO DE CASO PARA OPTAR AL
TÍTULO DE:** Magíster en Gestión y Políticas Públicas
POR: Denis José Ortega Carmona
FECHA: 13 de Enero de 2015
PROFESOR GUÍA: Mauricio Olavarría Gambi

Análisis de los factores impulsores y obstaculizadores en el avance de la implementación del Sistema de Alta Dirección Pública (SADP) de Chile del 2003 al 2014

El presente estudio de caso tiene por objeto describir y comprender el rol que han tenido los factores impulsores y obstaculizadores en la implementación, desarrollo y estado actual del Sistema de Alta Dirección Pública (SADP) de Chile al 2014, así como también identificar lecciones y aprendizajes que puedan ser útiles para el perfeccionamiento del sistema chileno o de otros sistemas de selección de altos directivos públicos en América Latina. Adicionalmente, se analiza si los intentos de reformas efectuados hasta el 2014 responden a los desafíos encontrados en este estudio.

El enfoque conceptual de esta investigación se enmarca en una clasificación de los distintos modelos de Servicios civiles y Sistemas de Alta Dirección Pública definidos para los países de la OCED, así como también algunas experiencias en Latinoamérica. Para abordar el tema se utilizó la metodología de estudio de caso (EDC), la información analizada provino de **revisión documental** y **entrevistas** a actores claves en el proceso de implementación del sistema, mismas que fueron analizadas mediante el método de análisis de contenido, retomando también, bibliografía académica, notas de prensa y datos oficiales sobre el SADP.

Los principales hallazgos encontrados en este estudio se clasifican en factores impulsores y obstaculizadores. Los factores impulsores corresponden a: 1) las crisis y tensiones del sistema político; 2) la fortaleza institucional y 3) el reconocimiento interinstitucional e internacional que ha ganado el sistema en el tiempo. Por otro lado, los factores obstaculizadores consisten en: 1) la cultura de patronazgo político en la administración pública; 2) las cláusulas de patronazgo político en el diseño del SADP y 3) los obstáculos técnicos del mismo. Ambas categorías dialogantes entre sí explican el estado actual del fenómeno en estudio.

Esta investigación concluye que los factores impulsores son elementos sustantivos que han permitido al SADP avanzar en su institucionalización, reconocimiento y fortalecimiento convirtiéndolo en un pieza clave para la modernización de la gestión pública en Chile. Sin embargo, los obstáculos identificados como la cultura clientelar en la administración pública y las cláusulas de *“Patronazgo político”* en el diseño del sistema, han contribuido al estancamiento en el avance de la meritocracia como eje central del mismo, posicionándolo muchas veces en situaciones de inconsistencia en cuanto a la selección y permanencia de los altos funcionarios en el Estado Chileno. Todo esto sugiere la necesidad de clarificar cuál es el balance que se quiere establecer entre meritocracia y confianza política y cómo ello permitirá a la función directiva encaminarse hacia la creación de valor público para la ciudadanía.

Dedicatoria

A Jehová

Por derramar sus bendiciones en mí y guiarme por el buen camino, dándome salud y fuerza para seguir adelante y no desmayar ante los obstáculos que se presentaron, enseñándome a encarar las adversidades sin perder nunca la Fe y la esperanza.

A mi madre Ligia

Por todo el esfuerzo y sacrificio, por brindarme todo el amor, cariño y valores que hoy hacen de mí la persona que soy. Pero sobre todo por la comprensión y el apoyo incondicional en cada momento de mi vida desde que era un niño.

Te amo mamá.

A mi padre Miguel

Por los ejemplos de perseverancia, constancia, responsabilidad que lo caracterizan y que me ha infundado siempre, por su cariño y apoyo incondicional.

Eres un padre ejemplar "Conejo".

A mis hermanos Tania y Miguel

Junto a mis padres contribuyeron en gran medida a formar en mí valores como el compañerismo, la disciplina y los deseos de superación. En ellos tuve un excelente ejemplo a seguir, pues sus grandes virtudes y su buen corazón me han llevado a admirarlos cada día más, gracias por su apoyo incondicional.

Los quiero mucho.

A las y los nicaragüenses que a pesar de todas las dificultades y limitaciones en nuestro día a día, están tratando de salir adelante, formándose como futuros gestores de cambios sociales para transformar nuestra amada Nicaragua.

Agradecimientos

En primer lugar a Jehová por permitirme llegar hasta este punto en mi vida, demostrándome una vez más que siempre está a mi lado en los momentos buenos pero también en los momentos malos.

A mi mamá, papá y hermanos por apoyarme siempre esté donde esté, por sus consejos, expresiones de cariño y amor.

Agradecimientos especiales a mi profesor guía Mauricio Olavarría quien me demostró que además de ser un excelente profesional, es un excelente ser humano, infinitas gracias por tu calidez humana, paciencia, dedicación y la buena voluntad de compartir tus conocimientos conmigo durante este proceso.

A mis lectores Bernardo y Cristian por tomarse el tiempo y la dedicación de revisar este documento.

En Nicaragua agradecimientos especiales a mi jefa Daysi, a Doña Reyna, Don Carlos y Doña Martita quienes me han apoyado siempre de diversas formas para seguir formándome como profesional, sin sus consejos y apoyo esta experiencia no hubiese sido la misma.

Gracias al Gabo y Marietha personas especiales que siempre estuvieron listas para brindarme toda su ayuda.

A mis amigos nicaragüenses y ahora colegas MGPP Alejandra, Tania y Rodolfo por nuestras noches de sacrificio, frío, desvelo y estudio, juntos la carga se hizo menos pesada. Agradezco también por su apoyo a mis amigos colombianos especialmente al "guatón" Miguel, gracias por estar ahí en las buenas y las malas. A mis amigos chilenos por su apoyo durante mi estadía en Chile especialmente a Marcelo y Rocío, siempre los recordaré.

A todos mis amigos y amigas nicaragüenses que me dieron ánimos para iniciar y continuar esta experiencia académica Cristian, Leonor, Jorge, Julio, Virgilio, Jennifer, Yesira, Víctor, Jovanka, María Elizabeth, Katia, Eveling, Emilse, Antonia, Iván, Hanzel, Alvin y Franklin.

Finalmente, a todos los que aportaron directa o indirectamente al desarrollo de este estudio.

Tabla de Contenido

Capítulo I: Presentación del Estudio de Caso	1
Introducción.....	1
Capitulo II: Marco Conceptual	5
2.1. Origenes del SC	6
2.2. Descripción genérica de modelos de Servicio Civil en países de la OECD	7
2.3. Clasificación de los modelos de SC en base a 4 criterios	8
2.3.1. Modelos de SC en función de los sistemas de acceso al empleo.....	8
2.3.2. Modelos de SC en función de la organización de la carrera.....	10
2.3.3. Modelos del SC en función de la administración del sistema	12
2.3.4. Modelos del SC en función de los derechos que se reconocen a los empleados públicos	13
2.4. Tendencias de los países de la OECD	13
2.5. Experiencias Latinoamericanas en materia de Servicio Civil (En redacción)	15
2.6. Creación de Sistemas de Alta Dirección Pública	19
2.6.1. Habilidades distintivas y competencias.....	20
2.6.2. Continuidad y perspectiva de “un gobierno conjunto”	21
2.6.3. Otros motivos para la creación de los Sistemas de Alta Dirección Pública	21
2.7. Importancia de los Sistemas de Alta Dirección Pública	22
2.8. Tipos de modelos de Sistemas de Alta Dirección Pública en países de la OCED	22
2.9. Los Sistemas de Alta Dirección Pública y su relación con el Gobierno político ...23	
2.10. Clasificación de los Sistemas de Alta Dirección Pública según su independencia política	24
2.11. Experiencias Latinoamericanas en materia de Sistemas de Alta Dirección Pública	24
2.12. Meritocracia y patronazgo en América Latina	27
Capitulo III: Marco Metodológico	33
3.1. Problema y foco de investigación	33
3.2. Pregunta de Investigación	34
3.3. Objetivos de la Investigación	34
3.4. Instrumentos para la recolección de datos:	34
3.5. Fases metodológicas para el desarrollo de la investigación:	36
Capitulo IV: Caracterización, funcionamiento y desarrollo del SADP	39
4.1. Caracterización y funcionamiento del SADP	39
4.1.1. El Proceso de reclutamiento y selección	40

4.1.2.	Duración de los cargos e indemnización	42
4.1.3.	Remuneraciones ADP	43
4.1.4.	Convenio de desempeño	43
4.1.5.	Cargos adscritos y no adscritos	44
4.2.	Desarrollo del Sistema de Alta Dirección Pública	44
4.2.1.	Etapa 1: Surgimiento e instalación del SADP (2002-2006)	44
4.2.2.	Etapa 2: Ajustes, perfeccionamiento y consolidación (2007- 2009).....	47
4.2.3.	Etapa 3: Tensiones en el Sistema (2010 – 2014)	49
4.3.	Presentación de la Evidencia	50
4.3.1.	Cargos incorporados al SADP y cargos provistos	50
4.3.2.	Desvinculaciones de cargos	52
4.3.3.	Duración de los concursos.....	54
4.3.4.	Postulaciones y nombramientos	56
4.3.5.	Procedencia de postulantes y nombramientos según procedencia	56
Capítulo V:	Impulsos y obstáculos en el SADP	58
5.1.	Factores impulsores del SADP	59
5.1.1.	Crisis y tensiones en el sistema político	59
5.1.2.	Fortaleza institucional	60
5.1.3.	Reconocimiento interinstitucional e internacional del Sistema.....	61
5.2.	Factores Obstaculizadores	62
5.2.1.	Cultura de patronazgo político sobre la administración pública.....	62
5.2.2.	Cláusulas de patronazgo político en el diseño del Sistema de Alta Dirección Pública.....	64
5.2.3.	Obstáculos técnicos del Sistema de Alta Dirección Pública.....	64
Capítulo VI:	Intentos de perfeccionamiento del SADP a través de reformas legales e instructivos presidenciales	67
6.1	Iniciativas de reforma legal al sistema de ADP, 2007 – 2013	67
6.2	Instructivos presidenciales sobre sistema ADP (2009-2014).....	69
Capítulo VII:	Conclusiones	73
Bibliografía.....		80
Anexos y Apéndices.....		85

Índice de Tablas

Cuadro 1. Debilidades y fortalezas de los sistemas basados en carrera y puesto.....	11
Cuadro 2. Reclutamiento en el Servicio Civil: diferentes énfasis.....	12
Cuadro 3. Perspectivas de los sistemas de selección de altos directivos en algunos países de Latinoamérica.....	25
Cuadro 4. Porcentaje de cargos en el sector público en América Latina, oficialmente disponibles por asignación política (2004)	28
Cuadro 5. Niveles de extensión en la contratación basada en mérito en países de Latinoamérica (2004).	29
Cuadro 6. Mecanismos para resistir la implementación de sistemas de servicio civil en América Latina.	31
Cuadro 7. Tipo de actores entrevistados.....	36
Cuadro 8. Cargos de confianza política y por concurso ADP	40
Cuadro 9. Cargos incorporados al SADP, adscritos y no adscritos.....	50
Cuadro 10. Porcentaje de desvinculaciones por año	53
Lista de entrevistados	85
Tabla sobre instructivos presidenciales dictados en materia del Sistema de Alta Dirección Pública	85
Tabla sobre Proyectos de Ley sobre el Sistema de Alta Dirección Pública	90

Índice de Ilustraciones

Figura 1. Línea de tiempo de países que han incorporado sistemas ADP	20
Figura 2. Proceso de reclutamiento y selección de los Altos Directivos Público	42
Figura 3. Cargos Adscritos y no adscritos	51
Figura 4. Cargos provistos adscritos al SADP	52
Figura 5. Desvinculaciones cargos adscritos.....	54
Figura 6. Duración promedio anual de los concursos para cargos adscritos de primer nivel.....	55
Figura 7. Duración promedio anual de los concursos para cargos adscritos de segundo nivel.....	55
Figura 8. Características Generales de Postulaciones y nombramientos	56
Figura 9. Procedencia de postulantes y nombramientos según procedencia.....	57

Capítulo I: Presentación del Estudio de Caso

Introducción

Luego de los dos últimos cambios de coalición (2010 y 2014) en el Gobierno en Chile, el sistema de reclutamiento y selección de los altos directivos públicos reconocido como Sistema de Alta Dirección Pública (SADP) ha entrado en una especie de crisis de legitimidad, que se manifiesta en abiertos cuestionamientos públicos de actores políticos, académicos y directivos superiores expresados a través de medios de comunicación y diversos foros.

En este contexto, este trabajo busca identificar los factores impulsores y obstaculizadores que han tenido efectos sobre el desarrollo del Sistema de Alta Dirección Pública y, de este modo, establecer lecciones y aprendizajes del caso, que puedan ser útiles para el perfeccionamiento del sistema chileno y también de otros sistemas de selección de altos directivos públicos en América Latina.

Adicionalmente, el estudio busca identificar la consistencia de los actuales intentos de reforma del Sistema de Alta Dirección Pública de Chile, propuestos por el Consejo de Alta Dirección Pública, por un lado, y, por otro, los desafíos que enfrenta el sistema al 2014.

Estudios recientes relacionan la profesionalización del Servicio Civil (SC) con un impacto positivo en el desarrollo económico, democrático, reducción de los niveles de pobreza y corrupción (ver, por ejemplo Lafuente 2011). A pesar de los beneficios que conlleva la implementación de un SC profesionalizado, este tipo de reformas no han logrado implementarse en todos los países Latinoamericanos y en vías de desarrollo (Lafuente, 2011). En la misma línea, los autores Ramos y Scrollini (2013) plantean que “ante la dificultad de avanzar en la profesionalización de en un SC como un todo, la figura de la Alta Dirección Pública (ADP), compuesta por un cuerpo de gerentes profesionales separados de la política y de la burocracia de línea, comenzó a ser vista como una de las piezas fundamentales en materia de reforma del Servicio Civil”.

Los sistemas de selección de los altos directivos públicos han sido uno de los temas relevantes en la Modernización del Estado desde la década de 1990 en América Latina, 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 (Iacovello, 2011).

En este contexto, el estudio del Sistema de Alta Dirección Pública Chilena generó gran interés. Por ejemplo, Iacovello y Strazza (2009) expresan que el SADP Chileno es la representación del caso más exitoso de implantación del sistema británico en

Latinoamérica, al incorporar concursos que ponen el énfasis en las competencias “blandas” de los postulantes y ya no tanto en los de antecedentes, experiencia y titulación, aun cuando esto no implique la total prescindencia de estos elementos. Longo (2013) agrega que los logros del SADP Chileno lo acreditan como una de las experiencias en reformas de gestión pública más relevantes producida en este siglo, en Latinoamérica y el mundo.

De acuerdo al sitio web oficial del Servicio Civil (2013) el Sistema de Alta Dirección Pública busca establecer un mecanismo objetivo y transparente de concursabilidad para seleccionar personas que ocupan los altos cargos directivos en las instituciones gubernamentales encargadas de la implementación de políticas públicas¹, en alguna manera siempre sujetos a las instrucciones del mandante (el Gobierno de turno), pero con una mirada institucional innovadora y estratégica de largo plazo. Los esfuerzos del SADP se concentran también en constituirse como un sistema donde priman valores como la imparcialidad, transparencia, reduciendo los espacios de captura del sistema político, sin desmerecer la legítima aspiración de las autoridades a contar con personas de confianza político- técnica, también que permitiese convocar pluralidad de concursantes tanto del sector público como privado, evitando de esta manera el sesgo político y poder atraer a una amplitud diversa de profesionales (Servicio Civil, 2013).

¿Cuál es el estado actual del Sistema de Alta Dirección Pública de Chile?

A pesar de los comentarios favorables al sistema y de haber sido diseñado con una mirada estratégica, innovadora, transparente e imparcial, en cuanto a la selección de los altos directivos (Servicio Civil, 2013), las tensiones por las que ha atravesado durante los años 2010 y 2014, específicamente el considerable número de desvinculaciones en los cambios de coalición en el Gobierno (ver cuadro No. 9 y gráfico No. 4), demuestran que lo que ha ocurrido en realidad, es que se están seleccionando altos directivos pero dentro del círculo de los funcionarios de la misma coalición en los distintos gobiernos de turno, lo contrario a una selección amplia y apolítica independiente de la coalición gobernante. Esto implica limitar el campo de reclutamiento de los directivos públicos y por lo tanto priva al sistema de capacidades importantes para la gestión, que podrían encontrarse entre los postulantes (profesionales) que no pertenezcan a la militancia de las distintas coaliciones en el poder.

Estos hechos hacen suponer, que a pesar de que el SADP fue diseñado para erradicar la cultura clientelar con la que se elegían los altos cargos en el Estado en Chile (Reheren, 2002), el SADP se ve aún perjudicado por trazas de patronazgo político (Olavarría y Dockendorff, 2014).

¹ Es importante mencionar que en la concepción del Estado Chileno está presente una separación institucional entre quienes definen las políticas y los que las ponen en práctica (Olavarría, Navarrete y Figueroa, 2011).

Diversos trabajos han analizado el funcionamiento del Sistema de Alta Dirección Pública de Chile buscando identificar lecciones útiles para el desarrollo del mismo, de sistemas similares y desafíos que enfrenta. En este contexto, Waissbluth y Costa (2007) analizan el desenvolvimiento de la ADP a tres años de su implementación, abordan las primeras falencias del sistema y proponen algunas recomendaciones para corregirlas. Iacovello y Llano (2011) realizan un estudio exploratorio comparado entre los sistemas ADP de México, Perú, Argentina y Chile, identifican que los sistemas de Chile y México han adoptado elementos de un sistema basado en el puesto² más que uno de carrera, y concluyen que en América Latina hay una tradición populista y clientelar que se impone por sobre la implementación de sistemas meritocráticos de nominación de directivos públicos. Longo (2013) a 10 años de ADP en Chile, define las características básicas y aspectos positivos del modelo de Sistema de Alta Dirección Pública Chileno, destaca algunas mejoras que deberían ser incorporadas para fortalecerlo y también agrega que los procesos vinculados a la implementación de estos sistemas son relativamente nuevos en América Latina, mientras otros países en su mayoría los pertenecientes a la OECD³, los han implementado tiempo atrás.

El análisis de los estudios anteriores está enfocado en aspectos técnicos del sistema, haciendo énfasis en la descripción de modelos, fortalezas, debilidades y diseños que podrían utilizarse para mejorar los sistemas existentes. Sin embargo, algunas variables internas como la cultura organizacional existente, liderazgo del CADP, equilibrio entre designación política y meritocrática y factores externos como la “contraculturalidad” del SADP hacia el sistema político del país no son parte de los elementos centrales abordados por estos trabajos.

Por tanto, el aporte de este estudio de caso comprende tres partes: primero, recoger evidencia a través de fuentes primarias y secundarias que permita caracterizar la tipología del SADP chileno respecto a los modelos de Sistemas de Alta Dirección Pública definidos por la OECD. Segundo, identificar factores impulsores y obstaculizadores que explican el comportamiento, desarrollo y estado actual del sistema en el año 2014. Tercero, analizar si los intentos actuales de reforma en materia de fortalecimiento del SADP propuestos por el Consejo de Alta Dirección Pública contribuyen o no a mejorar las debilidades u obstáculos encontrados en este estudio.

Este estudio explicativo también busca confirmar si algunos hallazgos encontrados en estudios anteriores en materia de obstáculos del SADP aún se mantienen al 2014 o si han sido superados. Adicionalmente, en la parte analítica se incluyen variables que aportan desde otra perspectiva el avance que ha tenido el SADP en el tiempo. El

² Los modelos de sistemas basados en puestos son abiertos y no garantizan la permanencia en el cargo. (Iacovello, 2011).

³ La OECD al 2014 está compuesta por los siguientes países miembros: Australia, Bélgica, Chile, Dinamarca, Alemania, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Islandia, Israel, Italia, Japón, Canadá, Corea, Luxemburgo, México, Nueva Zelanda, Países Bajos, Noruega, Austria, Polonia, Portugal, Suecia, Suiza, República Eslovaca, Eslovenia, España, República Checa, Turquía, Hungría.; Reino Unido, Estados Unidos, Japón, Canadá, España, Italia, Alemania, Francia, Holanda, Bélgica y Suecia.

conglomerado de factores antes descritos permite explicar y comprender porque el SADP Chileno es como es hoy en día y no es de otra manera.

El presente documento se organiza de la siguiente manera: luego de esta parte introductoria, la segunda sección comprende el marco conceptual sobre el que se enmarca la investigación. La tercera sección, explica la estrategia metodológica utilizada para el tratamiento de la información. La cuarta sección corresponde a la descripción, funcionamiento y desarrollo del SADP. La quinta sección trata sobre la discusión y el análisis de los hallazgos (factores impulsores y obstaculizadores). La sexta sección expone el análisis sobre las iniciativas e intentos de reforma al sistema. Finalmente, la séptima sección plantea lecciones, desafíos y conclusiones que surgen del análisis.

Capítulo II: Marco Conceptual

El presente estudio de caso es un análisis de la implementación de una política pública, específicamente el Sistema de Alta Dirección Pública en Chile. La implementación de políticas públicas es entendida en este contexto como el proceso de transformar en resultados los objetivos asociados con una política pública. Se trata de un proceso continuo y no lineal (Basu, 1997 citado en Lahera, 2005). Sabatier y Mazmanian (1981: 5) consideran que la implementación es la forma de llevar a cabo una decisión de política pública. Para Pressman y Wildavsky (1976:15) la implementación debe ser vista como un proceso de interacción entre el establecimiento de metas y las acciones generadas para lograrlas. Dimitrakopoulos y Richarson (2001:336) definen la aplicación de políticas como "el complejo proceso de poner en práctica una política por una variedad de mecanismos y procedimientos que implican una amplia y diversa gama de actores". "Es la etapa del proceso de la política donde las teorías subyacentes de las decisiones políticas, la elección de los instrumentos de política y los recursos asignados durante el proceso de formulación, se contrastan con la realidad". En ese orden, Ramesh (2008: 44) considera la implementación como dos procesos, macro y micro, la macro implementación referida a la relación central con las instancias estatales, donde la política se promulga; y la micro implementación entendida como el nivel estatal o en el campo, donde la política se ejecuta a través de proyectos", implicando un flujo de la macro a la micro implementación.

Por su parte, Elmore (1979-1980) distingue dos enfoques claros para el análisis de la implementación de políticas: el mapeo hacia adelante y hacia atrás. La primera supone que "los políticos controlan los procesos organizativos, políticos y tecnológicos que afectan la ejecución" (p.603), que "el proceso está vinculado en una relación jerárquica esencial" (p.604); y debido a que "la aplicación comienza en la parte superior del proceso, con la clara afirmación de intenciones de lo posible, y procede de los diseñadores de políticas a través de una secuencia de pasos cada vez más específicos para definir lo que se espera de los ejecutores en cada nivel" (p.602). El mapeo hacia atrás en cambio, es un tipo de análisis en sentido opuesto; comienza en el nivel más bajo y se apoya a través de la estructura organizacional para garantizar la capacidad del organismo ejecutor para lograr los objetivos de la política. En síntesis, el modelo de arriba-abajo concibe el desarrollo de una política como un proceso que fluye desde la cúspide de las organizaciones públicas hacia las posiciones jerárquicas inferiores y en el que el protagonismo corresponde a los **decisores públicos**. Por otro lado, El modelo de abajo-arriba sostiene que también requiere importancia el flujo de abajo arriba que permite adaptar la situación inicial a la multitud de contextos de implementación, y otorga el protagonismo del proceso a **los implementadores**. Elmore (1985) sostiene que la combinación de ambos enfoques ayuda a entender la selección de los medios y herramientas hechas por los diseñadores de políticas, así como la motivación de aquellos que ponen en práctica la política.

Partiendo de lo anterior, en el presente estudio de caso, entenderemos la implementación de las políticas públicas como la secuencia programada de acciones, de la que forman parte muchos actores y muchas operaciones, dirigida a producir con medios específicos

resultados esperados.

En otro orden, la creación de la Dirección Nacional del Servicio Civil (DNSC) y la Alta Dirección Pública (ADP) forma parte de la política de Modernización de la Gestión Pública de Chile (PMGP). Olavarría (2011) siguiendo una clasificación de Sánchez (1998, pp. 159-162) sobre las reformas administrativas, agrega, que la PMGP puede ser entendida como una intervención sobre el aparato administrativo del Estado, orientada a lograr mayores grados de eficacia y eficiencia. La PMGP se vio influenciada en gran medida por la corriente conocida como la Nueva Gestión Pública (New Public Management) en la década de 1990, en este contexto, debido a que el SADP Chileno se encuentra inserto dentro de la DNSC, siendo este último garante de su buen funcionamiento (Servicio Civil, 2013), es pertinente realizar una descripción genérica de los modelos de Servicios Civiles en países de la OECD y Latinoamérica, que permita contextualizar la relación que existe entre el Servicio Civil y el SADP de Chile, ya que muchos de los Sistemas de Alta Dirección Pública, al tratarse de reformas al SC, heredan ciertas características de los modelos de SC existentes en cada país de acuerdo a la realidad particular de los mismos. Sin embargo, es válido aclarar que el objeto de estudio de esta investigación es específicamente el SADP Chileno y no el SC. Así mismo, el comprender los diferentes modelos de SC y Sistemas de Alta Dirección Pública permitirá definir la tipología en la que se enmarca el SADP de Chile y poder comprender desde ese enfoque el funcionamiento, desarrollo y estado actual del sistema.

2.1. Orígenes del SC

Los sistemas contemporáneos de SC tienen su origen en la instauración de los regímenes constitucionales en Europa y América desde finales del siglo XVIII. En esta línea, el empleado público (Sánchez, Morón: 1996, 25, citado en Longo, 2001) deja de ser un servidor personal de la Corona para convertirse en funcionario del Estado, es decir, un ente impersonal regido por las leyes. La proclamación del principio de igualdad ante la ley, garantizaría en alguna manera que cualquier ciudadano pueda acceder a los cargos públicos (Longo, 2001).

El origen del SC moderno se ha relacionado a la producción histórica de cinco fenómenos: 1) La separación de lo público de lo privado; 2) la separación de lo político de lo administrativo; 3) el desarrollo de la responsabilidad individual; 4) la seguridad en el empleo; 5) la selección por el mérito y la igualdad, (Bekke et al.:1996, citado en Longo, 2001). La concreción de estos principios en la legislación de cada país es un proceso largo y desigual, estrechamente relacionado a la evolución social, concepciones políticas y culturales dominantes de cada uno respectivamente (Sánchez Morón, 1996 citado en Longo, 2001).

La implementación de Servicios Civiles, la cual, busca sustituir los sistemas de padrinazgo por una burocracia pública, es una condición necesaria para el desarrollo de los países en el mundo (Evans y Rauch, 1999, citados en Longo, 2001).

El Servicio Civil (SC) es entendido como un sistema de gestión del empleo público y los recursos humanos adscritos al servicio de las organizaciones públicas existentes en una realidad nacional determinada (Echebarria, 2006). Para el mismo autor, el SC es un elemento clave en materia de reformas y modernización del Estado, debido a que el aparato administrativo en un país ocupa un lugar central en la elaboración y la implementación de políticas públicas (PP), así como también en la relación entre el Estado y la ciudadanía. Longo (2001: p.6) define el SC como un “*sistema de articulación del empleo público mediante el que determinados países garantizan, con enfoques, sistemas e instrumentos diversos, ciertos elementos básicos para la existencia de administraciones públicas profesionales*”. Para Grindle (2010), un sistema de SC es aquel en donde la preponderancia de los cargos en el sector público son ocupados a través de procesos de acreditación basados en elementos como acreditación de educación, competencias personales, profesionales y el mérito. En este sistema el funcionario ejecuta sus tareas para el Estado o el servicio y no obedece directamente a un patrón o partido político.

Un SC profesionalizado contribuye a mejorar la capacidad del Estado, prestando mejores bienes y servicios a la ciudadanía. Sin embargo, un SC no profesionalizado en el que las decisiones son tomadas a discreción de la autoridad, es decir, en base a la confianza política y no al mérito permite a los políticos asegurar el control informal y lealtad de los burócratas además de construir prácticas clientelares en el Gobierno (Geddes 1996; Grindle 2012 citado en Lafuente, 2013).

2.2. Descripción genérica de modelos de Servicio Civil en países de la OECD

El SC es una parte de la institucionalidad de los sistemas políticos - administrativos. Los autores Pollit y Bouckaert (2000:52, citados en Longo, 2001) describen dos modelos culturales genéricos sobre las culturas administrativas dominantes en los países europeos. El primer modelo se denomina “perspectiva de Rechstaat” y el segundo se reconoce como de “interés público”.

Modelo Rechstaat: en este modelo la fuerza integradora de la sociedad es el Estado cuyas preocupaciones básicas son la elaboración de leyes y el uso de la coerción necesaria para aplicarlas. Los valores de este modelo cultural son la seguridad jurídica, el respeto del precedente y equidad, es decir, igualdad ante la ley. En este modelo los funcionarios tienden a ser vistos como personajes investidos de potestades, siendo el eje central de sus procesos de capacitación el derecho. Entre los países que adoptan este modelo se encuentran Alemania, Francia y España.

Modelo Interés público: en este modelo se atribuye al Gobierno un papel menos significativo, cuyos poderes no deben ir más lejos de lo necesario. El proceso de Gobierno es visto como la búsqueda de consenso para la adopción de iniciativas de interés general. Se reconoce la existencia de diferentes grupos sociales que compiten entre sí; respecto a esto, el Gobierno toma un papel más arbitral que parcializado. La imparcialidad,

transparencia, flexibilidad son valores que preceden a la capacidad técnica e incluso a la estricta legalidad. Los servidores públicos son vistos como simples ciudadanos que trabajan para organizaciones gubernamentales y no como una clase o casta especial investida de la alta misión de representar al Estado. Entre los países que han adoptado este modelo se encuentran los países anglosajones (Australia, Reino Unido, Estados Unidos, Canadá, Irlanda y Nueva Zelanda).

Estos modelos culturales genéricos son útiles para enmarcar y explicar las estructuras políticas de los sistemas de SC, pero no se puede generalizar a todos los países ya que existen casos particulares como Holanda, Suecia y Japón en donde los rasgos propios de cada país se sobreponen con mucha fuerza a la hora de explicar sus reformas en materia de SC (Longo, 2001).

Todos los países europeos especialmente los pertenecientes a la OCDE comparten un mínimo de formalización que distingue el acceso al empleo público del privado, este “mínimo común” es la obligación a publicar la vacante en un cargo.

2.3. Clasificación de los modelos de SC en base a 4 criterios

A pesar de que el diseño y funcionamiento de cada SC obedece a la realidad nacional de cada país, esta heterogeneidad puede ser ordenada y sistematizada a algunos modelos característicos básicos (Longo 2001, citado en Echebarria, 2006). Los modelos de SC se clasifican en función a 4 criterios o elementos claves: **sistemas de acceso al empleo, organización de la carrera, derechos que se reconocen a los empleados públicos y la administración del sistema** (Echebarria, 2006).

2.3.1. Modelos de SC en función de los sistemas de acceso al empleo

Los modelos de SC difieren en cuanto a los tipos de mecanismos elegidos para garantizar el principio del mérito (Longo, 2001), desde esta visión pueden distinguirse tres modelos básicos, denominados con el gentilicio de los países que constituyen su estructura:

Modelo francés: los SC que siguen este modelo, dan especial énfasis al papel de los instrumentos de reclutamiento y selección (concurso), creando sistemas de garantías predominantemente formales. La noción de concurso en Francia exige al menos 4 requisitos: 1) Un número de plazas vacantes; 2) Un tribunal independiente del poder político, de los candidatos y de los directivos donde se encuentran los cargos vacantes; 3) Una clasificación de los candidatos admitidos, por orden de mérito (exámenes sobre materias de temas conocidos compuesto por pruebas escritas anónimas); 4) La obligación para la autoridad correspondiente de respetar la clasificación antes referida.

Otro rasgo importante del modelo francés son las escuelas de funcionarios, lo que normalmente la administración francesa recluta no son funcionarios sino alumnos de una escuela especializada, en la que son formados los futuros funcionarios, lo cual es un rasgo muy distintivo ligado al sistema de cuerpos⁴ (Longo, 2001).

Modelo alemán: este modelo es muy formalizado. Los SC que siguen este modelo están orientados a garantizar la capacitación teórica práctica, a partir de un proceso de aprendizaje prolongado. En el servicio superior, una primera selección (Examen de Estado), posterior a la graduación universitaria, da lugar a un servicio preparatorio, de dos años de duración, que combina la formación teórica con la realización de prácticas laborales, diferentes según la especialidad. Este servicio culmina con un segundo examen de Estado, a cargo de un tribunal independiente, cuya superación habilita para el desempeño de funciones públicas, manteniéndose tres años más la condición de funcionario a prueba, sin estabilidad, que se ganará después de un pronunciamiento favorable de los titulares de los órganos en los que se ha prestado servicio (Longo, 2001).

El alemán es un modelo original de reclutamiento y selección que no se ha difundido en otros países, excepto en Luxemburgo que lo ha adoptado parcialmente.

Modelo británico: los SC que siguen este modelo, tienden a ser más flexibles en los instrumentos de selección, es decir, enfatizan en la profesionalización e independencia de los órganos encargados de la misma. Se caracteriza por encomendar el reclutamiento a un órgano central independiente, no sometido a las presiones de los electores. Se trata de la comisión del Servicio Civil, creada a mediados del siglo XIX, conformada por tres “commissioners”, nombrados por el Gobierno para reclutar y seleccionar a los empleados que precisan en los ministerios, haciendo que compitan en un concurso abierto. A diferencia del modelo francés y alemán el modelo británico lleva a realizar concursos muy abiertos, centrados en entrevistas destinadas a evaluar las cualidades y personalidad de los candidatos, sin privilegiar ninguna formación universitaria específica.

La administración se halla vinculada por las elecciones de la comisión y no puede nombrar sino a candidatos provistos de la certificación facilitada por ésta. Otros países que utilizan mecanismos de protección al mérito mediante una comisión independiente son: Irlanda, Canadá, Estados Unidos y Japón.

Bélgica también se inspiró en el sistema británico, al crear en 1937, la Secretaria permanente para el reclutamiento. En Alemania un sistema similar existe para seleccionar a los candidatos que, en ciertos casos, postulan directamente por un empleo, sin pertenecer a la carrera funcionaria, y no han pasado por la selección previamente descrita (Longo, 2001).

⁴ Sistema de cuerpos: término nacido en Francia y adoptado con ciertos matices en la administración central Española. Un cuerpo agrupa a un conjunto de funcionarios reclutados específicamente para él, y llamados a ejercer un determinado número de empleos, propios de su área profesional (Longo, 2011).

Entre las principales críticas al sistema de la comisión independiente han destacado (WorldBank: 2000, citado en Longo 2001) los riesgos de alejamiento entre los criterios de aquella y los de los gestores de línea (Ziller, 1993:396, citado en Longo, 2001) denomina esto como: “exceso de independencia de la comisión”.

Los tres modelos buscan garantizar la igualdad y el mérito en los sistemas de SC, mediante un instrumental de garantías que presenta algunos elementos comunes y otros singulares, pero que ciertamente pone el énfasis en elementos diferentes (Longo, 2001).

2.3.2. Modelos de SC en función de la organización de la carrera

Tradicionalmente, los SC o sistemas de gestión de personas aplicados al aparato del servicio público han sido categorizados como: sistemas basados en carreras o sistemas basados en puestos (OECD, 2005, p.2).

Sistemas basados en carrera: en este modelo los servidores públicos son contratados al inicio de sus carreras y se espera que se mantengan en el servicio público más o menos la mayoría del tiempo de su vida laboral. (OECD, 2005, p.4). La entrada inicial al sistema se basa en credenciales académicas y/o en un examen de ingreso a la función pública. Una vez reclutadas, las personas son distribuidas en los cargos de acuerdo a las propias necesidades de la organización. Los empleados reclutados en un determinado nivel del empleo pueden efectuar a través del tiempo un recorrido ascendente a través de niveles, hasta llegar al nivel máximo que les corresponda. En todo sistema de carrera existen un determinado número de divisiones horizontales (categorías, escalas, clases, grupos), que reflejan la jerarquización de los empleos y cuyos límites son, por una parte, los puntos en los que se produce el reclutamiento externo, y por otra, los que marcan el nivel máximo al que puede llegar la promoción interna. Esto quiere decir que también existen algunos cargos o posiciones que son llenados a través del reclutamiento externo en este modelo (Longo, 2011). Por su parte, Iacovello (2011) expone que este modelo presenta dos variantes: formato de carrera jerárquica o tradicional⁵.

Entre los países que se enmarcan dentro de este tipo de modelo se encuentran Francia, Reino Unido, Estados Unidos, Japón, Alemania, Bélgica y España. Sin embargo, junto a la estratificación horizontal los sistemas de carrera también contienen divisiones

⁵ Iacovello, (2011) afirma lo siguiente:

“En el primer caso, el agente avanza a lo largo de una escala de puestos hacia niveles de mayor responsabilidad. Los cargos de acceso son cubiertos mediante sistemas abiertos en el que pueden participar candidatos externos y, el resto de los 4 puestos correspondientes a niveles superiores, son provistos a través de sistemas cerrados. La diferencia con el segundo caso estriba en que el progreso de los agentes no implica un ascenso en los distintos niveles jerárquicos de la organización, sino el progreso horizontal dentro de un cuerpo de pares y en función de los grados que contemplan sus normas escalafonarias específicas. (p:4)”

verticales. En algunas ocasiones, esto responde a la voluntad de limitar la movilidad entre sectores u organizaciones del sistema público, ejemplo de esto, Alemania lo utiliza para preservar el principio constitucional de autonomía ministerial en materia de gestión del personal (Longo, 2001).

Sistemas basados en puestos: se basan en el principio de reclutamiento por competencias y habilidades asociadas a posiciones o áreas de trabajo específicas. El reclutamiento puede ser tanto interno como externo, sin garantías de una promoción subsecuente (OECD, 2005, p.4). Generalmente, existe mayor apertura porque existe un mayor número de candidatos.

Entre los países que se enmarcan en este modelo se encuentran los países nórdicos Europeos, Holanda y Suecia. Sin embargo, es también éste el sistema que se aplica en muchos países europeos al empleo contractual, que cubre funciones técnicas, manuales, subsidiarias o temporales o sectores de actividad gubernamental, como en el caso del Reino Unido; la función pública territorial francesa (Longo, 2001).

La distinción principal entre los dos modelos descritos es su relación con el mercado laboral. En el modelo de puestos las necesidades cuantitativas y cualitativas se resuelven mediante la contratación externa. Sin embargo, en el modelo de carrera solamente los puestos definidos como de acceso externo permiten la entrada al sistema por profesionales que no provienen de la carrera, el resto son promovidos de manera interna (Longo, 2001).

Ambos modelos tienen tanto fortalezas como debilidades, a continuación se muestra una tabla que representa esto.

Cuadro 1. Debilidades y fortalezas de los sistemas basados en carrera y puesto.

Tipos de Sistemas de Gestión de Personas	Fortalezas	Debilidades
Sistemas basados en carrera	<ol style="list-style-type: none"> 1. Alto nivel de entendimiento del aparato público. 2. Incentivos a la movilidad. 3. Promoción interna. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Habilidades generales y poco específicas. 2. Funcionan como un grupo cerrado. 3. Bajo vínculo y bajo conocimiento de dinámicas externas al Estado.
Sistemas basados en puestos	<ol style="list-style-type: none"> 1. Diversa cantidad de postulantes a los cargos. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Poca preparación para el ámbito público.

	2. Renovación cultural dentro de la gestión pública.	2. Desincentivo por falta de movilidad interna.
--	--	---

Fuente: De los Ríos, 2013

Ningún SC es un ejemplo puro de los modelos anteriormente citados, sin embargo, en los sistemas de algunos países las características de uno de los dos modelos enfatizan más que las del otro. Existe una gran tendencia de los países por incorporar a sus sistemas de gestión de personas características de ambos modelos para mitigar las debilidades que implicaría la aplicación de uno solo. Ejemplo de esto, es el Servicio Público de Canadá el cual opera bajo un modelo orientado al cargo, pero a su vez utiliza un enfoque del modelo orientado a carrera para los altos cargos directivos, economistas y un grupo de futuros líderes de altos rangos. (OCED, 2005)

Así, al igual que Canadá, muchos otros países están utilizando este tipo de modelo híbrido que combina ambos modelos. A continuación se presenta una tabla que categoriza a países de la OCED, en función del acceso al empleo.

Cuadro 2. Reclutamiento en el Servicio Civil: diferentes énfasis

Énfasis en competencias y experiencia profesional para los puestos	Énfasis en concurso y educación para entrar
Australia	Republica Checa
Canadá	Francia
Dinamarca	Hungría
Finlandia	Irlanda
Islandia	Japón
Nueva Zelanda	Korea
Noruega	Luxemburgo
Suecia	España
Suiza	
Reino Unido	
Estados Unidos	

Fuente: OECD, 2005

2.3.3. Modelos del SC en función de la administración del sistema

De acuerdo a Echebarria (2006): “Los sistemas políticos administrativos actuales tienden a la complejidad y fragmentación. Ello desencadena tendencias de signo opuesto, hacia la diversificación, necesaria para adaptarse a entornos complejos, y hacia la integración,

imprescindible para mantener la cohesión global y el control. Los sistemas de SC no son ajenos a estas presiones”, en función a la respuesta que en cada caso se da a las mismas, se pueden distinguir:

Sistemas integrados: son sistemas donde la figura del empleador público aparece considerablemente centralizada.

Sistemas fragmentados: son sistemas donde predomina la descentralización de la toma de decisiones sobre el personal.

2.3.4. Modelos del SC en función de los derechos que se reconocen a los empleados públicos

En la mayoría de los SC el derecho al cargo o la inamovilidad, protege al funcionario público frente al despido arbitrario, sin embargo, entre los diversos sistemas se reconoce que existe un tipo de sistema que admite únicamente el despido por causas disciplinarias, y otros que han normalizado la extinción de la relación del empleo por causas organizativas, técnicas o económicas.

Otra elemento importante corresponde a los derechos colectivos. Existen SC que reconocen los derechos a la negociación colectiva y huelga, y otros que niegan a los empleados públicos, o a una parte de ellos, por razones de interés político, el ejercicio de tales derechos (Echebarria, 2006).

2.4. Tendencias de los países de la OECD

Específicamente para los países de la OECD (2008) se destacan 5 tendencias en la administración de Recursos Humanos:

- 1. La convergencia (hibridación) de los modelos basados en carrera con los basados en puestos (vacantes).** En esta tendencia se destaca que los modelos basados en carrera han tenido que incorporar nuevos cargos externos y los modelos basados en puestos han tenido que implementar prácticas de retención y movilidad interna de los funcionarios⁶.

⁶ OECD 2008 – The Public Service of 2025 – Themes, Challenges and Trends
Seminario “Alta Dirección Pública: ¿un sistema en jaque? “, publicado en el sitio web del Centro de Políticas Públicas de la Universidad Católica, el 3 de Abril del 2014.

2. **Mayor flexibilidad en la permanencia de los cargos (Reducción en la protección, inmunidad y privilegios).** Tradicionalmente algunos sistemas habían privilegiado la permanencia en los cargos, pero algunos estados han revertido estas prácticas de permanencia muy prolongada y se utilizan contratos con términos fijos. Las estrategias que se han utilizado para corregir esto varían dependiendo la realidad de cada país⁷. Esto garantiza la renovación de los cuadros directivos.

3. **Énfasis en el desempeño individual.** Muchos gobiernos han dirigido los esfuerzos a crear dentro de las organizaciones culturas orientadas a resultados. Estas permiten a los administradores obtener información objetiva y establecer distinciones en cuanto a los incentivos y remuneraciones que se deben fijar para los empleados de excelente y bajo desempeño. Sin embargo, el uso de estas prácticas generan incentivos perversos como es el caso de: primero, alcanzar el éxito en el corto plazo a expensas de la obtención de resultados a largo plazo, es decir la calidad del trabajo puede verse comprometida por cumplir una meta; y segundo, enfocarse en recompensas personales desincentiva el trabajo en equipo que garantiza alcanzar las metas organizacionales⁸.

4. **Descentralización de las políticas de recursos humanos.** Esta tendencia explica que el diseño y la implementación de las políticas de recursos humanos en la mayoría de los países de la OECD se han descentralizado. Esto varía en mayor o menor grado de acuerdo a la realidad de cada país, pero la tendencia muestra que existe un aumento en la delegación de responsabilidades a las agencias y servicios. Esta estrategia tiene tres componentes: primero, transferir responsabilidad sobre el manejo de los recursos humanos de las organismos centrales a los periféricos; segundo, simplificación de reglas y procedimientos; tercero, el desarrollo de políticas flexibles. Un buen indicador de descentralización es el grado con el cual los departamentos, en lugar de las agencias centrales, controlan el presupuesto, salarios, número de funcionarios y remuneraciones (OECD, 2008).

5. **Implementación de sistemas de alta dirección pública para altos funcionarios.** Muchos países de la OCDE han creado o reestructurado reformas a su servicio civil diferenciando la manera en que seleccionan los altos cargos directivos. Los SADP son definidos como una interfaz entre el gobierno político y la administración pública, es decir, por un lado el gobierno central a cargo de la definición de políticas públicas y por otro lado los servicios y agencias a cargo de la implementación de políticas. Muchos de estos países, han diseñado sus propios

⁷ OECD 2008 – The Public Service of 2025 – Themes, Challenges and Trends
Seminario “Alta Dirección Pública: ¿un sistema en jaque?“, publicado en el sitio web del Centro de Políticas Públicas de la Universidad Católica, el 3 de Abril del 2014.

⁸ OECD 2008 – The Public Service of 2025 – Themes, Challenges and Trends

esquemas y procedimientos para la selección de los altos cargos en el sector público.

2.5. Experiencias Latinoamericanas en materia de Servicio civil

Se ha mencionado anteriormente en este estudio que el SC es un elemento fundamental de la acción estatal, ya que al formar parte de las políticas de gestión pública, genera incentivos y restricciones para la acción de los funcionarios y las organizaciones públicas, atravesando transversalmente el aparato público (Barzelay, 2001).

En ese sentido, es importante mencionar que la región Latinoamericana presenta una realidad heterogénea en cuanto al desarrollo de sus administraciones públicas. De acuerdo a un estudio realizado por Iacovello y Strazza (2009), en el aparato público Latinoamericano no es posible confirmar la predominancia de lo que se conoce como “protoburocracias”, es decir aparatos estatales en considerable medida dominados por relaciones clientelares, así como tampoco la existencia de administraciones públicas enteramente meritocráticas. Lo que se ha observado en la región es una situación heterogénea con tendencias a la profesionalización y politización de la función pública (Iacovello y Zuvanic, 2009).

Tomando como referencia un diagnóstico regional titulado “Evaluación Institucional del Sistema de Servicio Civil” realizado por el Diálogo Regional de Políticas del BID (BID-DRP, 2006)⁹ y a partir de los resultados obtenidos para el Índice de Desarrollo Burocrático, se pueden establecer tres categorías en materia de Servicio civil en las que se insertan los países latinoamericanos. Las categorías corresponden a las siguientes: 1) Servicios civiles desarrollados, con coexistencia de elementos de mérito y flexibilidad; 2) Servicios civiles de desarrollo intermedio, con elementos de mérito no generalizados y grados perceptibles de politización; 3) Servicios civiles desestructurados, con una muy baja presencia de criterios de mérito y marcada preponderancia de la politización, el clientelismo y la inestabilidad (Iacovello y Strazza, 2009).

A continuación, se muestra una tabla que clasifica los casos de los países Latinoamericanos con respecto a las categorías de Servicio civil identificadas en el estudio anteriormente referenciado.

⁹ Este estudio realiza un diagnóstico de los sistemas de gestión de recursos humanos en 18 países de Latinoamérica realizado entre el 2002-2005.

Cuadro 3. Perspectiva de los Servicios civiles en países Latinoamericanos.

País	Categoría del Servicio Civil	Explicación
Chile y Brasil	Servicios civiles desarrollados, con coexistencia de mérito y flexibilidad.	<p>Se destacan por tener SC con niveles considerables de institucionalización. Específicamente para el caso Brasileño se destaca el reconocimiento de las habilidades y antecedentes de los funcionarios.</p> <p>Se registra en estos países la introducción de criterios estratégicos, razonable equidad interna y externa, y la introducción sostenida de sistemas de incentivos.</p> <p>El caso Brasileño se caracteriza por tener una burocracia altamente meritocrática. Por su parte, Chile presenta una estructura más similar a la NGP¹⁰ mediante la implantación paulatina de la gestión por resultados.</p>
Venezuela, México, Colombia, Uruguay, Argentina y Costa Rica	Servicios civiles de desarrollo intermedio, con elementos de mérito no generalizados y grados perceptibles de politización.	<p>Estos países se caracterizan por contar con burocracias relativamente estructuradas sobre la base del fortalecimiento de la estabilidad y protección para importantes franjas en su funcionariado. Se observa también la escasa consolidación de otras herramientas de gestión que garanticen la efectiva utilización de las competencias de las personas.</p> <p>En estos países se ha evidenciado intentos de conformación de burocracias meritocráticas, muchos de ellos se encuentran en reformas en materia.</p> <p>En este grupo aún perduran dinámicas de politización y existe un bajo logro en la consolidación de las garantías de mérito y otras herramientas de gestión que permitan una administración</p>

¹⁰ Nueva Gestión Pública (NGP).

País	Categoría del Servicio Civil	Explicación
		eficiente de los recursos humanos del Estado.
Panamá, El Salvador, Nicaragua, Honduras, Perú, Guatemala, Ecuador, República Dominicana, Paraguay y Bolivia	Servicios civiles desestructurados, con una muy baja presencia de criterios de mérito y marcada preponderancia de la politización, el clientelismo y la inestabilidad	Este grupo de países se caracteriza por tener sistemas con poca capacidad de atracción y retención de personal capacitado, así como la falta de herramientas para influir positivamente en el comportamiento de los funcionarios. El sistema meritocrático es prácticamente inexistente y prevalece la politización de la función pública, además de la captura burocrática de las élites. Todo lo anterior se traduce en niveles elevados de discrecionalidad e inestabilidad, limitando así el desarrollo de un SC profesionalizado (Iacovello y Zuvanic, 2008, citados en Iacovello y Strazza, 2009). Sin embargo, según un estudio del 2008 titulado “Barómetro de la profesionalización de los servicios civiles en Centroamérica” ¹¹ , se concluyó que Nicaragua, El Salvador, República Dominicana y Panamá han avanzado positivamente en materia de reformas al SC, incorporando herramientas de gestión y meritocracia.

Fuente: Elaboración propia utilizando datos de Iacovello y Strazza, 2009.

A partir de la síntesis del diagnóstico anterior y siguiendo el estudio de Iacovello y Strazza (2009) se identifican tres características generales en la región Latinoamericana en materia de Servicios civiles:

1. Bajo desarrollo meritocrático

Las experiencias de Brasil, Costa Rica y Chile son las únicas que pueden ser catalogadas como burocracias formalizadas, el resto de países del estudio se dividen entre burocracias de desarrollo intermedio con debilidades meritocráticas y reformas en muchos casos fallidas, y burocracias con un fuerte componente clientelar dando los primeros pasos hacia la profesionalización de la función pública.

¹¹ “Barómetro de la Profesionalización de los Servicios Civiles de Centroamérica” (Iacoviello y Zuvanic, 2009a, 2009b, Longo 2009).

2. Heterogeneidad de los Servicios civiles

A partir de la heterogeneidad de los SC en la región es posible identificar rasgos de los modelos burocráticos y postburocráticos, así como también elementos patrimonialistas. En esta línea Brasil y Chile se caracterizan por poseer burocracias que combinan elementos de mérito y flexibilidad, los demás países del estudio presentan grados más acotados de profesionalización y una mayor incidencia de la politización y la inestabilidad. Algo importante que se ha observado es que la rigidez de los sistemas de recursos humanos tiene una presencia relevante que al combinarse con la fuerte presencia de la politización da como resultado una dinámica burocrática que no permite alcanzar niveles mínimos de eficacia y eficiencia.

3. Ausencia de *trade off* entre mérito y flexibilidad

A como se observó en el cuadro 3, en los países con Servicios civiles con nivel alto de desarrollo se da la combinación de elementos de profesionalización y flexibilidad, mientras que en los de bajo desarrollo la ausencia de criterios meritocráticos no corresponde a una elevada flexibilidad sino a la desarticulación del sistema de recursos humanos (Iacovello y Zuvanic, 2006, citado en Iacovello y Strazza, 2009). Esta ausencia de trade off va en contra de la idea de que la introducción de mecanismos de flexibilidad afecta negativamente los niveles de mérito, a la vez que respalda empíricamente la idea de que las reformas de innovación presuponen la existencia de una base meritocrática (CLAD, 1998, citado en Iacovello y Strazza, 2009).

Ante el estado actual de los Servicios civiles en América Latina existe un consenso en la región señalando la necesidad de avanzar hacia administraciones públicas más dinámicas y capaces de adaptarse a nuevas realidades sociales, utilizando el mérito y la flexibilidad como ejes centrales de estas reformas, sobretodo en los sistemas de recursos humanos.

Dadas las debilidades identificadas en los estudios diagnósticos en materia (ver cuadro 3), se han planteado acciones de mejoramiento a ser desarrolladas en Latinoamérica. A continuación se realiza una síntesis de éstas:

1. **Rediseño o creación de un marco normativo** que favorezca el fortalecimiento de la institucionalidad para la gestión de los recursos humano, basado en un marco teórico sólido, contemplando también la intertemporalidad de los costos y beneficios en su implementación, así como los efectos colaterales que podrían surgir por un retraso en su reglamentación.
2. Avanzar hacia el **fortalecimiento de los criterios de mérito** para el acceso y desarrollo de carrera en el empleo público, sin desatender factores importantes

como los intereses contrapuestos y la renuencia al cambio de las culturas organizacionales.

3. **Introducción de mecanismos de flexibilidad** en los ámbitos contractuales, funcionales y salariales teniendo en consideración los diversos escenarios que se generan en cada campo y en donde la economía política y cultura organizacional juega un papel fundamental en el éxito o fracaso de estas herramientas.
4. **Fortalecimiento de la función de los recursos humanos**, esto es, asignar autoridad formal y funcional a los órganos rectores y cuerpos directivos correspondientes.

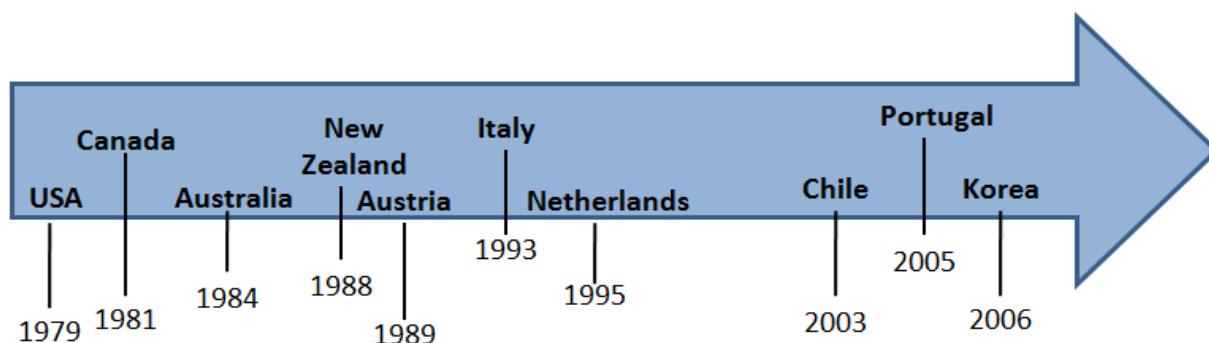
En perspectiva se observa que en Latinoamérica existe la necesidad de trascender de modelos burocráticos rígidos hacia modelos más flexibles que utilicen la meritocracia como eje central de las reformas. Algunos países de la región como Brasil, Chile y Costa Rica han realizado grandes avances en materia, sin embargo, otros países se encuentran aún dando sus primeros pasos hacia la profesionalización de la función pública. Las experiencias Latinoamericanas sugieren necesario establecer un mecanismo que concilie un equilibrio entre el uso del mérito y la flexibilidad en la gestión de los recursos humanos, tomando en cuenta las particularidades de cada uno de estos países, es decir, su historia, contextos políticos, sociales, culturales y organizacionales.

En ese orden uno de los principales ejes de las reformas impulsadas en las últimas décadas promovido por organismos internacionales como la OCDE, el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha sido la necesidad de fortalecer la capacidad directiva de las organizaciones. Para ello, algunos países principalmente los pertenecientes a la OCDE optaron por implementar Sistemas de Alta Dirección Pública como mecanismo promotor del fortalecimiento de sus Servicios civiles que garantizara en alguna forma la profesionalización de los altos directivos y por consiguiente la eficacia en la toma de decisiones y la implementación eficiente de políticas públicas (Iacovello, 2011).

2.6. La creación de Sistemas de Alta Dirección Pública

La definición de los Sistemas de Alta Dirección Pública es imprecisa, la introducción de los mismos como mecanismos de mejora en la gestión pública es relativamente nueva y se ha producido principalmente en los países que conforman la OCDE (Lafuente et al, 2012). A continuación se muestra una figura que representa una línea de tiempo en los países que han incorporado sistemas ADP.

Figura 1. Línea de tiempo de países que han incorporado sistemas ADP



Fuente: La Fuente (2012)

En la figura 1 se evidencia que la implementación de la ADP en Chile da inicio en el año 2003. El gráfico también muestra que los primeros países en implementar sistemas de selección de altos directivos fueron Estados Unidos, Canadá, Australia, Nueva Zelanda y Austria. Esto podría estar relacionado a un mayor grado de madurez de los sistemas políticos de estos países. Esta madurez política les permitió aplicar de manera más temprana (en relación a los otros países), mecanismos de despolitización en la selección de los altos cargos en el Estado, garantizando así un mayor grado de profesionalización de los mismos y mejores resultados de eficacia y eficiencia (Lafuente et al, 2012).

En general existe mucha retórica que explica el ¿Por qué? de la creación, reforma o existencia de los SADP, por lo que es difícil discernir a los distintos problemas a los que estos sistemas están respondiendo. Sin embargo, la literatura señala la existencia de problemas funcionales a los que los SADP parecen dar respuesta. A continuación se hace una breve explicación de esos problemas.

2.6.1. Habilidades distintivas y competencias

Debido a que los altos cargos en el Estado se encuentran en un complejo territorio semi-político, los funcionarios que ocupan estos cargos, requieren de habilidades y competencias distintivas a menudo no desarrolladas en carreras departamentales tradicionales. Todo esto para hacer frente a la complejidad que requiere estar a cargo de la ejecución de políticas públicas y al mismo tiempo estar vinculado al que hacer político del Gobierno. Por ello, se necesitan procesos de reclutamiento y selección distintivos para atraer y retener al personal adecuado a la gestión pública del Estado (Lafuente et al, 2012).

Los SADP establecen méritos claros y estándares de competencias que garantizan que solo los más idóneos o mejores profesionales puedan ocupar estas posiciones estratégicas. La mitad de los países de la Unión Europea utilizan perfiles centrales de competencias para los funcionarios públicos de alto rango, los cuales son utilizados para el reclutamiento y capacitación de los mismos (OCDE, 2010).

La independencia del proceso de reclutamiento a través del uso de paneles, comités de selección y organismos supervisores está diseñado para establecer una norma clara y transparente de competencia. Por ejemplo: en Bélgica, los candidatos son analizados por empresas independientes *head hunting*¹² que utilizan pruebas y entrevistas. En el caso del SADP de Chile, los candidatos ADP son seleccionados a través de un proceso que combina el uso de empresas *head hunting* para localizar potenciales candidatos y una empresa de recursos humanos que analizan las postulaciones en línea. Estas empresas preparan listas de potenciales candidatos las que luego son presentadas al Consejo de Alta Dirección Pública, el cual se encarga de preparar una lista de menor tamaño con los cinco, cuatro o tres mejores candidatos a ser escogidos por las autoridades competentes según sea el caso¹³ (Lafuente et, 2012).

2.6.2. Continuidad y perspectiva de “un gobierno conjunto”

Muchos países enfrentan el problema de la falta de continuidad en los cargos gubernamentales. Es por eso que los sistemas de alta dirección pública se han orientado a crear líderes con miradas transversales dentro del aparato público, independientemente de la fragmentación del Estado y tratar de mantener la continuidad de los altos cargos a pesar de los cambios de Gobierno (OCED, 2005).

2.6.3. Otros motivos para la creación de los Sistemas de Alta Dirección Pública

La creación de los Sistemas de Alta Dirección Pública, parece también, estar respondiendo a circunstancias político-administrativas locales. Por ejemplo, en Chile el desarrollo del SADP ha provisto la oportunidad de introducir mecanismos basados en el mérito para la selección de los altos cargos directivos en el Estado, los cuales habían estado tradicionalmente en manos de funcionarios meramente políticos (Lafuente, 2011). En Estados Unidos y El Reino Unido pareciera ser que los propósitos implícitos de la creación de este tipo de sistemas son la atracción y retención de funcionarios con características muy específicas como la tolerancia al riesgo. Esto lo han podido lograr a través de mecanismos como el énfasis distintivo entre los salarios y prestaciones de contratos relacionados al rendimiento (Lafuente *et al*, 2012).

¹² Empresas head hunting o caza talentos son empresas que realizan búsquedas directas de profesionales, sin que estos tengan que buscar el empleo.

¹³ Directivos de primer nivel (Jefes de Servicio) son seleccionados para nombramiento por el Presidente de la República, en el caso de los de segundo nivel son seleccionados por el Jefe de Servicio correspondiente.

2.7. Importancia de los Sistemas de Alta Dirección Pública

En las últimas décadas el rendimiento y la eficiencia se han convertido en temas relevantes para la gobernanza y gestión pública, es por ello, que la atención se ha puesto en el rol, capacidades y desempeño de las tareas que realizan los funcionarios de los altos cargos en el Estado (OECD, 2008).

Muchas de las recientes reformas de la gestión pública involucran políticas de fortalecimiento de la gestión de los recursos humanos como un elemento fundamental en el mejoramiento de la gestión del Estado. Por tanto, la calidad y capacidad de la Alta Dirección Pública representa una pieza clave en el fortalecimiento de la gobernanza pública (OECD, 2008).

La Alta Dirección Pública funciona como una interfaz, entre el gobierno y gabinetes políticos, respecto de la administración pública. Los altos directivos públicos son los responsables de la correcta y adecuada implementación de instrumentos legales, estrategias y medidas políticas, así también, de la coherencia, eficacia y adecuación de las actividades del Gobierno (OECD, 2008).

2.8. Tipos de modelos de Sistemas de Alta Dirección Pública en países de la OCED

Dentro de la amplia categoría de Sistemas de Alta Dirección Pública, existen varios modelos, esto va en dependencia de las culturas administrativas, acontecimientos históricos y soluciones constitucionales de cada país (OECD, 2008): formalizados vs reconocidos, centralizados vs descentralizados y los basados en carrera vs los basados en puestos (Lafuente, 2012), es decir, lo anterior guarda coherencia con los modelos de Servicio Civil anteriormente referenciados.

Formalizados versus reconocidos: los formalizados pueden ser definidos por una ley o por una política como grupo aparte de los funcionarios públicos tradicionales (ejemplo: Holanda, Chile y Nueva Zelanda), los reconocidos están definidos pero no necesariamente por una ley o un instrumento político (ejemplo: Francia, España, Suecia, entre otros) (Lafuente et al, 2012).

Centralizados versus descentralizados (Ministerio y agencias): los SADP pueden ser administrados por una oficina central encargada de las políticas de selección, entrenamiento, retención y remuneración o descentralizan en ministerios o agencias muchas de estas políticas. Entre los sistemas parcialmente centralizados se encuentran Polonia y Portugal; parcialmente descentralizados se incluyen Australia, Austria, Bélgica y Chile (a través de la Dirección Nacional de Servicio Civil) (Lafuente et al, 2012).

Carrera vs vacante (puestos): en los sistemas basados en carrera los altos directivos son seleccionados de un grupo de candidatos originalmente contratados a través de méritos académicos y exámenes de competencias; la promoción y movilidad se genera dentro del mismo aparato estatal. Por otro lado, los sistemas basados en vacantes seleccionan de una gama de postulantes provenientes tanto del sector público como privado con competencias determinadas para desempeñar cargos específicos (Lafuente et al, 2014).

A pesar de esto, la distinción anterior es cada vez menos marcada, dado que, los sistemas basados en carrera han abierto sus procesos de reclutamiento a funcionarios que no pertenecen al sector público, así también, los sistemas basados en vacantes están implementando prácticas de retención y movilidad interna.

2.9. Los Sistemas de Alta Dirección Pública y su relación con el Gobierno político

Si bien es cierto, en los Sistemas de Alta Dirección Pública destacan los factores de mérito y competencias distintivas, esto, no implica que no exista cierta participación política en los nombramientos (Lafuente et al, 2012).

Los límites entre la esfera de lo político y lo administrativo ha sido uno de los focos más debatidos en la Alta Dirección Pública. La discusión se ha centrado en prevenir el patronazgo político y garantizar la existencia de una administración profesional y políticamente neutral (OCDE, 2008).

La relación entre la política y la administración pública es a menudo motivo de tensiones. Se espera que la Alta Dirección Pública responda a los intereses del Estado a través de la norma o ley, y no a intereses sectoriales de un Gobierno político en particular. Sin embargo, al mismo tiempo, la ADP está comprometida a obedecer al Gobierno elegido y asegurar que las reformas del Gobierno político se apliquen de manera plena. Muchos países pertenecientes a la OCED han ideado diversas formas para lidiar con este tipo de tensiones, por lo que no existe una única forma para tratarlas (OECD, 2008).

Según la OECD (2008), algunas de las características que los sistemas de estos países contemplan para el manejo de este tipo de tensiones son:

1. El proceso de ingreso, promoción y publicación son dejados en manos de organismos o empresas externas especializadas, o bien, son ejecutadas por el Gobierno político bajo la supervisión parlamentaria. Hay casos en que también estas tareas son ejecutadas por el mismo gobierno en sí.

2. Los criterios de selección se encuentran normalmente regulados en la Constitución o a través de una ley ordinaria.
3. Se ha hecho frecuente el uso de herramientas de gestión para medir el desempeño de los ADP, así mismo, el uso de remuneraciones con el objetivo de promover la capacidad de respuesta y la calidad del desempeño de los altos directivos sin comprometer su neutralidad profesional y política.
4. Mandatos por periodos determinados (en algunos casos se refiere al contrato de empleo en el servicio público, en otros casos solamente a la asignación de un cargo específico).

2.10. Clasificación de los Sistemas de Alta Dirección Pública según su independencia política

El grado de independencia de la influencia política de los Sistemas de Alta Dirección Pública varía entre los distintos países. Dentro de esta área se distinguen tres categorías (OECD, 2008):

Sistemas Westminster (modelo británico): son sistemas con el grado más alto de independencia política, cuentan con comisionados encargados de reportar directamente al parlamento o a los jefes de Estado. Si las funciones de reclutamiento son delegadas a los ministerios, los comisionados tienen la responsabilidad de aplicar el principio de selección basada en el mérito para ocupar los puestos.

Sistemas mixtos o intermedios: son sistemas en donde la entrada al sistema se da en base a la meritocracia y a las competencias pero el Gobierno mantiene ciertos grados de discrecionalidad en cuanto a la selección.

Sistemas de baja independencia: son sistemas en donde la selección y el reclutamiento es competencia exclusiva de los ministerios. No hay mecanismos de chequeo externo y balances que aseguren la adecuada implementación del mérito y uniformidad en la forma en la que los candidatos son evaluados y seleccionados.

2.11. Experiencias Latinoamericanas en materia de Sistemas de Alta Dirección Pública

La literatura sobre los sistemas de selección de altos directivos en Latinoamérica es escasa. Entre las investigaciones en materia destaca, por ejemplo, los aportes de Iacovello (2011), quien señala que en la región Latinoamericana existe una necesidad de

contar con cuerpos directivos altamente capacitados para realizar la ardua tarea de la administración pública, pero muy pocos son los países en la región que han logrado implementar y sostener en el tiempo políticas de fortalecimiento a la Alta Dirección Pública.

Iacovello (2011) haciendo un estudio comparado de los sistemas selección de altos directivos más notables en la región como son México, Chile, Argentina y Perú, concluye que los casos Latinoamericanos que han adoptado modelos próximos al sistema de empleo (puesto) son El Servicio Profesional de Carrera (SPC) en México y el Sistema de Alta Dirección Pública (SADP) de Chile. Por otro lado, los países que han adoptado más un sistema de carrera horizontal son El cuerpo de Administradores Gubernamentales (CAG) de Argentina y el Cuerpo de Gerentes Públicos (CGP) de Perú.

Algo importante de hacer notar es que los aspectos centrales que han impulsado la modernización a los Servicios Civiles en Latinoamérica utilizando sistemas de selección de altos cargos directivos, obedecen a situaciones particulares de cada uno estos países, esto es, el contexto histórico, político y económico de cada realidad. A continuación se presenta una tabla que resume algunas de las particularidades en cada uno de los países referidos.

Cuadro 3. Perspectivas de los sistemas de selección de altos directivos en algunos países de Latinoamérica.

	Chile	México	Argentina	Perú	Uruguay
Segmento directivo	Sistema de Alta Dirección Pública (SADP)	Servicio Profesional de Carrera	Cuerpo de Administradores Gubernamentales	Cuerpo de Gerentes Públicos	“De Alta Conducción” en la Administración Central
Norma y año de creación	2003 Ley del Nuevo Trato Laboral	2003 Ley de Servicio Profesional de Carrera. 2007 Reglamento de la Ley.	1984 Decreto 993, Creación del Cuerpo de Administradores Gubernamentales.	2008 Decreto Legislativo 1024, Creación de Cuerpo de Gerentes Públicos.	Ley de Rendición de Cuentas de 2006
Dimensión	Abarca los cargos de I y II Nivel jerárquico de exclusiva confianza en el Estado.	Abarca todos los cargos de conducción y mandos medios del Gobierno Federal (36,000 cargos aproximadamente)	160 puestos (incorporación suspendida)	140 puestos (total planificado:350)	Directores de División, 29 cargos de 87 vacantes creadas
Modalidad de contratación	Contrato de empleo para puesto específico, por período	Contrato de empleo para puesto específico, por período	Contrato permanente dentro de un cuerpo profesional	Contrato dentro de un cuerpo profesional transversal. Permanencia	Contratos de carrera administrativa

	determinado. Permanencia sujeta a desempeño.	determinado. Permanencia sujeta a desempeño.	transversal con doble dependencia. Área de función pública, institución de destino asigna tareas.	sujeta a demanda efectiva de las instituciones y al desempeño. Financiamiento conjunto (área rectora + institución)	
Contexto de la reforma	Casos de corrupción durante el Gobierno del Presidente Lagos "MOP-GATE", acelera la aprobación del proyecto de ley.	El PAN llega al poder después de décadas de Gobierno del PRI.	Primer Gobierno democrático (Alfonsín, partido Radical) post-dictadura.	Se retoma el impulso para la profesionalización, ante la falta de reglamentación de la Ley Marco de Empleo Público de 2004.	Es un subproducto de una ambiciosa reforma del Servicio Civil durante la administración del Frente Amplio, la coalición de izquierda encabezada por Tabaré Vázquez (2005-2009).
Objetivos	Despolitización del segmento de altos directivos. Privilegiar el mérito ante la confianza política. Mejorar la eficacia y eficiencia en el sector público.	Renovación de cuadros directivos. Legitimidad y transparencia.	Masa crítica para democratización e innovación del Estado. Legitimidad y transparencia. "Bisagra" entre políticos y burócratas.	Agentes de cambio e innovación. Esquema transitorio (se aspira a concursabilidad general).	Modernización de la gestión pública en el ámbito de la Administración Central
Área Rectora	Dirección Nacional del Servicio Civil, Ministerio de Hacienda. Consejo de Alta Dirección Pública	Secretaría de la Función Pública. Consejo consultivo SFP.	Secretaría de la Gestión Pública de la Jefatura de Gabinete de Ministros.	SERVIR Perú	El sistema no tiene un organismo único rector que regule los procesos de reclutamiento, selección y eventual desvinculación de los cargos ADP. Existió un proceso de negociación ad hoc entre las agencias centrales y el

					Ministerio donde se establece el cargo de alta conducción (Director General de Secretaría)
--	--	--	--	--	--

Fuente: Tabla elaborada utilizando información de Iacovello (2011) y Ramos y Scrollini (2010)

Las reformas para los casos de Argentina y Perú enmarcados en un modelo de carrera (cuerpos) surgen como una necesidad de asignar un rol central hacia la conducción de cambios, para el caso de México y Chile enmarcados más en un sistema de empleo las reformas surgen en función al cuestionamiento por el alto grado de politización en la designación de los altos cargos del Estado (Iacovello, 2011).

Otro detalle relevante sobre el estudio de los sistemas de selección de los altos cargos en Latinoamérica evidencia que los sistemas más próximos al modelo de carrera (cuerpos) que son los casos ya mencionados de Argentina y Perú, fueron creados por el Poder Ejecutivo, ante la salvedad que para el caso Peruano la iniciativa se impulsó en el marco de las facultades delegadas al poder Legislativo. En contrapunto a la situación anterior, los casos próximos al modelo de puestos (México y Chile) fueron creados desde el seno del poder Legislativo. Según Iacovello (2011) estas divergencias podrían deberse a que el surgimiento por medio de decreto podría estar respondiendo al interés de garantizar la correcta implementación de estos sistemas; mientras que la creación por vía legislativa podría representar la necesidad de investir de legitimidad a los mismos.

2.12. Meritocracia y patronazgo en América Latina

La construcción de un sistema de Servicio Civil moderno es un elemento básico e importante para promover la gobernabilidad democrática en un país. En este sentido, muchos países sobre todo los pertenecientes a la OECD han implementado Sistemas de Alta Dirección Pública como reforma a sus Servicios Civiles que garanticen la meritocracia por sobre la discrecionalidad de la autoridad. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos, en muchos países Latinoamericanos aún existen distintos matices relacionados al tema.

Siguiendo un estudio de Grindle (2010) y los procesos de reformas de SC en Latinoamérica, la autora expresa que el patronazgo¹⁴ es una práctica corriente dentro de la administración pública Latinoamericana. A pesar que existen presiones para modernizar la gestión pública y sustituir los viejos sistemas basados en el patronazgo con

¹⁴ Asignación discrecional de los cargos en el sector público con el objetivo de premiar a los seguidores de una determinada coalición política y de esta manera consolidar relaciones políticas y personales (Grindle, 2010).

servicios civiles de carrera formales, incluso los sistemas más antiguos de la región demuestran cierta resistencia a los esfuerzos reformadores en esta materia.

En la misma línea, Grindle (2010) señala que la construcción de apoyo electoral y partidario son una de las principales causas del uso del patronazgo, ya que a través de la repartición de cargos se asegura una mayor cantidad de votos de un determinado candidato o partido político; sin embargo, en muchos casos algunos políticos han utilizado el patronazgo como una herramienta para garantizar la aprobación de reformas políticas y leyes, introduciendo a los sistemas personal de su confianza.

Aunque en la mayoría de los países de Latinoamérica la figura del patronazgo es evidente, muchos de ellos han incorporado legislaciones que contemplan sistemas oficiales de SC. Sin embargo, es la implementación, y no la ley, la que determina aún la persistencia del patronazgo. Por lo tanto, los esfuerzos reformadores que permiten construir servicios públicos neutros y estables son procesos aún en desarrollo en los cuales la construcción de nuevos sistemas se ve amenazada por la desconstrucción y reconstrucción de los mismos (Grindle, 2010).

Los sistemas políticos en Latinoamérica, así como en otros países, reconocen la legitimidad de nombramientos políticos en algunos cargos, sin embargo, existen diferencias en cuanto a la libertad que los líderes políticos (especialmente presidentes y ministros) poseen para la designación de cargos políticos. En el siguiente cuadro se detallan los porcentajes de cargos disponibles por asignación política. A pesar de que en la mayoría de los casos el porcentaje es menor al 2%, se puede observar que en Guatemala, Brasil y Bolivia los altos cargos políticos (Presidentes y Ministros) poseen un porcentaje legal mayor para designar cargos de carácter político (Grindle, 2010).

Cuadro 4. Porcentaje de cargos en el sector público en América Latina, oficialmente disponibles por asignación política (2004)

País	Porcentaje de cargos para asignación política del total de cargos en el sector público
Argentina	0.26
Bolivia	9.00
Brasil	9.52
Chile	1.34
Colombia	1.08
República Dominicana	1.32
El Salvador	0.78
Guatemala	17.76

Honduras	1.68
México	0.37
Panamá	0.71
Paraguay	0.83
Perú	0.46
Uruguay	0.19
Venezuela	1.60

Fuente: Iacovello, Zuvanic, 2006, citados en Grindle, 2010

Los datos anteriores sugieren que la mayoría de los cargos en Latinoamérica están compuestos por funcionarios pertenecientes a la carrera del SC, a pesar de esto, existen aún diferencias entre las prácticas “de hecho” (*de facto*) y “de derecho” (*de iure*) en la región. Reportes del BID indican que en países como Guatemala, Venezuela, Brasil, Nicaragua, México y República Dominicana los cargos de designación política son aceptados *de facto* incluso bajo los niveles de unidad, jefes de oficinas y gerentes, es decir, los rangos medios de la administración pública. En Bolivia, Honduras, Colombia, Costa Rica y El Salvador se realizan los nombramientos hasta el nivel de los jefes o directores de departamentos. Argentina, Uruguay, Panamá y Chile poseen la menor posibilidad de nombramientos, controlando generalmente los puestos en oficinas de gabinetes y el primer nivel de sub gabinetes (Grindle, 2010).

Estudios realizados por el BID reconocen 5 niveles en la región, correspondientes al acceso a los cargos en el sector público, basados en el mérito utilizando procesos de exámenes o concursos. La escala va desde los sistemas con total discrecionalidad para la elección de los cargos (nivel 0), hasta una extensa cobertura por el sistema de servicio civil (nivel 5).

Cuadro 5. Niveles de extensión en la contratación basada en mérito en países de Latinoamérica (2004).

Niveles				
Nivel 0 (Bajo)	Nivel 1	Nivel 2	Nivel 3	Nivel 4-5 (Alto)
Predominancia discrecional de las autoridades para la contratación, reubicación y despido de los empleados.	Esfuerzos infructuosos para limitar la discreción en la contratación, la promoción y el despido	Sistemas basados en el mérito coexisten con el sistema clientelar en el reclutamiento, selección y	Predominio de criterios técnicos para la selección, contratación, promoción y despidos de los empleados	Contratación abierta basada en la idoneidad, con garantías en contra de la arbitrariedad. Contratación basada en la

	de los empleados.	contratación de los empleados		competencia utilizando instrumentos válidos. Mecanismos para el ingreso, la promoción, el ausentismo y la disciplina. No hay despidos arbitrarios
En esta categoría se encuentran:	En esta categoría se encuentran:	En esta categoría se encuentran:	En esta categoría se encuentran:	En esta categoría se encuentra:
Panamá, El Salvador Honduras	Nicaragua Paraguay Guatemala Perú Ecuador República Dominicana Bolivia	Venezuela México Argentina Uruguay Colombia	Chile Costa Rica	Brasil

Fuente: Iacovello, 2006 citada en Grindle, 2010

Para el año 2000 la mayoría de los países de Latinoamérica cuentan con leyes que en alguna u otra forma obligan a que la selección de los administradores públicos sea realizada en base al mérito y establecen comisiones equivalentes a un servicio civil que se encargan de la selección y trato justo así como neutralidad política de los funcionarios en el Estado. A pesar de esto, solo algunos países como Costa Rica, Chile y Brasil seleccionan a los trabajadores en el sector público a través de un sistema de carrera de servicio civil estructurado (Grindle, 2010).

En el estudio realizado por la misma autora, donde se analizan las reformas implementadas en países como Brasil, Argentina, México y Chile, se detectó durante la implementación de las mismas, la existencia de diversos mecanismos que buscan distorsionar o entorpecer en alguna manera la efectividad de la Ley. Estas prácticas, son promovidas por los opositores a las mismas reformas con el objetivo de minimizar su impacto. En el cuadro siguiente se detallan los mecanismos de resistencia más relevantes.

Cuadro 6. Mecanismos para resistir la implementación de sistemas de servicio civil en América Latina.

Número	Mecanismo de Resistencia	Definición
1	Optar por no	Resistir a toda costa la incorporación de un nuevo régimen de servicio civil, agencia u otra entidad.
2	Desestablecimiento	Legislar una agencia o comisión que está a punto de desaparecer encargada de la gestión de un sistema de servicio civil.
3	Inanición	Reducir el presupuesto de las agencias encargadas de la implementación del servicio civil, para imposibilitar el correcto funcionamiento. De esta forma evitando los procesos de concursos y exámenes.
4	Re- Reclamación	Descentralizar las decisiones hacia los ministerios u otros niveles de las agencias para frustrar las reglas del sistema.
5	Re- definición	Limitar la cobertura de los sistemas de servicio civil a través de la legislación.
6	Re- ingeniería	Inventar formas o instrumentos para realizar contrataciones de cargos no regidos o por fuera de las normas formales del sistema de servicio civil. Mecanismo conocido como “llevar a su gente”. (Ejemplo: Asesores, asistentes temporales, entre otros)

Fuente: Grindle, 2010.

Para el caso específico del SC Chileno se registró que los mecanismos que se pusieron en práctica fueron los número 1, 4 y 6 (ver cuadro 6). El mecanismo número 6 se identificó como el más utilizado en los diferentes países estudiados¹⁵. Esto simbolizó incluso que se crearan organizaciones paralelas a las oficiales, mismas que realizaban contrataciones específicas y aplicaban salarios especiales a sus funcionarios. Estas organizaciones no estaban reguladas por el estatuto administrativo legal. Este hecho posteriormente originó la proliferación de “islas administrativas” con sus propias políticas y reglamentos (Grindle, 2010).

El estudio de Grindle (2010), también reveló que en la administración pública de los cuatro países analizados los funcionarios desde un nivel medio en jerarquía hasta asesores de alto nivel continúan utilizando mecanismos discrecionales para contratar y despedir funcionarios en el Estado.

¹⁵ MexicoMéxico, Argentina, Brasil y Chile. (Grindle, 2010).

Los hechos descritos anteriormente harían suponer que las reformas de SC en los países mencionados han fracasado, pero la realidad es otra. A pesar de la continua postergación, lentitud en el avance y obstáculos en la implementación de las reformas, estudios en materia proporcionan evidencia que en el largo plazo los mecanismos para garantizar Servicios civiles más transparentes, estables y neutrales en Latinoamérica han ganado mayor terreno. Tal es el caso de Chile y Brasil catalogados como un buen ejemplo de estabilidad y evolución en la incorporación de mecanismos que garantizan cierta autonomía entre el SC y el poder político. Por su parte, México y Argentina deben avanzar aún más para lograr mayores grados de estabilidad y autonomía, sin embargo, han logrado establecer y desarrollar a nivel de organizaciones individuales sistemas de carrera o cuasi – carrera para sus funcionarios (Grindle, 2010, Iacovello, 2011).

Capítulo III: Marco Metodológico

Para estudiar y comprender el tema planteado se utilizó la metodología de estudio de caso (EDC). Los EDC se utilizan como estrategias de investigación sobre todo cuando se quiere responder a preguntas de “como” y “porque”, también cuando el investigador tiene poco control sobre los eventos y cuando el foco está en un fenómeno contemporáneo dentro de un contexto de la vida real (YIN, 1994).

Este estudio de caso es de tipo explicativo, busca identificar y comprender los principales factores que han intervenido en el desarrollo y estado actual Sistema de Alta Dirección Pública y a la vez observar si los intentos actuales de reforma logran responder a los desafíos y obstáculos que se han identificado.

Un estudio de caso explicativo es descrito por Robert Yin (1994) “como una investigación empírica en profundidad, que analiza un fenómeno contemporáneo en su contexto real, cuando los límites entre el fenómeno y el contexto no son evidentes; utilizando para ello diversas fuentes de información”. Lo que trata de observar este análisis es: ¿Qué explica el resultado actual de la política?, ¿Es el resultado actual distinto al que se previó en sus inicios? Bajo este esquema se identifican factores impulsores y factores obstaculizadores que dan origen a la pregunta de investigación, como es ¿Cuáles han sido los principales factores impulsores y obstaculizadores en la implementación del SADP de Chile, durante el período 2003 a 2014?

Los factores impulsores son factores que contribuyeron o que estuvieron en la línea de implementar el SADP a como se pensó inicialmente, por otro lado, los factores obstaculizadores explican porque no se logran los objetivos que inicialmente se pensaron o se previeron. Ambas dimensiones, dialogantes entre sí, explican la realidad del objeto de estudio y a partir de esto se derivan lecciones y aprendizajes para el diseño o corrección de este u otro sistema.

3.1. Problema y foco de investigación

Esta investigación aborda el proceso de instalación, implementación e institucionalización del Sistema de Alta Dirección Pública Chileno. Incorpora un análisis de los factores impulsores y obstaculizadores que han incidido significativamente en el estado de implementación en que se encuentra el SADP transcurrido 11 años desde su creación en el año 2003.

3.2. Pregunta de Investigación

¿Cuáles han sido los principales factores impulsores y obstaculizadores en la implementación del SADP, durante el período de 2003 a 2014?

3.3. Objetivos de la Investigación

Objetivo General

Describir los factores impulsores y obstaculizadores que han incidido en el desempeño de la implementación del Sistema de Alta Dirección Pública en Chile y como los intentos de reforma actuales al 2014 responden a los desafíos encontrados en este estudio.

Objetivos Específicos

- Identificar factores impulsores en el proceso de implementación del Sistema de Alta Dirección Pública para el período 2003 a 2014.
- Identificar factores obstaculizadores en el proceso de implementación del Sistema de Alta Dirección Pública para el período 2003 a 2014.
- Describir si la propuesta actual en materia de fortalecimiento del SADP, elaborada por el CADP corrige o no los obstáculos encontrados durante la implementación del Sistema para el período 2003 a 2014.

Para el desarrollo de la presente investigación se implementarán 2 instrumentos de recolección y análisis de información: **entrevistas** y **revisión documental**. En el análisis se retomarán datos oficiales sobre el SADP, bibliografía académica y notas de prensa.

3.4. Instrumentos para la recolección de datos:

▪ Revisión Documental

La revisión documental (Alfonzo, 1994) es un procedimiento científico, un proceso sistemático de indagación, recolección, organización, análisis e interpretación de información o datos en torno a un determinado tema. Se basa en la utilización de datos secundarios, es decir aquellos que han sido obtenidos por otros. Es un proceso de construcción de conocimientos, un proceso de descubrimiento, de explicación de una realidad que se desconocía. El conocimiento se construye a partir de la lectura, análisis, reflexión e interpretación de distintos documentos.

De la literatura académica se esperan obtener insumos para la elaboración de los instrumentos metodológicos para abordar el estudio de caso. La revisión bibliográfica, notas de prensa y otros estudios sobre ADP permiten construir el contexto y sirven como base documental para la construcción del problema de investigación, así como para la construcción del marco teórico de la investigación que permite formar un concepto de ideas sobre el objeto de estudio y descubrir respuestas a las interrogantes planteadas a través de la aplicación de procedimientos documentales.

Las fuentes principales para el proceso de revisión documental serán:

- Información oficial de sitios web del Servicio Civil y Ministerio de Hacienda de Chile.
- Estudios y artículos sobre Alta Dirección Pública.
- Informes del Ministerio de Hacienda de Chile.
- Literatura académica sobre: Políticas Públicas, Gestión pública, Democracia, Transparencia, Sistemas de Gestión de Personas y Modernización de la gestión pública.
- Revisión de notas de prensa sobre el tema.

▪ **Entrevistas en profundidad con actores relevantes del tema**

La entrevista es un instrumento que contribuye al flujo de información requerida, a través de la delimitación y secuencia de los temas. Es una técnica de investigación, cuya finalidad es la obtención de información a profundidad sobre un tema determinado, a través del diálogo. Para efectos de esta investigación, se utilizará la entrevista semi-estructurada a actores claves, en la que se alternarán preguntas estructuradas y preguntas espontáneas durante la conversación. Es importante señalar que realmente en estas entrevistas cada uno de los involucrados juega un rol, uno de hablar y el otro de escuchar. El entrevistador anima al entrevistado a hablar, sin contradecirle. La guía de preguntas es libre en su respuesta para todos los entrevistados.

Universo: todas las personas que han tenido roles (directos o indirectos) en la implementación del Sistema de Alta Dirección Pública.

Muestra: se establece una muestra intencionada de personas (actores) que han cumplido roles relevantes en la implementación del SADP, para ello, se utilizó el criterio de saturación teórica (Valles, 2007), es decir, se identificó entrevistados que permitieran aportar antecedentes no conocidos y descartando aquellos que iban a aportar información ya obtenida en otros medios. Otra de las técnicas utilizadas para establecer la muestra fue la de bola de nieve, que consiste en pedir a los primeros entrevistados referencias de otros entrevistados relevantes para el estudio de caso.

La muestra no busca ser representativa, pero dado que es un estudio cualitativo, se utilizan fuentes de información primaria para estructurar el relato y las características centrales del fenómeno (política pública) con la finalidad de poder explicarlo y comprenderlo. Conforme a ello, la muestra se obtuvo identificando personajes relevantes como directivos, consejeros y asesores que pertenecieron al SADP.

No es objeto de este estudio de caso la medición cuantitativa entre variables, si no, más bien, identificar las variables que juegan un papel central en la implementación de la política.

Cuadro 7. Tipo de actores entrevistados

Tipo de actor entrevistado	Perfil	Número de entrevistados
Consejeros, ex consejeros y ex funcionarios del SADP	Actores relevantes que forman o formaron parte en la implementación del SADP.	7
Expertos en ADP	Personajes que dan seguimiento o que han contribuido con artículos, papers o estudios sobre ADP.	4
Dirigentes y ex dirigentes del SC y SADP	Actores relevantes que forman o formaron parte en la implementación del SADP.	2

Fuente: Elaboración propia.

Las entrevistas se realizan con la función primordial de obtener información oral y personalizada sobre acontecimientos vividos y aspectos subjetivos de los informantes en relación al objeto del caso de estudio. Se elabora un cuestionario semi - estructurado y se procede a la recolección de información.

Las entrevistas comprenden la fuente principal de información que luego es complementada con la información obtenida por medios escritos, es decir, indagar sobre patrones, impulsos y obstáculos en el proceso de implementación del SADP que son difíciles de develar desde las fuentes oficiales y tradicionales.

3.5. Fases metodológicas para el desarrollo de la investigación:

Para el desarrollo de la presente investigación, se realizaron 4 fases que en su conjunto permitieron realizar un proceso holístico investigativo.

Primera Fase: Revisión Documental

En esta fase se revisó toda la documentación de fuentes secundarias relacionada con el Sistema de Alta Dirección Pública (SADP). A partir de la información consultada se elaboraron los instrumentos de investigación y marco conceptual, así como el establecimiento de variables de análisis que guiaron la presente investigación.

En esta etapa se identificaron actores estratégicos, vinculados al SADP, que proporcionaron información relevante para el análisis de la información recolectada.

Segunda Fase: levantamiento de información

En esta fase se hizo el proceso de recolección de la información de las fuentes primarias. Estuvo basada principalmente en la aplicación de entrevistas en profundidad dirigidas a personal clave vinculado o que ha estado vinculado al SADP.

Tercera fase: Procesamiento y análisis de la información

Para el procesamiento y análisis de la información recolectada se construyeron matrices textuales para el análisis a fin de situar los contenidos de las entrevistas en dos dimensiones generales de análisis: factores impulsores y factores obstaculizadores del SADP. Cada una de estas dimensiones contiene subcategorías que han permitido precisar la información de conceptos y temas a fines al estudio de caso. Con el objetivo de facilitar la comprensión y la lectura de las mismas se utilizaron colores y códigos numéricos. Esta etapa permitió la selección, valoración, síntesis y estructuración de la información para reflexionar sobre ella y realizar comprobaciones.

El procedimiento anterior, permitió identificar hallazgos, elementos claves y lecciones, que posteriormente convergieron en los resultados y conclusiones del estudio, dando respuesta así, a la pregunta de investigación planteada¹⁶.

Cuarta fase: documento o informe final

Una vez procesada y analizada la información recolectada, se procedió a elaborar el documento o informe final de la presente investigación, que contiene los principales hallazgos de la misma, así como las conclusiones que permiten dar respuesta a la

¹⁶ En la sección número cinco del documento se justifican y explican en mayor detalle bajo qué criterios se seleccionaron las distintas dimensiones y subcategorías de análisis.

principal pregunta de investigación *¿Cuáles han sido los principales factores impulsores y obstaculizadores en la implementación del SADP, durante el período 200311 al 2014?*

Capítulo IV: Caracterización, funcionamiento y desarrollo del SADP

A como ya se ha referenciado en las secciones anteriores del documento el Sistema de Alta Dirección Pública Chileno, cuyo objetivo primordial es la profesionalización de los altos cargos directivos en el Estado a través de la selección meritocrática, se instauró legalmente en el año 2003 por medio de la Ley 19.882.

Esta norma legal estableció que los altos directivos públicos de los servicios adscritos y algunos no adscritos al sistema, pero que utilizan éste como instrumento de selección, sean seleccionados en base a su mérito e idoneidad para ocupar los altos cargos directivos en el Estado, a través de concursos abiertos, transparentes y no discriminatorios.

El SADP de Chile se encuentra inserto dentro de la Dirección Nacional del Servicio Civil (DNSC), el cual cautela su correcto funcionamiento a través de la subdirección de la Alta Dirección Pública.

El SADP cuenta con un Consejo de Alta Dirección Pública (CADP). Este es un órgano colegiado compuesto de cinco consejeros, cuatro de los cuales son nombrados por el Presidente de la República con acuerdo del Senado por mayoría de 4/7, y por pares, alternadamente cada tres años; el otro es el Director del Servicio, quien lo preside. Este es un funcionario de la exclusiva confianza¹⁷ del Presidente de la República, a quien le corresponde dirigir y administrar el Servicio.

El CADP, especificado en la Ley 19.882, tiene por objetivo “prestar asistencia en la toma de decisiones del Presidente de la República, ministros y jefes de servicios para la provisión de cargos de altos directivos públicos de exclusiva confianza, conduciendo los procesos de selección”, además, el Consejo debe velar por la no discriminación, asegurar la imparcialidad y plena transparencia de los procesos de selección de los directivos y por último garantizar su confidencialidad¹⁸.

A continuación se realiza una breve descripción del funcionamiento del sistema.

4.1. Caracterización y funcionamiento del SADP

Los funcionarios de altos cargos directivos están encargados de la gestión eficaz y eficiente de la implementación de políticas públicas y programas o planes definidos por

¹⁷ Ley 19.882 del Servicio Civil, artículo vigésimo sexto.

¹⁸ La totalidad de funciones del CADP se detallan en el artículo cuadragésimo segundo de la Ley 19.882 del Servicio Civil.

la autoridad o instrucciones de sus superiores jerárquicos, las cuales se materializan en un convenio de desempeño firmado por ambos (Ley 19.882).

Los cargos de primer nivel jerárquico comprenden a los jefes de servicio y los de segundo nivel a sub directivos (directores regionales, jefes de división y cargos homólogos) de los respectivos servicios (Servicio Civil, 2013). Los cargos de Ministros, Subsecretarios, Intendentes y Secretarios Regionales Ministeriales (SEREMI) son cargos políticos. La siguiente tabla brinda una mejor representación de los cargos.

Cuadro 8. Cargos de confianza política y por concurso ADP

Cargo	Cargos de exclusiva confianza, seleccionados sin necesidad de concurso.	Cargos seleccionados a través de concursos ADP, que mantienen el factor exclusiva confianza.
Ministros	23	
Subsecretarios	32	
Embajadores	104	
Intendentes	15	
Gobernadores	53	
SEREMIS	239	
I Nivel – Jefes de Servicio	25	110 (ADP)
II Nivel Jerárquico	501	839 (ADP)

Fuente: Egaña, 2014¹⁹

4.1.1. El Proceso de reclutamiento y selección

El proceso de reclutamiento de los postulantes es efectuada por empresas externas especializadas en selección de personal, la contratación de estas empresas es resuelta por el CADP mediante los procedimientos establecidos en la Ley 19.882, garantizando así la transparencia e imparcialidad en el proceso. La DNSC está encargada de llevar el registro de estas empresas especializadas²⁰. En el sistema, participan alrededor de 40 empresas y head hunters encargados de seleccionar a los postulantes. La lista de empresas se encuentra publicada en el sitio web del Servicio Civil. Luego de ese primer filtro el consejo realiza una nueva selección que se le entrega al Presidente de la República, para la elección final del candidato (Servicio civil, 2013).

¹⁹ Para esta tabla no se tomaron en cuenta los cargos de Tercer nivel jerárquico, por no tener mayor representatividad para el análisis del estudio.

²⁰ Memoria de Alta Dirección Pública 2004-2005, Servicio Civil

El proceso se inicia con la vacancia de un determinado cargo adscrito a la ADP, es responsabilidad de la autoridad (Ministro o Jefe de Servicio) solicitar al CADP el concurso del cargo. Luego de definir el perfil (el cual debe ser aprobado por el CADP), contar con la respectiva asignación de remuneraciones para el alto directivo público y tener decidida la empresa que trabajara en el proceso de selección, se inicia la búsqueda mediante divulgación pública²¹.

El proceso de revisión de los antecedentes de los postulantes inicia en la Subdirección de ADP de la DNSC. Luego se realiza el primer filtro el cual consiste en seleccionar a los postulantes que cumplen con todos los requisitos exigidos de formación. La empresa externa o la DNSC (según el caso), contrastan la información de los postulantes con los requerimientos de los cargos y los somete a evaluaciones entregando listas de candidatos potenciales al CADP, para evaluaciones finales y elaboración de la nómina. El Consejo o comité de selección definen la lista final (terna, cuaterna o quina) que será presentada al Presidente de la República en el caso de un directivo de primer nivel o al jefe superior de un servicio en el caso de los segundos niveles jerárquicos²².

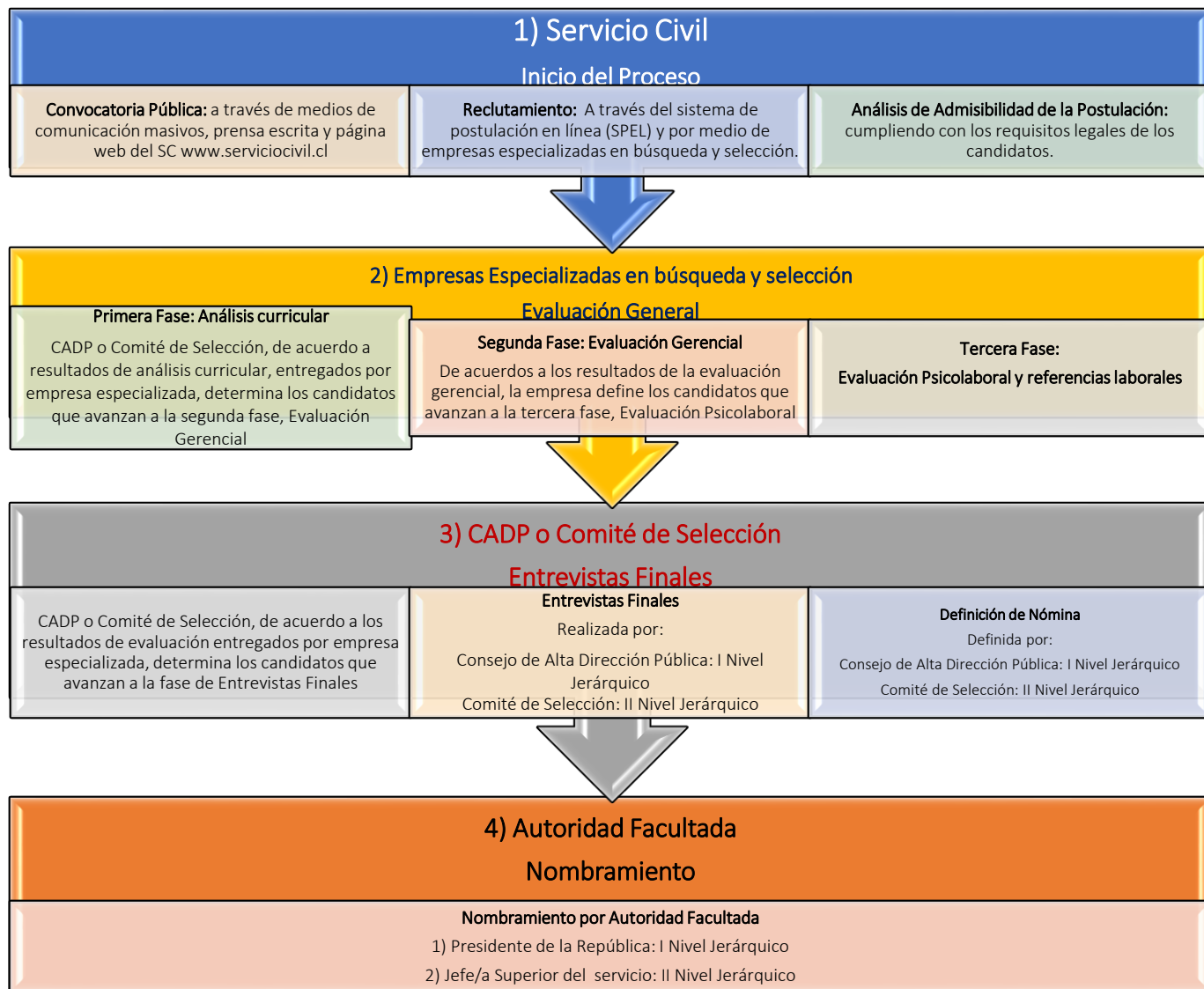
El Presidente de la República comunica la decisión al Presidente o Presidenta del CADP y al ministro del ramo y se informa personalmente al directivo elegido. Posteriormente, para formalizar el nombramiento se elabora un Decreto Supremo que es firmado por el Presidente de la República y el ministro del ramo.

A continuación se muestra un esquema (figura 2) que detalla el proceso completo de reclutamiento y selección de los Altos Directivos Públicos.

²¹ Memoria Alta Dirección Pública 2004-2005

²² Memoria Alta Dirección Pública 2004-2005

Figura 2. Proceso de reclutamiento y selección de los Altos Directivos Público



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos en el sitio web del Servicio Civil

4.1.2. Duración de los cargos e indemnización

El funcionario seleccionado, es nombrado en el cargo por un período de 3 años, pudiendo ser ratificado en el mismo cargo (por la autoridad competente) sin necesidad de concurso dos periodos adicionales. Es decir, el plazo máximo de un funcionario de ADP equivaldría aproximadamente a 9 años. Un cargo ADP, también goza de indemnización en los casos de petición de renuncia u otro tipo de desvinculación como renuncia voluntaria según sus años de servicio equivalente a un sueldo por año, con un máximo de seis años (Servicio civil, 2013).

4.1.3. Remuneraciones ADP

Con el objetivo de atraer y retener a los mejores profesionales al servicio público, la ADP también estableció una asignación por Alta Dirección Pública en algunos casos próxima al 100 % del salario base del funcionario. Esta asignación está regulada para cada cargo dentro de rangos (la ley expresa que no puede ser superior a la renta bruta total inicial y no puede significar una remuneración total mayor que la del subsecretario del ramo). El pago de incentivo está estrechamente relacionado al cumplimiento efectivo de los convenios de desempeño, es decir, el funcionario ADP recibirá el 100 % de esta remuneración si y solo si ha cumplido al 100% o más su convenio de desempeño, si el cumplimiento se ubica entre el 100% y 80% el porcentaje remunerado será del 50% y reducido a cero si el cumplimiento del funcionario es menor al 80% de su respectivo convenio (Lira, 2013).

4.1.4. Convenio de desempeño

La ley también estableció que los jefes superiores de servicio establecerán un convenio de desempeño con el Ministro de su ramo, el convenio será propuesto por dicho Ministro, además de estar suscritos por el Ministerio de Hacienda y Secretario General de la Presidencia. Para los directivos de segundo nivel jerárquico, el convenio será suscrito con el jefe superior respectivo y a propuesta de éste²³.

El convenio de desempeño 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 período de desempeño (Servicio civil, 2013).

La norma legal establece²⁴ que son altos directivos públicos los funcionarios de la exclusiva confianza de la autoridad competente, que desempeñen cargos de jefaturas en la dirección de órganos o servicios públicos o en unidades organizativas de éstos, y cuyas funciones sean predominantemente de ejecución de políticas públicas y de provisión directa de servicios a la comunidad. Es por ello, que la autoridad competente haciendo uso de la norma legal en cualquier momento puede pedirles la renuncia, ya sea por mal desempeño en sus funciones, no acatar las políticas públicas que el Gobierno promueva o por el hecho de perder la confianza en el funcionario²⁵. Los cargos ADP son cargos de dedicación exclusiva²⁶.

²³ Ley 19.882 del Servicio Civil, artículo sexagésimo primero.

²⁴ Artículo trigésimo – sexto, Ley 19.882.

²⁵ Ley 19.882, Servicio Civil.

²⁶ Ley 19.882 del Servicio Civil, artículo sexagésimo quinto.

4.1.5. Cargos adscritos y no adscritos

Los cargos provistos por el SADP se dividen en dos categorías: los cargos adscritos y los no adscritos. Los primeros deben ajustarse estrictamente a la normativa que rige a la Alta Dirección Pública, es decir, el proceso de selección, duración, renovación de los cargos, indemnización por petición de renuncia, convenios de desempeño y políticas de remuneraciones por cargo ADP. Los segundos contemplan solamente el proceso de selección que establece el SADP y a veces algunas otras reglas específicas como, que el número de candidatos por nomina puede variar, los receptores de las nóminas no son el Presidente de la República o los jefes de servicios según al nivel jerárquico que pertenecen, sino, otras autoridades específicas para esta tarea (Servicio civil, 2013).

Los cargos adscritos de primer nivel lo componen en su mayoría jefes nacionales de servicios, directores de servicios de salud y directores de servicios regionales. Los adscritos de segundo nivel corresponden a directores regionales de servicios y jefes de división nacionales de los servicios.

Por otra parte, los cargos no adscritos son diversos. Los regidos por las normas de primer nivel jerárquico son: directores independiente de Codelco, consejeros de la Agencia de la Calidad de la Educación, miembros del Concejo Nacional de Educación, jueces y secretarios de los Tribunales Tributarios y Aduaneros, jueces de Tribunales Ambientales, cargos ejecutivos del Consejo de la Transparencia, cargos ejecutivos del Instituto de Derechos Humanos, miembros del Comité de Auditoria Parlamentaria del Congreso Nacional, miembros del panel de expertos del Ministerio de Transportes y miembros del Panel Técnico de Concesiones del Ministerio de Obras Públicas. Los regidos por las normas de segundo nivel son: directores regionales del Instituto Nacional de Deportes y jefes de educación de municipios, entre otros (Servicio civil, 2013).

4.2. Desarrollo del Sistema de Alta Dirección Pública

Tres fases pueden distinguirse en la implementación del SADP desde el 2003 hasta el 2014. La primera corresponde al surgimiento e instalación del sistema, la segunda refiere a los perfeccionamientos y ajustes, y la última, a las tensiones en el sistema originadas principalmente por las desvinculaciones en los cambios de gobierno de 2010 y 2014.

4.2.1. Etapa 1: Surgimiento e instalación del SADP (2002-2006)

Las primeras ideas de un Sistema de Alta Dirección Pública surgen durante el gobierno del Presidente Eduardo Frei Ruiz - Tagle. En 1994 se creó el Comité Interministerial de

Modernización de la Gestión Pública²⁷. Adicionalmente, el Centro de Estudios Públicos (CEP)²⁸ aportó elementos sustantivos en materia de modernización de la gestión del Estado, los estudios de ambos entes convergían en la idea de crear un nuevo régimen laboral para los altos directivos a cargo de los servicios públicos (Valdés 2000, 2002 citado en Navia, 2003)

A pesar de los esfuerzos por impulsar este tipo de reforma, según (Orrego, 2007 citado en Olavarría, 2011) no hubo acuerdo ni espacio político dentro de la misma coalición para impulsar reformas más profundas como la implementación de la Alta Dirección Pública.

Los casos de corrupción detonados en la mitad de semestre del año 2002 (Olavarría, 2011), amenazaban con dañar la imagen política del gobierno del presidente Lagos. Fue tanto así, que como respuesta, el gobierno prometió medidas para disminuir la cantidad de nombramientos políticos en la administración pública, lo que se constituyó como el primer impulso hacia la creación de un SC profesional en Chile (Navia, 2003).

En el año 2003, luego de negociaciones entre el gobierno y la oposición se logra la aprobación en el congreso de los “Acuerdos Político-Legislativos para la Modernización del Estado, la Transparencia y la Promoción del Crecimiento”, conocidas popularmente como las 49 medidas, las que se integraron junto con la Ley del Nuevo Trato Laboral, que se materializó finalmente en la Ley 19.882 y dio paso a la creación de la Dirección Nacional del Servicio Civil y la Alta Dirección Pública (Olavarría et al, 2011).

La Dirección Nacional del Servicio Civil (DNSC), tiene como fin promover y contribuir a la modernización del Estado y al mejoramiento de la gestión pública, mediante el impulso y asesoría a servicios, organismos y autoridades de gobierno de la gestión estratégica de personas de la administración civil del Estado. La Alta Dirección Pública fue definida como un Sistema de reclutamiento, selección y gestión de altos cargos directivos (primer y segundo nivel jerárquico²⁹).

Con esta iniciativa se eliminaba el sistema de selección anterior de los altos cargos, la cual era atribución meramente de la autoridad política gobernante y por tanto, no era de exigencia que respondiera a un sistema de concursos públicos con criterios definidos

²⁷ (Navia, 2003, p: 7) “La intención de esta institución era poner en marcha un proceso de modernización del Estado que lograra convertir el aparato público en un ente moderno capaz de enfrentar los desafíos que se anticipaban para el país en el nuevo siglo”.

²⁸ (Navia, 2003, p:8) “El CEP es un organismo de producción intelectual y políticas públicas independiente financiado por empresarios, tradicionalmente asociado a los partidos de Derecha moderada en Chile”.

²⁹ Directivos de primer nivel corresponden a los jefes de servicios y segundo nivel jerárquico corresponde a los cargos de subdirección de los servicios.

basados en méritos (Lira, 2013).

En la etapa inicial de un total de 128 servicios públicos se esperaba que se incorporaran al Sistema 99 servicios³⁰ durante el periodo 2004 – 2010. Esto representaba 99 cargos directivos de primer nivel jerárquico y 651 cargos de segundo nivel jerárquico. De estos cargos, 415 se incorporaron de inmediato, y un artículo transitorio de la ley previó una incorporación gradual de los restantes hasta el 2010³¹.

En el 2004 se incorporaron al sistema 53 servicios, lo que comprendía 417 cargos, de los cuales 53 eran de primer nivel y 364 de segundo nivel. Posteriormente, para el año 2006 se incorporaron 3 servicios nuevos, correspondientes a 3 cargos de primer nivel y 29 de segundo nivel.

Durante este periodo ciertas falencias del sistema empezaron a evidenciarse Waissbluth (2005) identificó las siguientes: brechas en las remuneraciones, dificultades con la gobernabilidad y autonomía del CADP, exceso de nombramientos provisionales y transitorios y alto número de rechazos de las nóminas de postulantes por parte de la autoridad competente.

Esta etapa estuvo marcada también por el primer cambio de Gobierno (Lagos- Bachelet) que atravesaba el SADP bajo una misma coalición, esto involucraba cambios en los cargos ministeriales y directivos en el Estado; ante esta situación la DNSC utilizó un plan de contingencia que consistió en agilizar los procesos de selección y la implementación de un sistema de postulación en línea. Además se capacitó a profesionales que actuaban como representantes del SC en los comités de selección de los cargos de segundo nivel por si los consejeros no daban abasto con las solicitudes.

Para responder a algunas de las primeras falencias encontradas en la implementación del Sistema se pusieron en práctica algunas medidas:

- Mejoramiento en los perfiles de cargos (6 atributos claves: visión estratégica, capacidad gerencial, habilidades emocionales, habilidades de relación con el entorno, conocimientos técnicos y manejo de medios de comunicación)
- Se realizó un estudio de remuneraciones (Comparación de las remuneraciones entre el sector público y privado, en cargos homólogos), y de esta manera establecer remuneraciones más acorde al tipo de cargo desempeñado.
- Actividades relacionadas al fortalecimiento y desarrollo de los altos directivos (Gestión Capacitación).

³⁰ Servicios predominantemente de ejecución de políticas públicas y de provisión directa de servicios a la comunidad

³¹ Memoria de la Alta Dirección Pública, 2004 – 2005.

4.2.2. Etapa 2: Ajustes, perfeccionamiento y consolidación (2007- 2009)

A finales del año 2006 y principios del año 2007 durante el primer periodo presidencial de la presidenta Michelle Bachelet, surgen nuevos cuestionamientos por irregularidades del Gobierno anterior³², como fue el caso “Chile Deportes”. Esta crisis originó una aceleración en cuanto al ingreso de nuevos servicios a la ADP (Waissbluth y Costa, 2007) y dio lugar a uno de los primeros proyectos de Ley en materia de fortalecimiento del SADP.

El 20 de diciembre del 2006 la Presidenta Bachelet sometió un proyecto de Ley que tenía por objeto ampliar la cobertura y fortalecer el SADP, además de modificar el Estatuto Administrativo en materia de consursabilidad de los cargos pertenecientes al tercer nivel jerárquico³³.

Para el año 2007, en virtud del instructivo presidencial impulsado en el año 2006; se sumaron al SADP 44 nuevos servicios y 288 cargos, correspondientes a 44 de primer nivel y 286 de segundo. Este proceso, dio lugar a una aceleración en la incorporación de los cargos que estaban estipulados por la norma 19.882 a ser incorporados en el año 2010, totalizando la incorporación de 100 servicios y 779 cargos.

El SADP supuso también la expansión de su ámbito de aplicación, evidenciado por proyectos de Ley (ver sección de intentos de reforma) que requerían la incorporación de nuevos cargos a la ADP, detallados en la memoria 2007-2008 de la ADP³⁴.

Otros de los avances relevantes registrados para este período del SADP fueron³⁵:

1. Colaboración con la Contraloría General de la República a través de la gestión de la DNSC. Esto permitió prevenir y resolver diversas situaciones propias del marco regulador de los procesos de selección que proveen cargos del Sistema.
2. En materia legislativa, el Legislador optó por aplicar las normas relativas a los procesos de selección del SADP a cargos no adscritos del mismo. Un ejemplo de esto se evidenció en la Ley 20.285 sobre acceso a información pública, la que

³² Gobierno del Presidente Lagos (2002-2006).

³³ Mensaje N° 577-354, 26 de Diciembre de 2006, Sitio web Servicio Civil, <http://www.serviciocivil.gob.cl/sites/default/files/documentacionyestudios/0000000020000001411.pdf>.

³⁴ Memoria 2007-2008, SADP, página 12.

³⁵ Memoria 2007-2008, SADP, página 13- 16.

dispuso que quienes desempeñaban funciones directivas en el Consejo de la Transparencia deberían de ser seleccionados mediante concursos públicos, de conformidad con las normas que regulan los procesos de selección de la ADP.

3. Avance en materia de convenios marco³⁶ con las empresas especializadas que prestan sus servicios para el reclutamiento y selección de los altos directivos públicos. El primer convenio marco fue aprobado en el año 2006³⁷, posteriormente se aprobó un segundo convenio marco³⁸ el cual entró en vigencia el 1 de marzo de 2008, en octubre del mismo año se celebró un tercer convenio con una duración de caducidad de tres años.
4. Avances en perfeccionamiento del perfil del cargo de los altos directivos, en agosto de 2007 la DNSC presentó al CADP la propuesta “Perfil del Alto Directivo Público Chileno”, el cual fue contrastado con el perfil elaborado para los procesos de selección del SADP. El propósito de esto, fue establecer un instrumento de búsqueda y selección técnicamente validado y de baja complejidad para efectos operacionales. Esto evita en alguna manera que los perfiles que son definidos por el CADP difieran en gran medida con los del Ministro del ramo y sea causa en algunos casos de declarar los concursos desiertos (Waissbluth y Costa, 2007).
5. Fortalecimiento de los profesionales expertos³⁹ en ADP, el cual consistió en un concurso público utilizando los procedimientos del SADP para la renovación de los miembros del equipo.
6. Implementación del Sistema informático integral ANTARES⁴⁰.

³⁶ Un convenio marco es un acuerdo en el que se establecen precios y condiciones de compra determinadas durante un período de tiempo definido. El objetivo de estos convenios es incorporar los productos y servicios en una tienda virtual, Chile Compra Express, en la cual los organismos del Estado pueden comprar o contratar directamente. (Memoria 2007-2008), SADP.

³⁷ Este primer convenio marco consideró un total de seis tipos de servicios del rubro reclutamiento y selección de personal, todos con cobertura nacional, prestados por quince consultoras especializadas en la materia. (Memoria 2007-2008), SADP.

³⁸ Para el segundo convenio marco, el número de empresas seleccionadas fue de 26, contemplando la prestación de servicios de búsqueda y de evaluación de Altos Directivos Públicos; con metodologías pertinentes, definidas por las propias empresas, basadas en el perfil de selección y en la evaluación por competencias o atributos, y con modalidades de pago vinculadas a la renta asociada el cargo y al lugar geográfico en que se presten los servicios. (Memoria 2007-2008), SADP.

³⁹ Son los representantes del CADP en los comités de selección de cargos de segundo nivel, entre sus funciones también destacan velar el cumplimiento de los lineamientos entregados por el Consejo y por la sujeción a los principios de idoneidad, equidad y no discriminación.

⁴⁰ Una herramienta de gestión de procesos e información basada en un sistema computacional que consta de un workflow y herramientas de business intelligence, como conjunto de estrategias y recursos enfocados

7. Programa de Desarrollo de los altos directivos públicos a cargo de la Unidad de Fortalecimiento de Altos Directivos Públicos⁴¹ (creada a partir del 2006), la cual tiene por objetivo proporcionar a los directivos herramientas destinadas a acompañarlos en su ciclo de vida laboral y contribuir a la excelencia de su gestión.

A pesar de la incorporación de nuevos servicios a la ADP y de una considerable estabilidad durante el período 2004 -2009, el foco de los problemas se había concentrado hasta esta fecha en temas relacionados con el funcionamiento del sistema, políticas de remuneraciones, especialmente con el sector salud y la constante polémica de decidir qué instituciones debían someterse al Sistema de Alta Dirección Pública o no. Sin embargo, el 2010 y 2014 supondrían una prueba crucial para el Sistema de Alta Dirección Pública y el foco de la atención cambiaría a problemas más coyunturales.

4.2.3. Etapa 3: Tensiones en el Sistema (2010 – 2014)

El cambio de Gobierno en el 2010 representó una prueba crucial para el SADP, dado que era la primera vez que el Sistema enfrentaba un cambio de coalición en el Gobierno, desde su instauración⁴². Este hecho, simbolizó prácticamente la total renovación de los miembros del Consejo de Alta Dirección Pública, además estuvo aparejado de un considerable número de desvinculaciones en los primeros y segundos niveles jerárquicos de altos cargos directivos en el aparato Estatal.

Un hecho que llamó la atención del CADP fue que los puestos que quedaron vacantes durante este periodo, fueron ocupados rápidamente por personas designadas por los Ministros, pero en la mayoría de los casos no se especificaba que estos nombramientos eran provisionales y transitorios mientras se realizaba el concurso del cargo, elemento que generaba desmotivación en los postulantes. A esto se sumó la situación de que algunos altos directivos en cargos provisionales y transitorios se adjudicaron el derecho

a la administración y creación de conocimiento mediante el análisis de datos existentes. (Memoria 2007-2008), SADP.

⁴¹ El programa contemplaba 3 procesos fundamentales :

Inducción: corresponde a orientar a los altos directivos seleccionados respecto a los contenidos centrales y desafíos de sus cargos. Formación y desarrollo: seminarios y actividades (talleres) dirigidos a orientar estratégicamente la tarea de potenciar habilidades y atributos de cada alto directivo seleccionado. Gestión del desempeño: consolidar al convenio de desempeño como una herramienta que orienta y evalúa el que hacer del directivo público, destacándolo como un instrumento de gestión y guía en el cumplimiento de metas.

⁴² En el periodo 2005-2006 se dio también un cambio de Gobierno (Lagos-Bachelet) pero ambos pertenecían a la misma coalición.

de despedir funcionarios que habían sido elegidos por concursos a través del SADP (Sitio web www.elmostrador.pais, 6 de Septiembre de 2010).

4.3. Presentación de la Evidencia

Para ilustrar mejor lo antes expuesto veamos el comportamiento estadístico del SADP entre el 2010 y el 2014 específicamente en los siguientes ámbitos: desvinculaciones, postulaciones, nombramientos y duración de concursos. En algunos casos no se reflejan datos del 2014 debido a que al momento de realizar el presente estudio de caso, se carecía de las estadísticas oficiales respectivas.

4.3.1. Cargos incorporados al SADP y cargos provistos

El Sistema de Alta Dirección Pública (SADP) inició en el 2004 con 417 cargos. A Diciembre del 2010 se concursaron 979 cargos (177 del Nivel I y 802 del nivel II), en el mismo período del 2011 fueron 1,026 (185 del I nivel y 841 II nivel). Al cierre del año 2012 un total de 1,118 cargos fueron concursados (202 I nivel y 916 II nivel), en el 2013 en el mismo corte fueron 1,255 (205 I nivel y 1,050 II nivel) y finalmente para Agosto de 2014 fueron, 1,248 (Egaña, 2014). Para todos estos años en mención se cuantifican tanto los cargos adscritos como los no adscritos al SADP.

Cuadro 9. Cargos incorporados al SADP, adscritos y no adscritos⁴³

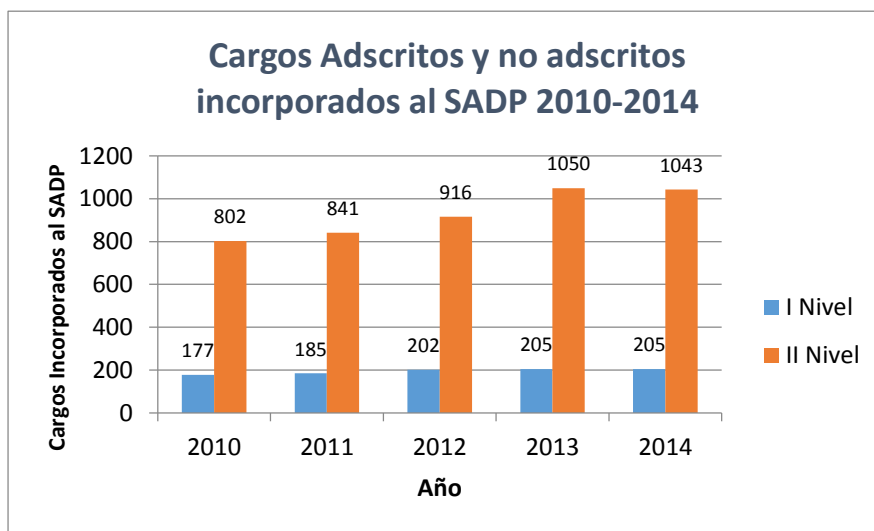
Año	Tipo de Cargos	I Nivel	II Nivel	Total Cargos ADP
2010	Cargos de Servicios Públicos adscritos al SADP	105	787	892
	Cargos de otros organismos públicos "no adscritos"	72	15	87
2011	Cargos de Servicios Públicos adscritos al SADP	108	808	916
	Cargos de otros organismos públicos "no adscritos"	77	33	110
2012	Cargos de Servicios Públicos adscritos al SADP	110	832	942
	Cargos de otros organismos públicos "no adscritos"	92	84	176
2013	Cargos de Servicios Públicos adscritos al SADP	110	834	944
	Cargos de otros organismos públicos "no adscritos"	95	216	311

⁴³ Para obtener mayor información sobre la definición de los cargos adscritos y no adscritos ver la sección 4.1.5 del documento.

Año	Tipo de Cargos	I Nivel	II Nivel	Total Cargos ADP
	adscritos"			
2014	Cargos de Servicios Públicos adscritos al SADP	110	839	949
	Cargos de otros organismos públicos "no adscritos"	95	204	299

Fuente: Elaboración propia a partir de datos oficiales del Servicio Civil (2013)⁴⁴

Figura 3. Cargos Adscritos y no adscritos



Fuente: Elaboración propia, a partir de Reportes Estadísticos Mensuales Alta Dirección Pública

Al igual que en los cargos concursados entre el 2010 y el 2013, el comportamiento de los cargos provistos en el mismo período representa un leve crecimiento tanto para el I nivel como para el II nivel, tal y como se aprecia en el siguiente gráfico. Para obtener mayor información sobre el significado de cargos adscritos y no adscritos (ver sección 4.1.5).

⁴⁴ Para el año 2014 los datos oficiales corresponde solamente hasta el mes de Agosto.

Figura 4. Cargos provistos adscritos al SADP



Fuente: Elaboración propia, a partir de Reportes Estadísticos Mensuales Alta Dirección Pública

4.3.2. Desvinculaciones de cargos

A pesar del comportamiento creciente en cuanto a los cargos concursados y los cargos provistos entre el 2010 y el 2013, es importante analizar las cifras de desvinculaciones según los datos de los reportes estadísticos de la Alta Dirección Pública.

En el 2010 se registraron 227 desvinculaciones de cargos adscritos al SADP; 43 correspondían a desvinculaciones voluntarias, 151 por renuncias no voluntarias, 25 por cumplimiento de período (no renovado) y 8 por otros motivos. En cuanto a los niveles jerárquicos, 50 correspondían al I nivel y 177 al II nivel.

En ese año los datos relacionados a las desvinculaciones se registraron como las cifras más elevadas desde la instauración del Sistema. Debido a estos hechos, la legitimidad del SADP entró en un serio cuestionamiento. Entre los casos más relevantes relacionados a las desvinculaciones, se mencionaban en los medios de comunicación las peticiones de renuncia a la "*plana superior del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) y al director nacional del Servicio de Vivienda y Urbanismo (Serviu), quienes fueron elegidos para ocupar esos cargos a través del concurso público (SADP)*" (Diario U de Chile, 2010).

Para mitigar un poco las tensiones de credibilidad y eficacia que atravesaba el Sistema, el CADP empezó a elaborar un proyecto de Ley que fortalecería al SADP, producto de los problemas surgidos por el cambio de coalición. Fue así, que el 2 de Noviembre del 2010, el Presidente de la República Sebastián Piñera interpuso un instructivo presidencial (ver tabla de instructivos presidenciales) sobre el adecuado funcionamiento del Sistema de Alta Dirección Pública. Este documento se enfocaba principalmente en: agilizar los concursos (imponiendo plazos entre las fases del mismo), modificaciones en cuanto a los

plazos de nombramientos y atribuciones de los cargos provisionales y transitorios , entre otros elementos que atenuaban este tipo de falencias del sistema.

Las desvinculaciones continuaron en disminución durante los años posteriores hasta el 2013 (ver figura 5). Esta disminución se ve potenciada en Abril del 2013 cuando el gobierno del presidente Piñera interpone un segundo instructivo presidencial (Ver anexos) en materia de fortalecimiento del SADP, este nuevo documento incorporaba elementos como: agilizar los concursos para el segundo nivel jerárquico, perfeccionamiento en la elaboración y uso de los convenios de desempeño, directrices en materia de las renuncias no voluntarias de los segundos niveles jerárquicos, entre otros (Servicio civil, 2013).

En el año 2014 con el cambio de coalición en el gobierno (Piñera – Bachelet) una vez más las tenciones y debilidades en el sistema se hacen evidentes, una nueva ola de desvinculaciones de cargos ADP es presenciada y la legitimidad del sistema una vez más cuestionada; las desvinculaciones durante los cambios de gobierno y aún más acentuadas durante los cambios de coalición han sido uno de los principales obstáculos que el sistema no logra disipar.

A continuación se presenta un cuadro correspondiente al porcentaje de desvinculaciones por año⁴⁵, según el último seminario sobre Alta Dirección Pública en Chile, realizado en septiembre del 2014:

Cuadro 10. Porcentaje de desvinculaciones por año

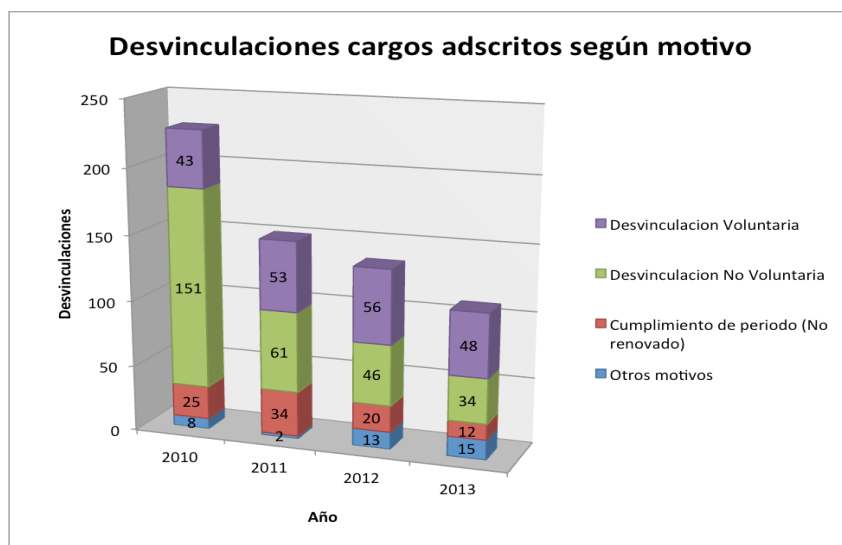
I Nivel	Renuncia voluntaria	Renuncia No voluntaria	II Nivel	Renuncia voluntaria	Renuncia No voluntaria
2006 (Lagos – Bachelet) Cambio de Gobierno bajo la misma coalición	8%	15%	2006 (Lagos – Bachelet)	3%	0%
2010 (Bachelet - Piñera) Cambio de Gobierno y de coalición	4%	63%	2010 (Bachelet - Piñera)	8%	24%
2014 (Piñera-Bachelet) Cambio de Gobierno y de coalición	14%	63%	2014 (Piñera-Bachelet)	5%	42%

Fuente: Egaña, 2014

⁴⁵ Para los años 2010-2013 los datos corresponden al mes de Diciembre de cada año, para el año 2014 se tienen solamente datos hasta el mes de Agosto.

Tal y como se aprecia en el cuadro anterior, los porcentajes más altos de desvinculaciones por renuncia no voluntaria se incrementan en los cambios de gobierno y aún es mayor el porcentaje cuando el cambio de gobierno conlleva un cambio de coalición (2010 y 2014). Esto en parte se debe a que el SADP en razón de lo dispuesto en la ley 19.882, provee a la autoridad competente las facultades legales para solicitar la sustitución de cualquier cargo adscrito al sistema. Al realizar esto, se asumen altos costos de transacción, relacionados a la eficiencia en la gestión de los órganos públicos y al cumplimiento de programas. Así mismo, se pierde el aprendizaje y habilidades adquiridas por directivos y no se logra aprovechar el recurso humano valioso en el que ha invertido el Estado. Todo esto pone en juego la credibilidad y legitimidad del sistema ADP.

Figura 5. Desvinculaciones cargos adscritos



Fuente: Elaboración propia, con datos Reporte estadístico mensual Alta Dirección Pública a Diciembre 2013

4.3.3. Duración de los concursos

Otro de los obstáculos importantes que compromete el correcto funcionamiento del sistema ha sido la duración de los concursos. En Chile el periodo de mandato presidencial actual corresponde a una duración de 4 años, sin embargo cuando el sistema fue diseñado, el periodo presidencial correspondía a 6 años, tomando en cuenta esto, que un concurso ADP tome de 7 a 10 meses, afecta en gran medida no sólo los costos en que incurre el Estado sino también el desempeño de la gestión que realizan las diferentes entidades gubernamentales.

Figura 6. Duración promedio anual de los concursos para cargos adscritos de primer nivel.

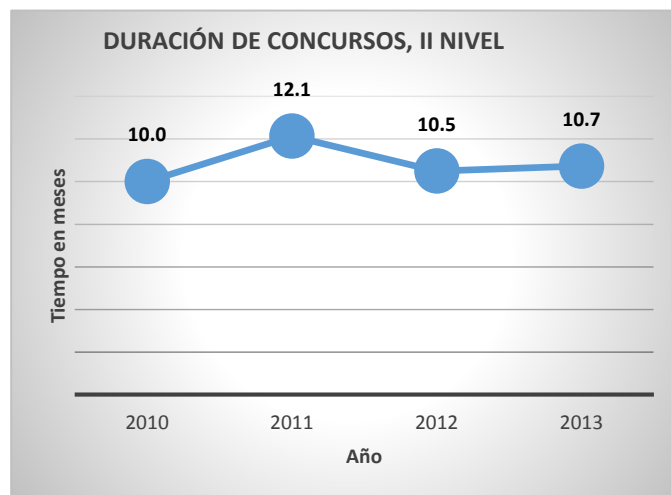


Fuente: Elaboración propia. Datos de Reporte Estadístico Diciembre 2013 Alta Dirección Pública

Analizando los datos del gráfico anterior, en el 2012 es donde se observa el mayor tiempo en cuanto a duración de concursos para cargos del I nivel, desde que se da inicio al concurso hasta el nombramiento, teniendo un promedio de 12 meses calendarios para cumplir con todo el proceso.

Para el segundo nivel corresponde a aproximadamente 12.1 meses calendario en el año 2011 que es el año con mayor duración promedio. A esto se suma el hecho de que el promedio de permanencia en un cargo ADP a la fecha es de 2,2 años (cuando para gerentes en el sector privado es de 3 años). Por lo tanto es evidente que deben realizarse mejoras en este apartado para reducir de manera considerable los tiempos de duración de los concursos.

Figura 7. Duración promedio anual de los concursos para cargos adscritos de segundo nivel.

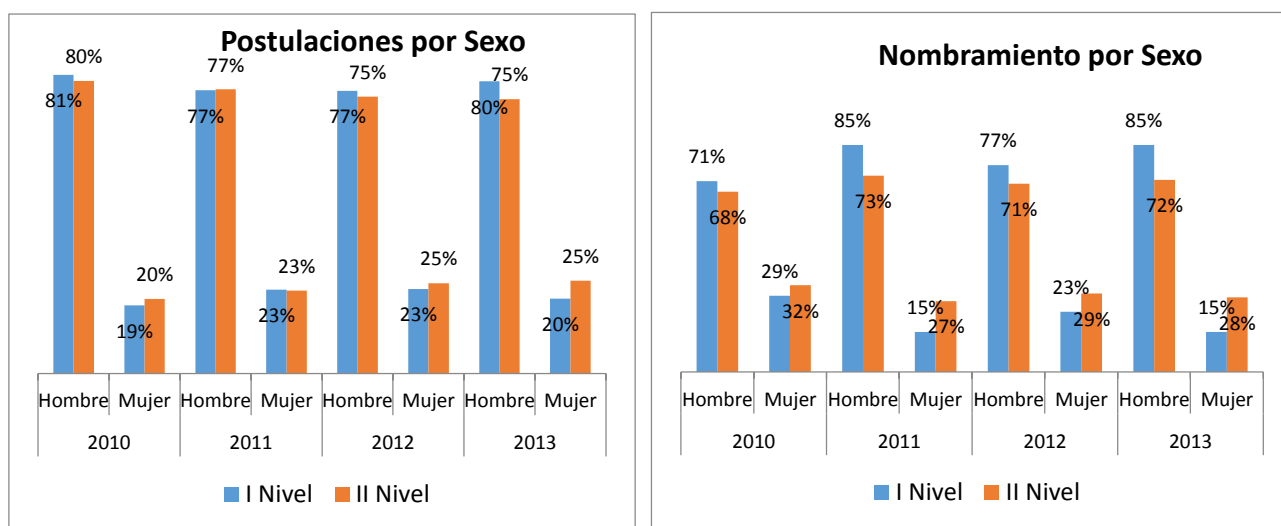


Fuente: Elaboración propia. Datos de Reporte Estadístico Diciembre 2013 Alta Dirección Pública

4.3.4. Postulaciones y nombramientos

Tal y como se evidencia en el siguiente gráfico, tanto en las postulaciones como en los nombramientos se impone la presencia de los hombres ante las mujeres. Esto posiblemente evidencie los roles de género a los que históricamente han sido relegadas las mujeres, donde el ámbito público y productivo es un espacio privilegiado para hombres. Esto indica la imperante necesidad de que desde el Estado Chileno se impulsen políticas públicas que motiven y apoyen a las mujeres para concursar en cargos de toma de decisiones y de gestión gubernamental.

Figura 8. Características Generales de Postulaciones y nombramientos

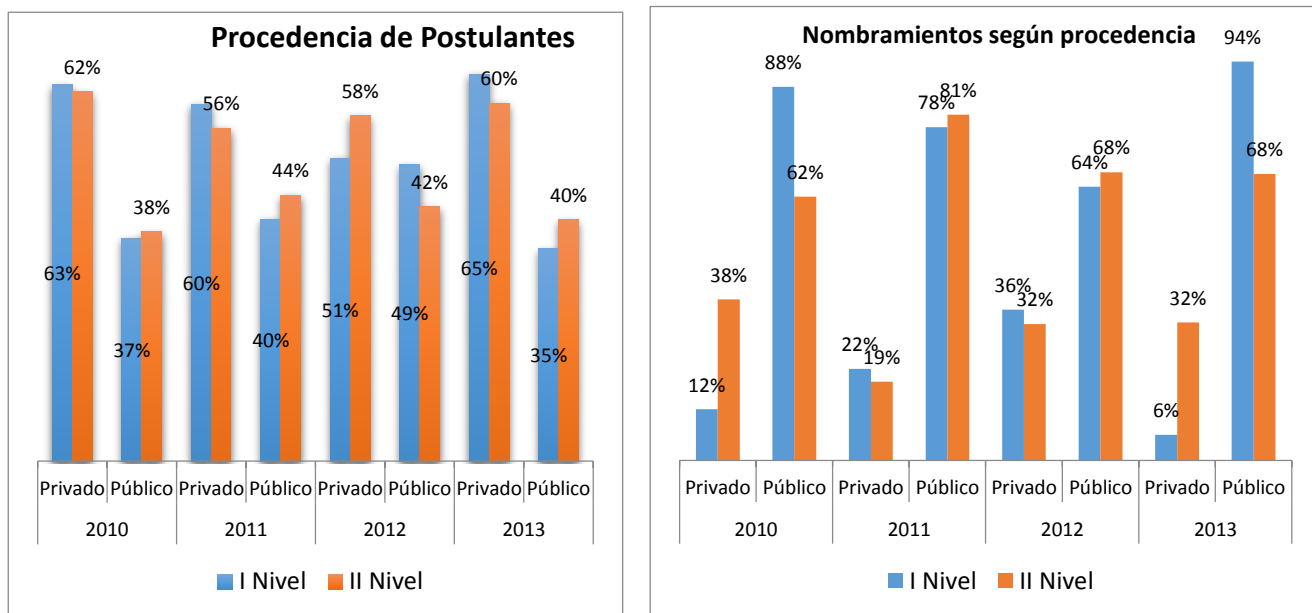


4.3.5. Procedencia de postulantes y nombramientos según procedencia

En relación a la procedencia de postulantes en comparación con los nombramientos según procedencia, se evidencia que la mayor cantidad de postulaciones proviene del sector privado, sin embargo, en los nombramientos prevalece el sector público. Esto puede deberse al posible desconocimiento que tienen los privados sobre el funcionamiento del aparato estatal, lo que los ubica en desventaja en el proceso de selección. Sin embargo, es importante establecer mecanismos que permitan aprovechar los aprendizajes, conocimientos y experiencias del sector privado, pues podrían aportar significativamente a una gestión eficiente y eficaz de las instituciones del Estado. De igual forma, es meritoria la necesidad fortalecer la articulación con los sectores productivos.

El siguiente gráfico nos permite ilustrar esa relación entre las postulaciones y los nombramientos, donde se tiene un comportamiento similar tanto en el I nivel como el II nivel jerárquico.

Figura 9. Procedencia de postulantes y nombramientos según procedencia



Al analizar todas estas estadísticas (evidencias) sobre el comportamiento del SADP entre el 2010 y el 2014 podemos afirmar que las altas desvinculaciones y los tiempos de duración de los concursos para la selección de los cargos ADP, implican un alto costo para el Estado. Para reducir estos costos, es importante que se precisen mecanismos de desvinculación, tanto por razones técnicas como de confianza, de tal forma que no se deje a exclusivo criterio o voluntad de la autoridad respectiva. Así mismo, la alianza público-privada es una clave determinante para lograr una disminución de tiempos de duración de los concursos.

Si bien es cierto, el SADP ha seleccionado a la mayor parte de los directivos en tres gobiernos, y en el transcurso de los años demuestra un aumento significativo en las postulaciones en los distintos cargos; el uso abusivo de la figura de transitorio y provisional está incidiendo en que el SADP pierda legitimidad ante la opinión pública. Para evitar que esto continúe afectando la credibilidad del SADP, se debe limitar al máximo el uso de la figura de PyT.

Capítulo V: Impulsos y obstáculos en el SADP

Como se ha mostrado en capítulos anteriores, el Sistema de Alta Dirección Pública en Chile ha tenido distintas implicancias en cuanto a costos y beneficios en el Servicio Civil. Sus orígenes fueron motivados por factores exógenos que han impulsado reformas significativas en el proceso de modernización del Estado, pero, también ha tenido obstáculos de orden técnico y político que lo han ubicado en situaciones inconsistentes en cuanto a mecanismos y procesos en la selección y permanencia de funcionarios de la ADP.

Los insumos para el análisis en este capítulo se han obtenido mediante la recolección de información primaria a través de entrevistas a actores clave, es decir, actores que han tenido vinculación con el SADP tanto en sus inicios como en el proceso de implementación del mismo. Dichos insumos se han contrastado con la literatura que han generado algunos autores mencionados al inicio del documento, así como con datos estadísticos de la ADP entre el 2010 y el 2014.

En este capítulo se mostrarán algunos factores que han impulsado o motivado el funcionamiento del SADP, de qué forma han aportado al fortalecimiento de dicho sistema y a su reconocimiento institucional a nivel nacional e internacional. Así mismo, se evidenciarán algunos factores que han obstaculizado un avance efectivo del sistema.

Se definieron categorías de análisis agrupadas en dos dimensiones: 1) *Factores impulsores*, y 2) *Factores Obstaculizadores*. En cada una de estas dimensiones se establecieron subcategorías que en su conjunto permiten tener una visión holística sobre el funcionamiento, desarrollo y estado actual del SADP.

En la primera dimensión se plantean elementos de la crisis y tensiones del sistema político en el que surgió el SADP, proceso que motivó el desarrollo del mismo. Se analizan las fortalezas institucionales del sistema ADP y el reconocimiento que ha logrado ante otras instituciones del Estado y de la comunidad internacional. En la segunda dimensión, las subcategorías que se establecen dan importantes insumos alrededor de la *“Cultura de Patronazgo Político”* en el funcionamiento de la administración pública y en el diseño del SADP, así como los obstáculos de orden técnico que presenta el sistema vinculados a la política de remuneraciones, la duración de los concursos, convenios de desempeño y la carencia de acompañamiento técnico y político a directivos de la ADP.

5.1. Factores impulsores del SADP

Tal y como se ha evidenciado en la sección de antecedentes, la génesis del SADP se vio impulsado por *una crisis de gran envergadura política y cobertura en los medios de comunicación (Lafuente et al, 2013)*. Desde su diseño está orientado a asegurar un filtro de mérito en el ingreso de los altos directivos públicos, sin embargo, la resistencia de la clase política se ha puesto en manifiesto desde que se impulsó el anteproyecto de ley para el surgimiento del SADP.

5.1.1. Crisis y tensiones en el sistema político

Antes de la crisis del 2003, hubo intentos de promover anteproyectos de ley para la modernización del Estado en la gerencia pública, sin embargo, no hubo efecto debido a que el contexto político no evidenciaba una crisis que facilitara dicho proceso.

“Presentamos el proyecto de gerencia pública, pero no hubo consenso político para aprobarlo porque no había ninguna crisis ni ninguna situación que apurara una modificación tan sustantiva (...) fue hasta cuando asumió el presidente Lagos que se presentó la crisis de los sobresueldos y fue parte de la solución a la situación política del momento. Este cambio legal de Alta Dirección Pública que sufrimos, fue un cambio obligado pero sin convicción, fruto de una crisis política que estalló con el tema de los sobresueldos de los Ministros y Subsecretarios y de los sueldos de los más altos directivos públicos más importantes” comentó un entrevistado.

Aunque el SADP se generó en un contexto de crisis política, para lograrlo se tuvo que “convencer a los partidos políticos y a la oposición sobre la importancia del SADP en la modernización del Estado” (opinión de uno de los entrevistados), situación que se tradujo en una gran alianza-pacto entre el gobierno de turno y la oposición, tal y como lo manifestó uno de los entrevistados al expresar que es “una respuesta ante una crisis de cómo resolver el dilema entre la política y la administración”, debido a los casos de corrupción que se vivía en ese contexto.

Desde sus inicios, el SADP ha generado “resistencia de partidos políticos y autoridades políticas por sentir que les restaba poder en la selección de personal de confianza” (afirmación de uno de los entrevistados), pues se fundamenta en que prevalezca el mérito en lugar del aspecto político.

5.1.2. Fortaleza institucional

Uno de los aspectos relevantes que le ha dado cierto nivel de credibilidad al SADP, es que en el Consejo de la ADP también se integre a la oposición, es algo que está definido desde la Ley y sin duda alguna es una fortaleza, pues contribuye a minimizar que se imponga la confianza política en los procesos de selección de Altos Directivos Públicos. Tal como lo plantea un entrevistado "(...) el perfil lo propone la autoridad, pero lo aprueba el consejo. Eso evita que el perfil se diseñe con traje de sastre para que quede aquel amigo de la autoridad". El mismo entrevistado plantea que "el consejo ADP esté compuesto por miembros de diferentes tendencias políticas ayuda a que la selección de postulantes sea menos politizada". Igualmente, otra entrevistada considera "un consejo que es transversal, que está formado por personas prestigiosas, que ponen en definitiva en la mesa su prestigio personal y su nombre, de alguna forma para sustentar y darle un paraguas al sistema".

Si bien es cierto, la implementación del SADP no ha logrado su principal cometido ni ha sido perfecto, hay quienes reconocen que "a pesar de todo, el sistema ha sido un avance porque te pone un piso mínimo a las condiciones de un postulante, que están escritas en un perfil. Ha venido ampliándose y lentamente validándose" (opinión de uno de los entrevistados)

Los procesos de modernización de los Estados suelen ser lentos. En el caso de Chile, el hecho de que exista el SADP ya es un avance, sin importar cuán sólido esté, pero aún es necesario que se consolide, valide y garantice que el Estado cuente con servicios de mejor calidad y mayor eficiencia en los gobiernos.

El SADP garantiza que los directivos propuestos o seleccionados cuenten con un perfil profesional mínimo, pues es una condición sine qua non en el proceso de selección de los ADP, tal como lo plantea un entrevistado "ese proceso de selección yo creo que hoy día responde a estándares que son perfectamente centrados y validados respecto a los procesos, la calidad, la confidencialidad, etc. (...) "en los últimos años se ha consumado con un óptimo nivel de desempeño en ese tema". Por su parte otra entrevistada también considera que "(...) hay una valoración que al menos los procesos de selección se hagan cumpliendo determinados estándares". "Lo único (de la ley es) que corrigió duramente eliminar operadores políticos sin formación técnica. Lo que tenemos es un concurso de mérito garantizado para el Gobierno de turno (opinión de una entrevistada).

El involucramiento del sector privado tanto en la selección como con postulantes en el proceso, le da al SADP mayor legitimidad en su funcionamiento.

Por otro lado, el aumento de la participación de profesionales jóvenes en el SADP, jóvenes con compromiso, con ideas nuevas y con la convicción de que pueden realizar grandes aportes en la modernización del Estado de Chile, le da al sistema la posibilidad

de aprovechar el potencial que representan las juventudes chilenas que pueden aportar y trabajar bajo cualquier administración. Así lo establece uno de los entrevistados al considerar que *“Actualmente el SADP cuenta con un equipo más numeroso, hay gente joven con buena educación, y muy comprometida, sienten que están construyendo una cosa nueva, novedosa y distinta”*.

Finalmente, una fortaleza institucional que presenta el SADP es contar con un equipo de funcionarios capaces y comprometidos con la correcta implementación del sistema, que garantizan rigor y seriedad en los procesos de concursos, tal como lo evidencia una de las entrevistadas *“Un consejo que es transversal, que está formado por personas prestigiosas, que ponen en definitiva en la mesa su prestigio personal y su nombre, de alguna forma para sustentar y darle un paraguas al sistema”*.

5.1.3. Reconocimiento interinstitucional e internacional del Sistema

El SADP inició con 417 cargos en el 2004, para agosto 2014 había aumentado a 1,248, de los cuales el 24% corresponde a cargos de otros organismos públicos no adscritos al sistema. Eso da una muestra del reconocimiento que ha venido ganando el sistema con el pasar de los años. *“Hay una valoración positiva de los procesos de selección del SADP, principalmente por parte de los gobiernos locales. La valoración es principalmente sobre los resultados, pues consideran que el sistema les ha permitido identificar buenos profesionales en los procesos de selección”* (percepción de una entrevistada). La misma entrevistada también considera que *“existe un reconocimiento creciente, pero con resistencia de quienes pierden poder”*. De igual manera, otra entrevistada plantea que *“hoy día, además, se participa en la selección de otros cargos que no forman parte del sistema, sino de los cuales, nosotros entregamos nuestra *expertise* a la selección directiva”*.

Las postulaciones han crecido en el tiempo, debido a que hay mejor difusión de los concursos. Se ha facilitado el acceso a talentos que de otra forma no hubiesen llegado jamás al sistema o a los cargos directivos del Estado.

Por su parte una de las entrevistadas afirma que *“en las distintas reformas que ha tenido el sistema (2007, 2008, 2009), se le han agregado procesos para selección de funcionarios de otros poderes del Estado (Poder Judicial). En el 2010, se dan reformas en materia educacional, la ADP empieza a ingresar al mundo municipal: selección de los Directores de los Departamentos de Educación Municipal y de los Directores de Colegio”*.

En ese mismo orden, otra entrevistada considera que los procesos de selección se realizan bajo el criterio de igualdad de oportunidades entre los postulantes. *“Aquí no hay discriminación (...) tenemos un enfoque hacia los resultados y hacia la excelencia, somos cuidadosos con nuestros procesos, somos cuidadosos con nuestros candidatos, somos cuidadosos con las autoridades que requieren nuestros servicios”*.

Por otro lado, a nivel internacional se tiene una percepción positiva por los retos e implicancias que tienen los sistemas de Alta Dirección Pública, “hay buena valoración de la comunidad internacional por los avances en modernización del Estado con la implementación del SADP” (valoración de un entrevistado).

Iacoviello, Llano (2011) valora que Chile es de los países que han logrado mayores avances en el funcionamiento de los procesos de gestión del rendimiento así como en la gestión de las remuneraciones donde se han instrumentado más acabadamente los respectivos procedimientos.

Otro elemento de reconocimiento internacional en el caso chileno (Iacoviello 2011), es que apuesta a la profesionalización de un segmento de funcionarios de libre designación, incorporando en su gestión elementos de flexibilidad más instalados en la tradición de la gestión de los niveles gerenciales en el sector privado, pero con espacios de decisión reservados a la instancia política.

5.2. Factores Obstaculizadores

Sin duda, el hecho de que la construcción y aprobación de la Ley haya sido de consenso le dio sus impulsos en sus inicios al SADP, sin embargo, la misma ley tiene algunos vacíos que han generado situaciones que ponen en riesgo la fiabilidad en el sistema.

Aun cuando la existencia del SADP ha implicado importantes cambios y avances en la modernización del Estado Chileno, dicho sistema también ha puesto de manifiesto algunas falencias que actualmente lo ubican en un escenario de inconsistencias, mismas que en gran medida han sido producto de resistencias, principalmente de la clase política al experimentar la pérdida de poder en el nombramiento de cargos de confianza.

5.2.1. Cultura de patronazgo político sobre la administración pública

La instalación del ADP generó expectativas entre los funcionarios públicos. Un dirigente sindical del sector público apunta que “cuando partió el Servicio Civil y el sistema de la ADP, habían sembradas esperanzas en que era una posibilidad clara de poder seguir ascendiendo y lograr desarrollos de carreras”. Los políticos, en cambio, vieron al sistema de ADP como una amenaza (Olavarría, 2014).

El patronazgo en la administración pública se encuentra en todos los sistemas políticos, por supuesto, y por lo general caracteriza los puestos de alto nivel en el Gobierno, reconociendo que es esencial para los líderes políticos, para apoyar sus iniciativas políticas y que les proporcionen asesoramiento y liderazgo de las organizaciones políticas (Grindle, 2010).

En el caso de Chile el patronazgo político ha presentado grandes desafíos al SADP, debido a los elevados niveles de rotación de personal directivo de una administración a otra, e incluso bajo la misma coalición. Sumado a esto, la “confianza política” y el uso desmedido de la figura de Transitorio y Provisional en la selección y permanencia en los cargos ADP ha aunado a las elevadas desvinculaciones, aspecto que está incidiendo en que el sistema vaya perdiendo legitimidad y credibilidad ante la opinión pública. *“Se tiene tasa de permanencia de directivos públicos muy baja, debido a los cambios de gobierno cada 4 años. Prevalece la discusión política ante discusión técnica”* (opinión de una entrevistada). Esto afecta negativamente al SADP, pues “los trabajadores sienten que se juegan el pellejo en esto y ellos han optado por un desarrollo de carrera, no por el desarrollo de una carrera política sino que la carrera funcionaria”, según otro de los entrevistados. Esta inestabilidad en la permanencia de los cargos debido a los cambios de gobierno o de coalición demuestra que, en realidad, no son problemas de izquierda, ni de derecha, sino que de la estructura misma del sistema político.

Con los cambios de gobierno hay barreras culturales muy fuertes, porque la cultura no deja penetrar al directivo público que llega, sobre todo cuando se trata de alguien que viene del mundo privado, pues tiene mayores dificultades para anclarse en el ámbito estatal, muchas veces por el desconocimiento del funcionamiento del mismo.

Por su parte, uno de los entrevistados considera que “la ADP está mucho más contaminada por la influencia partidaria en el aparato del Estado que en otros casos”. La estructura política, tanto de rotativa de ministros, como de cambios de gobierno, hacen que estos cargos sean más frágiles y vulnerables de lo que uno quisiera.

Otro aspecto relevante en cuanto a vacíos que tiene la Ley, es que se ha dado a la Autoridad la potestad de remover un cargo ADP tanto del primero como del segundo nivel, en muchos casos sin causa justificada, imponiéndose el criterio de “confianza política”, por lo tanto no hay condiciones que garanticen la estabilidad de estos cargos, pronunciándose más en los cambios de coalición, generando tensión dentro del sistema.

En aquellos casos en los que se logra el nombramiento de un ADP, aún a costa de que la autoridad no esté de acuerdo o conforme, sucede que una vez nombrado/a “se dedican a hacerle la vida imposible hasta echarlo”, según lo manifiesta uno de los entrevistados. Ciertamente, a las autoridades político partidarias y parlamentarios electos lo ven como “el botín del gobierno de turno, es decir, que todos los cargos políticos resultan claves para garantizar su reelección” (afirmación de otro entrevistado).

5.2.2. Cláusulas de patronazgo político en el diseño del Sistema de Alta Dirección Pública

El nombramiento de provisionales y transitorios se ha planteado como una necesidad de contratación inmediata debido a que al SADP le toma demasiado tiempo realizar el nombramiento. Según datos de reportes estadísticos de Alta Dirección Pública, entre el 2010 y el 2013, los concursos tuvieron una duración entre 7.7 y 12 meses para el primer nivel y entre 10 y 12.1 meses para el segundo nivel. Sin embargo, la figura del profesional transitorio es una figura que distorsiona mucho al sistema, pues abre un flanco para la politización del mismo, porque puede que no se esté poniendo a la persona más competente, sino a la persona que la autoridad quiere.

De acuerdo con la apreciación de un entrevistado “el abuso descarado en el uso de los cargos transitorios, es la principal debilidad que tiene la ley”. La ley establece que cuando se produce la vacante, la autoridad puede nombrar a un provisional y transitorio. En ese sentido, cuando un transitorio concursa para una vacante, genera desmotivación en los demás postulantes porque asumen que el actual provisional y transitorio va a quedar en el cargo. Esto es un arma de doble filo que perjudica la legitimidad del sistema y aún a que se promueva la politización del mismo. “Tenemos dificultad para obtener candidatos en cuanto hay un cargo provisional o transitorio” (percepción de un entrevistado).

Por otro lado, el sistema está abierto a que se postulen candidatos provenientes del sector privado, aspecto relevante para efectos de legitimidad, sin embargo, cuando son nombrados y quieren imponer nuevas prácticas en el sector público, no duran mucho en la ADP.

Una debilidad imperante en el diseño del SADP, es que “El Director del Servicio Civil, simultáneamente es presidente del Consejo de la ADP, son siempre un funcionario del Ministerio de Hacienda y hacen lo que el ministro y el director de la DIPRES le dicen y le ordenan” (opinión de un entrevistado).

Retomando todo lo anterior, “el sistema sin caer va a morir por su desprestigio, porque nadie va a querer concursar y sólo lo que vamos a tener que sincerar es que estamos teniendo concurso por mérito para los gobiernos de turno”, así lo manifiesta uno de los entrevistados. Sumado a esto, “no hay incentivos, poca voluntad para dinamizar el SADP”.

5.2.3. Obstáculos técnicos del Sistema de Alta Dirección Pública

Un aspecto técnico que desde sus inicios se tradujo en una falencia del sistema, es la poca experiencia y el desconocimiento que tenían las empresas privadas sobre el funcionamiento del Estado, siendo éstas las involucradas en el proceso de reclutamiento

de los distintos cargos ADP. En ese sentido, en una de las entrevistas se considera que “la primera dificultad fue convencer a la industria privada que se involucran en este proceso. Esta es una asociación público-privada, en la ADP para los proceso de selección funciona en una alianza con empresas del sector privado”. De igual manera, “un directivo público puede ganar tres veces menos que en el sector privado para un cargo de equivalente desafío” (opinión de entrevistado).

El modelo chileno es un híbrido entre mérito y confianza. Según una entrevista “la autoridad tiene primero el derecho a dejar desierto el concurso si estima que las personas que le proporciona el SADP no reúnen las condiciones de confianza”. De igual forma, la ley establece que los funcionarios que tienen una planta en el Estado y desean postularse en algún cargo ADP, pierden automáticamente su planta.

La falta de acompañamiento técnico del sistema a la Alta Dirigencia Pública se ha convertido en una debilidad porque el sistema se ha limitado a la gestión de recursos humanos para llenar las vacantes que tienen las distintas instituciones del Estado y no logran potenciar a los altos directivos. “No estamos con recursos suficientes para hacer acompañamiento directivo (...) somos hoy en día una máquina generadora de nóminas”, así lo manifiesta una entrevistada. La misma entrevistada considera que “el sistema es completamente contracultural, o sea, vino a significar un cambio en la forma de entender el funcionamiento de una historia (...) una lógica basada en la confianza”.

Todos los planteamientos de los entrevistados indican que el SADP se ha convertido en un sistema “tecnocrático” que ha descuidado los aspectos políticos, que al final tienen mayor peso en la permanencia de los funcionarios. Debe haber un equilibrio entre lo técnico y lo político y se debe dar seguimiento a la designación de los nuevos funcionarios que permita la constatación del grado de satisfacción de la aplicación del sistema.

En conclusión, efectivamente al valorar los impulsos y obstáculos que ha tenido el SADP durante 11 años de implementación, se ve necesario generar un cambio cultural, y movilizar una nueva forma de gestionar eficientemente recursos públicos. “Ello demanda una visión integral, que comienza con una mirada a las instituciones y la debida separación entre la definición y ejecución de políticas. Luego, una buena definición de los roles, desafíos, fortalezas y debilidades institucionales, de lo cual se desprende un perfil adecuado; la búsqueda y selección de una nómina; la definición de las metas estratégicas y de las posibles restricciones que enfrentará el directivo, separando aquellas que objetivamente es responsable de superar y las que le son exógenas, lo que debe sintetizarse en un convenio de desempeño; y un posterior seguimiento, inducción, capacitación y respaldo en materias específicas. Es decir, se trata de mucho más que realizar concursos públicos” (Costa y Waissbluth 2007: p, 26).

Todo lo anterior también evidencia que desde su diseño del sistema se planteó con alcances limitados. “La definición de los cargos ADP como de exclusiva confianza, la facultad de declarar desierto a un concurso, la nominación de un “provisional y transitorio”

en un cargo, que luego podía concursar y ser nominado como titular son cláusulas que pueden ser interpretadas como el “seguro” que los políticos introdujeron para mantener el patronazgo sobre la administración pública y, en consecuencia, poder seguir usando este recurso en su favor” (Olavarría y Dockendorff 2014: p, 27).

Sin embargo, no se puede obviar que la ADP es una de las columnas de la modernización del Estado chileno, por tanto se debe apostar en su profesionalización para lograr una dirección pública profesional y capaz para dar respuestas a las crecientes necesidades y demandas insatisfechas de la población chilena como un aporte del Estado al desarrollo social, político y económico del país.

Capítulo VI: Intentos de perfeccionamiento del SADP a través de reformas legales e instructivos presidenciales

Debido a los vacíos del SADP en su diseño, en los distintos gobiernos se han emprendido iniciativas de reformas en busca del mejoramiento y/o perfeccionamiento del sistema. Cada intento de reforma ha buscado superar los obstáculos que el sistema ha venido presentando en su proceso de implementación. A continuación se comparte un resumen de los distintos intentos de reformas en diferentes períodos de gobierno.

6.1 Iniciativas de reforma legal al sistema de ADP, 2007 – 2013

Durante el periodo 2007 y el 2013, el Sistema de Alta Dirección Pública – SADP - ha tenido seis intentos de reformas; cada uno de ellos buscaba mejorar vacíos que quedaron desde su diseño. Sin embargo, ninguno de ellos ha sido aprobado en el Parlamento; dos fueron presentados por iniciativa presidencial y cuatro por moción parlamentaria.

El **primer intento** de reforma fue sometido por iniciativa presidencial el 10 enero 2007. Estaba orientado a perfeccionar al Sistema de Alta Dirección Pública y modificar el Estatuto Administrativo en materia de concursabilidad del Tercer Nivel (Boletín 4817). Hace extensivo el sistema de Alta Dirección Pública a los servicios que no fueron incluidos en la normativa original que regula el sistema. El proyecto disminuye a sólo cinco los servicios excluidos del sistema, más las universidades estatales y los que son incorporados lo son en función de dos modalidades: integrales o mixtos, según el nivel jerárquico a elegir mediante el sistema de alta dirección. Actualmente se encuentra en tramitación.

El 10 de noviembre 2010, mediante moción parlamentaria se somete el **segundo intento** de reforma al SADP, mismo que buscaba dotar a la Cámara de Diputados de facultades en los procesos de nombramiento de directivos públicos a través del sistema ADP. Establece el control de nominaciones, efectuadas a través del Sistema de Alta Dirección Pública (Boletín 7295). Actualmente en tramitación.

El **tercer intento** de reforma es sometido mediante iniciativa presidencial el 01 de marzo 2011. Estaba orientado a reducir los plazos de los concursos; incrementar los montos de las indemnizaciones en caso de desvinculación; establecimiento de restricciones en el uso de la figura de los profesionales provisionales y transitorios. Fue retirado para presentación posterior en el Boletín 7822.

De igual manera, el 21 de julio 2011 la presidencia somete un **cuarto intento** de reforma que buscaba el perfeccionamiento el Sistema de Alta Dirección Pública (Boletín 7822) mediante la reducción en los plazos de duración de los concursos, definiendo plazos de

respuesta para las autoridades; restringía la utilización de la figura de los “provisionales y transitorios” por parte de la autoridad política; imponía reserva de la información de los concursantes; establecía montos mínimos para las indemnizaciones en caso de desvinculación de directivos seleccionados por el sistema ADP y ampliaba los concursos al tercer nivel jerárquico.

Para el 10 de julio 2012, el parlamento somete una nueva moción como **quinto intento** de reforma al SADP. Esta nueva iniciativa buscaba modificar la ley N° 19.882, estableciendo la implementación de mayores garantías en el proceso de concurso y nombramiento de profesionales en el sistema de Alta Dirección Pública (Boletín 8426). Una vez definida la nómina y efectuado el nombramiento del ganador del concurso que corresponderá al postulante que haya obtenido el puntaje más alto, se procederá a nombrar a dicha persona en el cargo, sin decisión posterior en sentido contrario.

Finalmente, el 02 de septiembre 2013 mediante iniciativa presidencial se somete el **sexto intento** de reforma, orientado a perfeccionar la gestión en el sector público, mediante nuevas herramientas de gestión y el mejoramiento del Sistema de Alta Dirección Pública (Boletín 9084). Plantea redefiniciones de los convenciones de desempeños de los directivos ADP; mecanismos de agilización de concursos para los niveles 1 y 2; herramientas que permitan controlar la calidad de los concursos; impedir que los directivos provisionales del segundo nivel jerárquico postulen a concursos que proveen el mismo cargo de modo definitivo; no más del 40% de los directivos del segundo nivel podrán tener la calidad de provisional en un mismo servicio; y restringir las asignaciones por desempeño sólo a quienes detenten un cargo ADP de modo definitivo

Actualmente, en 2014, se encuentra en proceso de someterse un **séptimo intento** de reforma al SADP. Hay dos instancias tratando de elevar iniciativa de reforma. Por un lado el Consejo de ADP está realizando algunas propuestas para fortalecer el SADP y, por otro lado, el Ministerio de Hacienda propone realizar reformas para el fortalecimiento de la DNSC y el SADP.

Al analizar ambas propuestas se identifican elementos comunes que apuntan a superar los factores obstaculizadores que han sido evidenciados a lo largo de la presente investigación. En ambos casos se propone limitar o desincentivar los cargos Provisional y Transitorio, como una forma de impedir el uso excesivo o abusivo de esta figura que ha venido deslegitimando y afectando la imagen del sistema ADP. En el caso del Ministerio de Hacienda establece algunas mociones que podrían garantizar ese desincentivo a los PyT, como son: no aplicar convenio de desempeño; no tener asignación ADP; que no puedan concursar al cargo; y restricciones para nombrar 2° niveles en el mismo servicio.

Otro elemento en común es que proponen reducir los plazos de concursos y nombramientos de los ADP, comprometiendo a las instancias correspondientes a agilizar los procesos de envío de perfiles, asignaciones de cargos y nombramientos. De igual forma, ambos proponen limitar las desvinculaciones durante los primeros 4 meses de

gobierno para facilitar un periodo en que los ADP puedan ser evaluados, lo que contribuiría a una cultura basada en la transparencia, desempeño y competencias.

En el caso de la reforma que está proponiendo el Ministerio de Hacienda, contiene mayores elementos para superar los factores obstaculizadores, pues pretende dar nuevas funciones al CADP para que pueda incidir en la aprobación de los perfiles que permita regular concursos de 2° nivel jerárquico, así como para fortalecer capacidades y recursos en el ámbito del acompañamiento y desarrollo de los ADP. En cuanto al cuerpo de Altos Directivos Públicos, propone aprovechar la experiencia y conocimiento de los Ex ADP, manteniéndolos vinculados al sistema mediante la gestión del conocimiento del Estado; así como considerarlos para que formen parte de un banco de candidatos de 1° y 2° nivel. Del mismo modo, el Ministerio de Hacienda también eleva propuestas para fortalecer la DNSC dándole mayores competencias para ejercer rectoría en ámbitos de gestión de personas en el Estado.

Todas las iniciativas de reformas legales descritas en materia de fortalecimiento del SADP, demuestran que los gobiernos de turno han reflexionado respecto a la existencia de fallas en su diseño y que necesitan ser corregidas incorporando elementos sustantivos que garanticen la transparencia, eficacia y eficiencia del sistema. Sin embargo, estas iniciativas legales no han podido avanzar en su aprobación dentro del parlamento, probablemente por la falta de madurez política o simplemente de interés de los políticos Chilenos, ya que como se ha evidenciado con anterioridad, este tipo de reformas necesitan indexarse a reformas con mayor peso que logren atraer la atención de las diversas coaliciones políticas y de esta manera asegurar su aprobación y posterior implementación.

6.2 Instructivos presidenciales sobre sistema ADP (2009-2014)

Para este acápite se han retomado y analizado los instructivos presidenciales sobre el Sistema ADP que se han publicado entre el 2009 y el 2014, mismos que se encuentran disponibles en la página web del Servicio Civil (<http://www.serviciocivil.gob.cl>).

Dichos instructivos se han impulsado ante un contexto en que los proyectos de ley para modificar el SADP no han avanzado en sus respectivos procesos de aprobación, por tanto los gobiernos de turno han impulsado reformas a través de instructivos presidenciales, con los que pretendían corregir los factores obstaculizadores como la agilización de los concursos y limitaciones en el uso de la figura de los “provisionales y transitorios”. Sin embargo, no promueven limitaciones significativas al ejercicio del patronazgo político sobre los cargos de la administración pública. A continuación se presenta un panorama general sobre los principales hitos que contienen dichos instructivos.

El 20 **marzo 2009**, bajo la **Administración Bachelet** se publica el *“Instructivo presidencial para el adecuado funcionamiento de la ADP”*. Este instructivo dispone una

ampliación de cobertura del sistema ADP y adecuaciones a las normas de funcionamiento del Consejo de ADP. Así mismo establece una calendarización de solicitudes de renuncia obligando a la autoridad a que una vez producida la vacancia de un cargo ADP, informe al Servicio Civil en un plazo máximo de 20 días. En el mismo plazo el Ministro o Jefe de Servicio deberá remitir antecedentes sobre el concurso a realizarse.

El instructivo también dispone medidas para agilizar los procedimientos concursables asociados a las instituciones adscritas al sistema. En relación a la figura de provisionales y transitorios, el instructivo señala que la autoridad podrá nombrar un cargo bajo dicha figura, en la práctica por dos períodos, luego de lo cual el cargo deberá someterse a lo dispuesto en la ley que regula el sistema.

En **Noviembre 2010**, con la **Administración Piñera** se establece otro instructivo para regular la utilización de la figura del “provisional y transitorio” (PyT), en orden a que dicha calidad no fuese considerada como mérito en los concursos para llenar los cargos definitivos, afectándose de ese modo la competencia de otros postulantes. Igualmente dispone sobre la extensión de tiempo que pueden estar en un cargo aquellas personas que hayan sido designadas en calidad de PyT, así como su exclusión de futuras nóminas. Por regla general aquellas personas que hayan ocupado una plaza en calidad de PyT, correspondiente al primer nivel jerárquico, no deberían ser nombradas en el mismo cargo en caso de tratarse de un concurso que fue declarado desierto por la autoridad, a menos que haya sido parte de la primera nómina cuyo concurso fue declarado desierto.

En **Abril 2013**, siempre con la **Administración Piñera** se publica un **Segundo instructivo presidencial** para el adecuado funcionamiento del sistema de Alta Dirección Pública. En éste se establece una directriz para agilizar los concursos públicos en el segundo nivel jerárquico, al mantener un banco actualizado de perfiles de selección. También propone perfeccionar la elaboración y uso de los Convenios de Desempeño. Del mismo modo, establece directriz sobre las renunciaciones no voluntarias en los cargos de segundo nivel jerárquico, que contribuye a aportar antecedentes que pudiesen servir para la búsqueda de directivos que llenen la vacante disponible.

Este instructivo también recomienda que el representante del Ministro en los comités de selección de cargos de segundo nivel jerárquico sea designado por el Ministro del ramo a partir de una lista elaborada con la colaboración de la Dirección Nacional del Servicio Civil, de modo de dar garantías de idoneidad profesional de los integrantes de dichos comités.

Finalmente el 31 de Marzo 2014, con la actual **Administración Bachelet** se emite nuevo instructivo sobre el adecuado funcionamiento del Sistema de Alta Dirección Pública. Establece disposiciones para evitar que las desvinculaciones operen como “mecanismo de remoción política”. En caso de solicitarse la renuncia, esta deberá ser por escrito, y cursada por la autoridad ministerial competente. Faculta al Consejo de ADP para solicitar a los jefes superiores de servicio, información sobre las desvinculaciones de los cargos

de segundo nivel jerárquico, con el objeto de proponer a la Dirección Nacional del Servicio Civil las medidas que juzgue necesarias para el mejor funcionamiento del Sistema de Alta Dirección Pública, las que serán informadas periódicamente al Ministro de Hacienda.

Este mismo instructivo instruye disposiciones sobre los Provisionales y Transitorios, estableciendo lo siguiente:

- a) La facultad de proveer los cargos Alta Dirección Pública en forma transitoria y provisional no puede exceder de un período, improrrogable, de un año. Transcurrido este período el cargo sólo podrá proveerse con un titular de conformidad al procedimiento concursal del Sistema de Alta Dirección Pública.
- b) Los altos directivos públicos de primer nivel jerárquico, designados en calidad transitoria y provisional, que ejerzan la facultad de nombrar a uno de los candidatos incluidos en la nómina de elegibles, remitida en el marco de un concurso de segundo nivel jerárquico del Servicio respectivo, deberán informar previamente al Ministro del ramo
- c) En el caso de los cargos de segundo nivel jerárquico la facultad de proveerlos en forma transitoria y provisional quedará reservada para casos excepcionales que deberán ser aprobados por el Ministro del ramo respectivo, teniendo como antecedente un informe fundado de las razones que motivan la decisión.

El instructivo también establece un conjunto de otras disposiciones procedimentales, entre las que se cuentan:

- a) Producida la vacancia de un cargo afecto al Sistema de Alta Dirección Pública, sea de primer o segundo nivel jerárquico, el Ministro del ramo o jefe superior de servicio, según corresponda, deberá comunicar tal hecho a la Dirección Nacional del Servicio Civil en un plazo máximo de 20 días hábiles.
- b) En el mes de abril de cada año, los Ministerios deberán remitir a la Dirección Nacional del Servicio Civil los nombres de las personas que integrarán los Comités de Selección, conforme a lo dispuesto en el artículo quincuagésimo segundo de la ley N° 19.882.
- c) En el mes de marzo de cada año, los jefes superiores de servicio deberán enviar a la Dirección Nacional del Servicio Civil, los perfiles de selección para los cargos de segundo nivel jerárquico bajo su dependencia, que serán proveídos dentro de los doce meses siguientes. Con la información entregada, la Dirección Nacional del Servicio

Civil deberá implementar un Registro de Perfiles de Selección que permita contar con dicho instrumento al inicio de los procesos de selección correspondientes.

- d) Respecto de los nombramientos, en calidad de titular, en cargos de segundo nivel jerárquico, la autoridad administrativa competente deberá resolver y comunicar su decisión a la Dirección Nacional del Servicio Civil, en un plazo máximo de 15 días hábiles, contado desde la fecha de recepción de la nómina de candidatos elegibles.

En efecto, cada uno de los instructivos antes descrito, en su momento y contexto pretendía brindar elementos para ir superando los obstáculos que ha enfrentado el SADP en su proceso de implementación. Sin embargo, también introducían reformas para favorecer la gestión del gobierno de turno, dando mayores pautas al arraigamiento de la cultura de “confianza y patronazgo” en la selección y permanencia de los distintos cargos ADP. De alguna manera, promovían cambios superficiales que no logran realizar las profundas transformaciones que el SADP requiere para lograr una efectiva profesionalización de la Alta Dirigencia Pública que permita avanzar a tener un Estado más eficiente y eficaz en los procesos de desarrollo del país.

Capítulo VII: Conclusiones

El Sistema de Alta Dirección Pública de Chile, representa para el Estado Chileno un importante avance en su proceso de modernización. Como todo proceso debe entenderse como algo en constante cambio, a pesar de los altibajos que se puedan tener en su implementación. Este tipo de cambios implica grandes transformaciones paradigmáticas que conllevan tiempos y acontecimientos muchas veces inesperados, de hecho, estos cambios en general requieren probablemente más que el tiempo de un Gobierno para ser realizados, de ahí la importancia en la continuidad de su implementación con una visión de Estado y no de Gobierno. Incidir en la Alta Dirección Pública en cualquier Estado del mundo representa grandes retos, que sin duda, al lograrlo permitirá tener mejoras en la gestión y resultados que se traducen de forma directa o indirecta en estabilidad y beneficios para la ciudadanía en general.

Lo relevante de la experiencia de Chile es que ha marcado un antes y un después, que en su momento permitió darle respuesta a una etapa de crisis política. En la actualidad, se percibe otra posible crisis, que puede ser vista como una nueva oportunidad para impulsar y fortalecer al SADP, marcando nuevos retos hacia una Alta Dirección Pública más profesional, más eficiente, más capaz de realizar los cambios que todo Estado requiere. La interrogante aquí debería ser, entonces, para que avancen este tipo de reformas ¿es necesaria una crisis? La experiencia según Geddes (1996) afirma que las distintas coaliciones políticas en un país deben repartirse los costos y beneficios de la implementación de este tipo de políticas, si los costos están repartidos entonces si habrán incentivos de las partes para avanzar en materias de fortalecimiento pero si los costos son más altos para una de las partes, no existirá el consenso necesario para apoyar las reformas. Esto deja en evidencia la urgente necesidad de un consenso político enfocado en avanzar en una misma dirección como Estado – país, que finalmente se encamine hacia la creación de valor público para la ciudadanía.

Todos los intentos de reforma han pretendido hacer mejoras significativas para avanzar en esa profesionalización que tanto requiere el Estado Chileno. El actual intento de reforma también persigue fines similares, consciente de esa ineludible necesidad de dinamizar y potenciar las oportunidades que el SADP puede representar. Sin embargo, no se puede negar que los procesos de reformas representan alternativas ajustadas al contexto en el cual se insertan, sobre todo en el caso particular de promover un cambio cultural en un país. Por tanto, cada vez que haya cambios en el entorno, habrá quienes consideren realizar reformas, ya sea para el bien del Estado o el de unos cuantos, pero también, habrán aquellos que se opondrán a estas reformas y buscarán distintos mecanismos para disminuir o entorpecer el impacto de las mismas. Ante cualquier escenario, lo más importante es garantizar que un sistema ADP pueda contar con la autonomía política y económica que le permita avanzar al margen de los cambios de contexto e independiente de los *vaivenes* políticos.

A pesar de los altibajos en la implementación del SADP Chileno, existen elementos valiosos que pueden ser extraídos de esta experiencia en materia de reformas de gestión pública, mismos que podrían ser de utilidad para otros países en la región que pretendan implementar reformas similares. A continuación se mencionan algunos de los elementos claves en la reforma Chilena.

La implementación del SADP Chileno destinó su foco específicamente al segmento de la alta dirección, esto permitió aminorar o atenuar los riesgos de una posible confrontación o rechazo por parte de los distintos gremios de empleados públicos y grupos sindicales. Adicionalmente, al focalizarse en un grupo reducido de altos cargos se redujeron los costos en comparación a lo que representa incluir a toda una planilla en el sector público. A pesar de que la implementación se focalizó en la selección de los altos directivos, ésta, logró permear de manera transversal a la mayoría de los servicios públicos en el Estado.

En el mismo orden, contar con la opción de profesionalizar el segmento de altos directivos que funciona como una especie de interfaz entre los cargos de exclusiva designación política y los cargos de la carrera funcionaria tradicional, demuestra el propósito de diferenciar a los funcionarios que diseñan de los que implementan políticas públicas. Sin embargo estudios en materia señalan que en algunos servicios esta definición es más difusa que en otros.

Otro de los elementos importantes de la reforma Chilena es la función rectora que desempeña la DNSC, la cual funciona como una agencia responsable del correcto funcionamiento del SADP. Esta entidad, a su vez, se complementa con las funciones que realiza el CADP (órgano colegiado), pero ambas entidades mantienen sus funciones independientes una de la otra sin restarse autoridad entre sí. Para el caso del CADP sus funciones principalmente intervienen directamente con garantizar la transparencia y meritocracia en los procesos de reclutamiento, selección y elaboración de nóminas de los altos directivos, para el caso de la DNSC las funciones están más dirigidas a garantizar los recursos necesarios para el buen funcionamiento de la reforma en general pero siempre atendiendo directrices desde el Ejecutivo. En algunos casos este funcionamiento ha sido blanco de críticas debido a que se ha cuestionado que el director de la DNSC sea el presidente del CADP, cargo de exclusiva confianza del Presidente de la República. También el hecho de que las funciones del CADP son más de un órgano consultor que tomador de decisiones.

La implementación del SADP forma parte de las reformas de gestión pública. Generalmente este tipo de reformas, al tratarse de políticas endógenas que no emergen de las demandas ciudadanas (Olavarría, 2011), carecen de impulsos suficientes para insertarse y mantenerse como prioritarias en las agendas gubernamentales por lo que se hace necesario que las mismas se indexen a otros temas relevantes y logren avanzar en su aprobación y posterior implementación a través de un *efecto de arrastre* (Cortázar, 2011). Ejemplo de esto fue lo que ocurrió con el SADP y la Ley del Nuevo Trato Laboral 19.882.

La creación de la DNSC y el SADP contó con la intervención y aprobación del poder legislativo, este respaldo legislativo legitimó de una manera importante la reforma y la invistió de un respaldo político por las distintas coaliciones, elemento clave en su implementación y avance dentro del parlamento.

Finalmente, un elemento que busca el SADP pero que aún no ha sido del todo resuelto es el diseño de una estrategia que garantice el equilibrio entre los aspectos técnicos y políticos para la selección y desvinculación de los altos directivos públicos, es decir, entre los elementos de meritocracia y confianza política. Por tanto, deben buscarse mecanismos institucionales que favorezcan el equilibrio de la politización directiva con la *tecnocratización* de la misma.

En la sección de análisis de este documento, específicamente de los factores obstaculizadores en la implementación del SADP se mencionaron las *cláusulas de patronazgo político* en su diseño. Retomando los hallazgos de este apartado, en conjunto con la información sobre los distintos modelos de Sistemas de Alta Dirección Pública en los países que conforman la OECD expuestos en el marco conceptual, surgen dos interrogantes. ¿Cómo se inserta el SADP Chileno dentro de los modelos de Sistemas de Alta Dirección Pública definidos por la OECD?, ¿Hacia qué modelo debería encaminarse el SADP Chileno?

El SADP Chileno se enmarca dentro de la siguiente tipología: con respecto al modelo de acceso al empleo, el SADP de Chile trata de incorporar elementos parecidos al Sistema Británico en el sentido que busca para la selección de los postulantes las características blandas más que específicas para un puesto.

Dentro de los tipos de modelos de Sistemas de Alta Dirección Pública existentes, el SADP Chileno puede ser considerado como un sistema formalizado ya que su marco normativo se encuentra definido por la Ley 19.882. El SADP es también un sistema de concursos abierto parcialmente descentralizado basado en el puesto, debido a que los altos directivos son considerados como un grupo aparte de los funcionarios públicos tradicionales y son seleccionados tanto del sector público como privado, sin garantías de una carrera funcionaria o permanencia definitiva, ya que como se trata de cargos de confianza, la autoridad gubernamental puede solicitar la desvinculación cuando lo requiera (Lafuente et al 2012; OECD, 2008). Este sistema abierto basado en el puesto es distinto al que rige al resto de los funcionarios públicos en el Estado Chileno, el cual se basa en la carrera y el estatuto administrativo. He aquí la evidencia de una adaptación de los sistemas anglosajones de *Civil Service* aplicando criterios de este modelo únicamente para la franja de altos directivos.

Respecto al grado de independencia política el SADP Chileno se caracteriza por ser un sistema mixto que involucra las competencias y meritocracia como barrera de entrada al sistema, pero la autoridad gubernamental (Presidente de la República, Ministros o Jefes de Servicio) posee grados de discrecionalidad en cuanto a la selección final de los

postulantes, a diferencia del modelo inglés Westminster en la que existe una total independencia entre el SC y las autoridades políticas (OECD, 2008).

Para responder la segunda pregunta, es importante reflexionar que los diseños de sistemas de selección de los altos directivos al igual que otras políticas públicas no pueden ser adoptados o implementados como una “*receta standart*”, por el contrario deben ser ajustados a las realidades particulares de cada país. En este caso, este estudio no busca establecer un juicio sobre qué modelo debe seguir el SADP Chileno, sino hacer una aproximación de qué elementos podría incorporar para mejorar su efectividad.

Se ha mencionado con anterioridad que adicionalmente a los obstáculos técnicos que ha presentado el SADP en su implementación, también han perdurado en el tiempo problemas más de fondo como las *cláusulas de patronazgo político* en su diseño. De acuerdo a Olavarría y Dockendorff (2014), los políticos Chilenos que estuvieron a cargo en su momento del diseño del sistema, tuvieron la posibilidad de crearlo como un sistema independiente del poder político muy similar en ese aspecto a los sistemas Westminster, pero no contaban con la madurez política necesaria para renunciar al factor “confianza política” en la selección y desvinculación de los altos directivos. Esto demuestra que la intención de adoptar una política a manera de “*receta*” sin contar con la madurez política suficiente no es siempre la mejor opción. Sin embargo, esto no quiere decir que los políticos Chilenos no puedan evolucionar y paulatinamente avanzar en la implementación de mecanismos que busquen transparentar y restar margen de acción a aquellos que pretendan utilizar acciones basadas en el patronazgo político y poco a poco despojarse de la visión tradicional de “botín” con el que muchas veces son vistos los altos cargos directivos en el Estado. Por lo tanto, sería ingenuo pensar que el SADP Chileno a sus 11 años de implementación pueda dar un salto tan radical hacia un modelo de tipo Westminster y dejar en manos independientes la selección de estos altos cargos. Además, en el Reino Unido donde se implementa principalmente el sistema Westminster el sistema político es parlamentarista a diferencia de Chile donde el modelo del sistema político es presidencialista. Todos estos elementos son catalogados por una de las funcionarias entrevistadas como “*los dolores del crecimiento*”, haciendo referencia a que el sistema es como un adolescente que está en su “*etapa de crecimiento*”. Del mismo modo haciendo una analogía con la opinión de Grindle (2010) sobre las reformas de SC en Latinoamérica, se puede decir que se trata de procesos en construcción que se construyen, desconstruyen y reconstruyen en su desarrollo e implementación.

A partir de todo lo anterior y retomando la finalidad del presente estudio, se comparten las siguientes reflexiones que representan desafíos para el proceso de modernización del Estado de Chile:

1. En cuanto al diseño y modelo del SADP se presentan desafíos aún vigentes, como lo es la coacción en mejorar y reducir los plazos de los concursos, tomando en consideración que la duración de los gobiernos es de 4 años. En ese sentido se requiere ir corrigiendo los yerros del modelo en cuanto a la revisión de los cargos provisional y transitorio, pues atentan contra la credibilidad e imagen del sistema.

Debería apostarse a que los PyT no puedan concursar y de esa forma desestimar o frenar el descrédito que el sistema está teniendo como confirmador de provisionales y transitorios.

2. Por otro lado, el SADP Chileno debe apostar por disminuir la dependencia del factor confianza política, por lo menos, en el segundo nivel jerárquico; eso implicaría que se pueda tener mayor permanencia en este nivel.
3. Es indispensable que el Sistema ADP haga transformaciones en la cultura organizacional traducida en un patronazgo político que ha venido afectando la fiabilidad e imagen de este sistema.
4. Hay que ir orientando esfuerzos para lograr un cambio estructural, un cambio legal, que permita tener sistemas de evaluaciones mucho más justos, indicadores de satisfacción mucho más precisos, un fondo de capacitación mucho más fructífero.
5. En general existe mucho desconocimiento del sistema por parte de la población, por tanto hay que divulgarlo más y mostrar las bondades que tiene para dimensionarlo de forma correcta. Esto implicaría que las personas entren por exclusivo mérito, que puedan trabajar bajo cualquier administración y no sean operadores políticos. También aportaría a la percepción que tradicionalmente mantienen los ciudadanos en cuanto a la eficiencia y efectividad del Estado en los bienes y servicios que presta.
6. En la implementación de las políticas públicas un elemento determinante es el factor de coerción, por tanto se requiere dotar al SADP de instrumentos y herramientas coercitivas, como lo es el manejo del presupuesto para darle mayor autonomía en los procesos de selección de ADP.
7. Es contundente que para fortalecer el SADP y garantizar mayor autonomía política, se deben introducir reformas, que permitan blindar el sistema respecto a los ciclos políticos, de cambios de gobierno y/o coalición.
8. El involucramiento de los funcionarios públicos en el proceso modernización del Estado generaría mayor compromiso y sentido de pertenencia, por tanto es mucho más cuidada y valorada. Esto implicaría mutar de un sistema que ha sido de puesto de trabajo a un sistema más mixto en el que también se incluyan elementos de un sistema de carrera, que permita introducir políticas de retención y movilidad horizontal en los cargos y porque no un banco de ex altos directivos que pudieran ser seleccionados para ciertos cargos sin tener que pasar por el proceso completo de selección, lo que agilizaría la renovación de los cargos sin comprometer las capacidades de los altos directivos y disminuiría los costos de transacción para las instituciones.

9. A pesar de las distintas falencias que presenta el sistema, tanto el Congreso en general como la oposición al gobierno, antes y ahora la gran mayoría cree que el sistema tiene que seguir perfeccionándose y potenciar el uso del mérito como eje central dentro de la selección de los altos cargos en el Estado.
10. Por último, lograr un efectivo compromiso político permitiría que las autoridades se comprometieran con el sistema de modo tal, que no sea sólo un sistema de selección, sino un sistema que integre el acompañamiento directivo que trascienda a una visión de Estado y no de Gobierno.

En resumen, el SADP fue creado en un contexto de crisis política que impulsó el inicio y desarrollo del mismo. Sin embargo, debido a que su diseño fue basado en decisiones políticas, se descuidaron aspectos de fondo que han generado tensiones en el sistema. La prevalencia de cláusulas de “Patronazgo político” relacionadas a la selección y permanencia de los altos cargos ha generado considerables números de desvinculaciones, sumado a esto el uso continuo de la figura de cargos provisionales y transitorios, y los largos tiempos de duración de los concursos para la selección en los cargos ADP, en definitiva ponen en riesgo la legitimidad, credibilidad y transparencia del sistema.

No obstante, el contar con un SADP evidencia que el Estado Chileno ha querido avanzar en temas de probidad, transparencia y modernización de la gestión pública. Sin embargo, en aras de fortalecer el sistema se deben hacer reformas legales sustantivas que involucren un verdadero consenso y compromiso político que trascienda hacia una visión de Estado y no de Gobierno, dando como resultado un aparataje estatal más eficaz y eficiente en su gestión. Actualmente, se vislumbra un nuevo escenario de crisis el cual podría ser la oportunidad para implementar mecanismos y acciones que promuevan el perfeccionamiento que el sistema demanda.

Sin duda alguna el SADP Chileno amerita un rediseño que permita avanzar hacia el fortalecimiento de los criterios de mérito para el acceso y desarrollo de la carrera funcionaria en la gestión pública en Chile, anteponiéndose a intereses y culturas organizacionales de una administración politizada que limita las posibilidades de su sostenimiento en el tiempo. La literatura señala que las burocracias que implementan el mérito como eje central en el acceso a los cargos en el Estado son más independientes y menos influenciadas por los *vaiveres políticos*, mientras que las burocracias politizadas que se rehusan a usar la meritocracia como mecanismo, están destinadas a depender directamente de las arbitrariedades y discrecionalidades de las coaliciones políticas de turno.

Todo lo anterior sugiere la necesidad de diseñar medidas estratégicas que garanticen un equilibrio sano entre meritocracia y confianza política, convirtiéndolas en el eje central para la selección, contratación, acompañamiento y desvinculación de los altos cargos en el Estado en Chile. Sin duda alguna, el éxito o el fracaso de esto, dependerá en gran

medidad de la madurez política que alcancen en el tiempo los gobiernos de turno. Por tanto, el desafío principal que se le presenta al Estado en Chile es la transformación de la tradición existente. Este cambio cultural, es la clave para garantizar en un mediano o largo plazo encaminarse hacia la creación de valor público para la ciudadanía.

Bibliografía

- ❖ Abarzúa, Eduardo. 2014. “Reformas al Sistema de Alta Dirección Pública: Propuestas”. Seminario Internacional de Alta Dirección Pública, Mérito y Reformas Pendientes. Santiago, Chile: Servicio Civil, 25 de Septiembre de 2014.
- ❖ Aninat, C. (2011, noviembre 17). Modelos de Alta Dirección Pública. Seminario Internacional sobre la Alta Dirección Pública, Santiago de Chile.
- ❖ BARDACH, E. (1998). Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas. Un manual para la práctica, Cide-Porrúa, México DF.
- ❖ Barzelay, M. (2003). La Nueva Gerencia Pública”: Invitación a un Diálogo Cosmopolita, Gestión y Política Pública, volumen 12.
- ❖ BID-DRP (2006) “*Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina*”. Koldo EchebarríaEd. BID. Diálogo Regional de Política. Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública. Departamento de Integración y Programas Regionales. Departamento de Desarrollo Sostenible.
- ❖ Cámara de Diputados, República de Chile. 2011. Acta de Sesiones, 08 de <http://www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php#>. Noviembre de 2011. Disponible en: Sitio web visitado en Octubre de 2014.
- ❖ Centro de Políticas Públicas de la Universidad Católica (2014, abril). Seminario “Alta Dirección Pública: ¿un sistema en jaque?”
- ❖ CLAD – ONU (2003). “*Carta Iberoamericana de la Función Pública*”. Documentos Clave: Estado, Administración Pública y Sociedad; 9.
-
- ❖ CLAD (1998). “*Una Nueva Gestión Pública para América Latina*”. Documento disponible en www.clad.org.ve
- ❖ Cortázar Velarde, Juan Carlos. 2011. “Aprendiendo a partir de la reforma del Servicio Civil en Chile. Algunas lecciones de interés para países latinoamericanos”. Revista Reforma y Democracia, N°49, pp. 1 – 14. Caracas, Venezuela: CLAD.

- ❖ Costa, R. & Waissbluth, M. (2007). Tres años del Sistema de Alta Dirección Pública: Balances y Perspectivas. *Serie Gestión*, Documento de trabajo N° 94.
- ❖ Echebarría, K. (2006). Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina. Washington, DC.
- ❖ El Mercurio. 2014. “Despidos en sistema ADP llegan a 45% este año y superan cifra registrada en todo 2010”, jueves 18 de Septiembre, pp. B14.
- ❖ Echebarría, Koldo. 2006^a. “Introducción”. En: Koldo Echebarría (Ed.), “Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina”. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- ❖ Egaña, Rodrigo. 2014. “Nuevos desafíos y reformas pendientes”. Seminario Internacional de Alta Dirección Pública, Mérito y Reformas Pendientes. Santiago, Chile: Servicio Civil, 25 de Septiembre de 2014.
- ❖ Elmore, R. F. (1979-1980). Backward Mapping: implementation research and policy decisions. *Political Science Quarterly*, Vol. 94, N°4, pp. 601 – 616. USA: The Academy of Political Science.
- ❖ Grindle, M. (2010). Constructing, Deconstructing, and Reconstructing Career Civil Service Systems in Latin America. Faculty Research Working Paper Series. Harvard Kennedy School.
- ❖ Geddes, Barbara. 1996. “Politician’s Dilemma: building State capacity in Latin America”. Berkeley, Los Angeles, California: University of California Press.
- ❖ Inostroza, José, Majorie Morales Casetti y Javier Fuenzalida. 2011. “Modernización del sistema de elección de directivos del Estado: un proceso inconcluso”.
- ❖ Iacoviello, Mercedes, Mercedes Llano y Luciano Strazza. 2012. “Fortalecimiento de la función directiva pública: exploración a partir de una selección de experiencias latinoamericanas y anglosajonas”. *Revista Reforma y Democracia*, N°52, pp. 1 – 22. Caracas, Venezuela: CLAD

- ❖ Iacoveillo, M., Llano, M. & Strazza, L. (2011). Profesionalización de la Alta Dirección Pública en América Latina “Algunas Experiencias Comparadas”.
- ❖ Iacoviello, M., & Strazza, L. (2009). De Partidocracias Rígidas a Meritocracias Flexibles en América Latina. Salvador de Bahía Brasil.
- ❖ Iacoviello, M., Llano, M., & Strazza, L. (2012). Fortalecimiento de la función directiva pública: exploración a partir de una selección de experiencias latinoamericanas y anglosajonas. Caracas.
- ❖ Labrín, J. M. Metodología de Investigación en Comunicación Social. Marcos de Referencia y Nociones Prácticas.
- ❖ Lafuente, M., Manning, N., & Watkins, J. (2012). International Experiences with Senior Executive Service Cadres.
- ❖ Lafuente, M., Schuster, C., & Rojas-Wettig, M., (2013). Dinámicas, condicionantes políticas y enfoques viables de reformas del servicio civil: lecciones de América Latina. XVIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Montevideo, Uruguay.
- ❖ Longo, F. (2001). La Reforma del Servicio Civil en las Democracias Avanzadas: Mérito con Flexibilidad. Washington, D.C.
- ❖ Longo, Francisco. 2013. “Diez años de Alta Dirección Pública en Chile”.XVIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Montevideo, Uruguay, 29 oct. – 1 nov. 2013.
- ❖ Longo, Francisco (1999). “Burocracia y postburocracia en el diseño organizativo”. En: Losada, C.(ed.) *¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*. Washington DC. Banco Interamericano de Desarrollo.
- ❖ López, E. C. (2006). Modernización del Estado y la Alta Dirección Pública (1990-2005) “Un nuevo paradigma de gestión”. Santiago de Chile.
- ❖ Lira, Loreto. 2013. “Impacto del sistema de Alta Dirección Pública en la gestión hospitalaria: un análisis empírico”. Estudios Públicos, Nº131 (invierno), pp. 61-102.

- ❖ La Tercera. 2014. “Funcionarios que salieron del gobierno aumentaron 24% en administración Bachelet”, sábado 20 de Septiembre, pp. 26.
- ❖ Moore, M. (1998). Gestión Estratégica y Teoría del Valor Público.
- ❖ MINSEGPRES. 2006. “La reforma del Estado en Chile 2000-2006”. Santiago, Chile: Ministerio Secretaría General de la Presidencia.
- ❖ Navia, Patricio. 2004. “Modernización del Estado y financiamiento de la política: Una crisis que se transformó en oportunidad”. En: Carolina Stefoni, Editora, “Chile 2003-2004: Los nuevos escenarios internacionales”. Santiago, Chile: FLACSO.
- ❖ OECD. (2008). Themes, Challenges and Trends. The Public Service of 2025
- ❖ Olavarría, M. & Dockendorff, A. (2014). Implementación de Meritocracia en la Alta Dirección Pública: El Dilema de los Políticos Chilenos.
- ❖ Olavarría, M. (2007). Conceptos Básicos en el Análisis de Políticas Públicas. Documentos de Trabajo N° 11. Chile. Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile.
- ❖ Olavarría, Mauricio; Bernardo Navarrete y Verónica Figueroa. 2011. “¿Cómo se formulan las políticas públicas en Chile?. Evidencia desde un estudio de caso”. Política y Gobierno, Vol. XVIII, N°1, pp. 109 – 154. México: CIDE.
- ❖ Olivera, G. (2003). Segundo Congreso Argentino de Administración Pública Sociedad, Gobierno y Administración Pública. “Reconstruyendo La Estatalidad: Transición, Instituciones y Gobernabilidad”. Córdoba, Argentina.
- ❖ París, Enrique. (2014). “Fortalecimiento del DNSC y el SADP”. Seminario Internacional de Alta Dirección Pública, Mérito y Reformas Pendientes. Santiago, Chile: Servicio Civil, 25 de Septiembre de 2014.
- ❖ Ramos, C. & Scrollini, F. Los Nuevos Acuerdos entre Políticos y Servidores Públicos en la Alta Dirección Pública en Chile y Uruguay. Revista Uruguaya de Ciencia Política – Vol. 22 N°1 – ICP (11-36). Montevideo.

- ❖ Ramos, C., & Solórzano, F. El sinuoso camino hacia la profesionalización de la Alta Dirección Pública en Chile y Uruguay. Santiago, Chile.
- ❖ Revuelta, B. (2007). La implementación de políticas públicas. (136-156). Chia, Colombia.
- ❖ Reheren, Alfredo. (2002). "Clientelismo Político, Corrupción y Reforma del Estado en Chile". En: Salvador Valdés, Editor, "Reforma del Estado. Volumen II: Dirección Pública y Compras Públicas". Santiago, Chile: Centro de Estudios Públicos.
- ❖ Sabatier, P., & Mazmanian, D. (1993). La implementación de la política pública: un marco de análisis. (323-372).
- ❖ Yin, R. (2003). Investigación sobre Estudio de Casos. Diseño y Métodos. Segunda Edición.

Recursos Electrónicos

- ❖ Sitio web Servicio Civil de Chile, "Reporte Estadístico Trimestral de la Alta Dirección Pública (Octubre, Noviembre y Diciembre 2013). <http://www.serviciocivil.gob.cl/>
- ❖ Sitio web Servicio Civil de Chile, Seminario "Modernización de la Gestión Pública en Chile: 10 años del Servicio Civil". <http://www.serviciocivil.gob.cl/>
- ❖ Servicio Civil. 2014. "Sistema de Alta Dirección Pública". En:<http://www.serviciocivil.gob.cl>. Sitio web visitado en Octubre 2014.

Anexos y Apéndices

Anexo 1 Lista de entrevistados

Número	Nombre	Cargo
1	Rodrigo Egaña	Presidente del Consejo de ADP
2	Mariana George Nascimento	Secretaria Técnica del Consejo de la ADP
3	Mario Waissbluth	Ex consejero ADP
4	Beatriz Corbo	Consejera de ADP
5	Carlos Williamson	Ex presidente del Consejo de ADP
6	Catalina Bau	Ex presidenta del Consejo de ADP
7	Manuel Inostroza	Consejero de la ADP
8	Matías Uribe	Ex Presidente del Servicio Civil
9	Salvador Valdéz	Ex director del Centro de Estudios Públicos
10	Solange Garraud	Funcionaria del Servicio Civil
11	Fernando Guzmán	Ex consejero de ADP
12	Fernanda Vicuña	Funcionaria del Servicio Civil
13	Enrique Paris	Coordinador de Modernización del Ministerio de Hacienda

Anexo 2

Tabla sobre instructivos presidenciales dictados en materia del Sistema de Alta Dirección Pública

Nombre / Descripción	Origen / firmado por	Propósito General	Principales instrucciones	Fecha de emisión
Imparte instrucciones sobre el SADP	Ministerio de Hacienda	Dicta normas de eficacia procedimental con respecto a la celeridad de los concursos, cautela el correcto uso de la figura de los P y T. Lineamientos sobre los perfiles para los concursos	Normativa sobre peticiones de renuncia. Uso de la figura del subrogante para ocupar cargos vacantes de primer nivel y no el uso de PyT para estos casos.	31 de Marzo de 2014

Nombre / Descripción	Origen / firmado por	Propósito General	Principales instrucciones	Fecha de emisión
		y el cumplimiento de los convenios de desempeño.		
Segundo instructivo presidencial No.003 para el adecuado funcionamiento del SADP	Sebastián Piñera Presidente de la Republica	Dicta instrucciones sobre la agilización de concursos en el segundo nivel jerárquico, perfeccionamiento en el diseño de los convenios de desempeño y directrices sobre las renunciaciones voluntarias en el segundo nivel jerárquico.	Se establece un plazo (31 de marzo de cada año) para que los jefes de servicio envíen información de todos los perfiles de los cargos para formar el Banco de perfiles en la DNSC y así agilizar el proceso de selección y elaboración de perfiles. Se recomienda que la DNSC solicite a la CGR información sobre vacancias. Recomendación acerca de incluir en la propuesta de perfil de selección lineamientos generales para el convenio de desempeño ⁴⁶ . Se recomienda que las autoridades competentes realicen un seguimiento al convenio de desempeño para los cargos de	02 de Mayo de 2013

⁴⁶ Corresponde a que se describan los objetivos estratégicos que orientaran la gestión del directivo durante el ejercicio de su cargo, esto permitirá informar a los postulantes sobre las exigencias y compromisos que deberá asumir el directivo que se nombre en el cargo.

Nombre / Descripción	Origen / firmado por	Propósito General	Principales instrucciones	Fecha de emisión
			segundo nivel (4 meses antes de terminar el año) (metas y objetivos estratégicos) y los resultados de la evaluación se envíen a la DNSC, en 1 mes luego terminada la evaluación. Disposiciones generales sobre los representantes de los ministerios ante los comités de selección para cargos de segundo nivel.	
Instructivo presidencial No. 007 sobre el adecuado funcionamiento del SADP	Sebastián Piñera Presidente de la República	Dicta instrucciones sobre agilización de los concursos y limita en diversas formas las atribuciones de los P y T.	Agilizar los concursos imponiendo plazos entre el periodo que se genera una vacante y se abre el concurso. Mantiene los mismos plazos que el instructivo anterior. Acortar el plazo de los nombramientos de los directivos P y T a seis meses como máximo, prorrogables únicamente por	02 de Noviembre de 2010

Nombre / Descripción	Origen / firmado por	Propósito General	Principales instrucciones	Fecha de emisión
			<p>seis meses más⁴⁷. Mandata que los P y T deben invocar esta condición en sus actuaciones de carácter público. En caso de los P y T de primer nivel jerárquico no podrán remover a un directivo de segundo nivel solo con autorización escrita del Ministro del Ramo. Cuando un P y T no quede seleccionado para una primera nomina se le impide participar en nominas subsiguientes.⁴⁸</p>	
<p>Instructivo presidencial para el adecuado funcionamiento del SADP</p>	<p>Edmundo Pérez Yoma Vicepresidente de la República</p>	<p>Dicta instrucciones sobre plazos para declarar vacancias, porcentajes de asignaciones, también informa sobre la importancia de los convenios de desempeño y sobre el uso de la figura P y T.</p>	<p>Establece Plazos (20 días) a los órganos públicos para informar sobre la vacancia de un cargo ADP y envío de información sobre antecedentes del cargo (perfil, remuneración otros).</p>	<p>20 de Marzo de 2009</p>

⁴⁷ La ley permitía que después de los 12 meses, si un concurso no era resuelto, el provisional y transitorio podía continuar indefinidamente en el cargo.

⁴⁸ De esta manera se evita rechazar nominas para lograr que P y T de menor merito avancen a la siguiente nómina, esto es válido para primer y segundo nivel jerárquico.

Nombre / Descripción	Origen / firmado por	Propósito General	Principales instrucciones	Fecha de emisión
			<p>Establece Plazos (30 días) para el Ministerio de Hacienda sobre el pronunciamiento sobre porcentaje de asignación de ADP para los cargos.</p> <p>Establece Plazo (20 días) a los jefes de servicios para informar sobre concursos desiertos para el segundo nivel.</p> <p>Informa sobre apoyo a las autoridades por parte de la DNSC para el establecimiento de convenios de desempeño.</p> <p>Informa sobre el uso y duración (1 año) de la figura provisional y transitorio para ocupar cargos vacantes.</p>	

Fuente: Elaboración propia a partir de los instructivos presidenciales en la página web del Servicio Civil, 2013.

Anexo 3

Tabla sobre Proyectos de Ley sobre el Sistema de Alta Dirección Pública

Nombre Proyecto		Cargo Origen	Fecha de ingreso	Principales disposiciones	Situación a la fecha
Perfecciona la gestión en el sector público, mediante nuevas herramientas de gestión y el mejoramiento del Sistema de Alta Dirección Pública (Boletín 9084)		Mensaje	02 de Sep. 2013	Secretaria del Consejo de la ADP Redefiniciones de los convenios de desempeños de los directivos ADP; mecanismos de agilización de concursos para los niveles 1 y 2; herramientas que permitan controlar la calidad de los concursos; impedir que los directivos provisionales del segundo nivel jerárquico postulen a concursos que proveen el mismo cargo de modo definitivo; no más del 40% de los directivos del segundo nivel podrán tener la calidad de provisional en un mismo servicio; y restringir las asignaciones por desempeño sólo a quienes detentan un cargo ADP de modo definitivo	En tramitación
Rodrigo Egaña	Presidente del Consejo de ADP	Moción	10 de julio, 2012	establecer mayores garantías para los profesionales que concursan y sean	En tramitación

Nombre Proyecto		Cargo Origen	Fecha de ingreso	Principales disposiciones	Situación a la fecha
	Modifica la ley N° 19.882, estableciendo la implementación de mayores garantías en el proceso y nombramiento de profesionales en el sistema de Alta Dirección Pública. (Boletín 8426)			nombrados por el sistema ADP; Una vez ganado el concurso, el profesional designado no podrá ser removido de su cargo.	
	Perfecciona el Sistema de Alta Dirección Pública (Boletín 7822)	Mensaje	21 de Jul 2011	Consejero de la ADP Reducción en los plazos de duración de los concursos, definiendo plazos de respuesta para las autoridades; restringían la utilización de la figura de los "provisionales y transitorios" por parte de la autoridad política; imponía reserva de la información de los concursantes; establecía montos mínimos para las indemnizaciones en caso de	Rechazado

Nombre Proyecto	Cargo Origen	Fecha de ingreso	Principales disposiciones	Situación a la fecha
			desvinculación de directivos seleccionados por el sistema ADP y ampliaba los concursos al tercer nivel jerárquico.	
Matías Uribe Proyecto de ley relativo al Sistema de Alta Dirección Pública (Boletín 7485)	Mensaje	01 de Mar 2011	reducir los plazos de los concursos; incrementar los montos de las indemnizaciones en caso de desvinculación; establecimiento de restricciones en el uso por parte de la autoridad política de la figura de los profesionales provisionales y transitorios	Retirado
Salvador Valdéz Establece el control de nominaciones, efectuado a través del Sistema de Alta Dirección Pública (Boletín 7295).	Moción	10 de nov 2010	Ex director del Centro de Estudios Públicos dotar a la Cámara de Diputados de facultades en los procesos de nombramiento de directivos públicos a través del sistema ADP	En tramitación
Enrique Paris Perfecciona al Sistema de Alta Dirección Pública y modifica el Estatuto Administrativo en materia de concursabilidad del Tercer Nivel (Boletín 4817)	Mensaje		Coordinador de Modernización del Ministerio de Hacienda hace extensivo el sistema de Alta Dirección Pública a los servicios que no fueron incluidos en la ley del 2003:	En tramitación

Nombre Proyecto	Cargo Origen	Fecha de ingreso	Principales disposiciones	Situación a la fecha
			<p>amplía la cobertura y perfecciona la institucionalidad que sustenta al Sistema de Alta Dirección Pública;</p> <p>Inclusión de nuevos servicios públicos al Sistema de Alta Dirección Pública;</p> <p>Perfeccionamiento del gobierno corporativo del Sistema de Alta Dirección Pública;</p> <p>nuevas funciones y facultades para el Consejo de Alta Dirección Pública;</p> <p>Perfeccionar la publicidad y el acceso a los procesos de selección</p>	

Fuente: Olavarría y Dockendorff, 2014