

UNIVERSIDAD DE CHILE

FACULTAD DE CIENCIAS FÍSICAS Y MATEMÁTICAS

**“INCORPORACIÓN DEL SISTEMA DE ALTA DIRECCIÓN PÚBLICA
CHILENO:
APLICABILIDAD AL CASO COSTARRICENSE”**

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

MIRIAM IDANIA ARTEAGA MONGE

PROFESOR GUÍA

Mario Waissbluth Subelman

COMISIÓN EVALUADORA:

Marcelo Drago Aguirre.

Álvaro Ramírez Alujas.

SANTIAGO DE CHILE

DICIEMBRE, 2007

INDICE

Introducción	3
---------------------	----------

CAPÍTULO 1.

1. Marco Conceptual	6
1.1. Descripción del Estado chileno, su Sistema Político y Administrativo	6
1.2. Chile, Una Mirada Crítica	9
1.3 Descripción del estado costarricense, su Sistema Político y Administrativo	11
1.2.2 Costa Rica, Una Mirada Crítica	13
1.3 Comparación entre ambos países por índices	22

CAPÍTULO 2

2. Proceso de Incorporación del Sistema de Alta Dirección Pública chileno, desde sus inicios hasta hoy, con sus logros, obstáculos y factores de éxito	28
2.1 Orígenes del Sistema de Alta Dirección Pública (SADP)	29
2.2 Descripción del Sistema de Alta Dirección Pública SADP	31
2.3 Procedimiento de Selección	34
2.4 Síntesis de Diagnóstico del SADP	38
2.5 Logros, Debilidades, Fortalezas y Desafíos del SADP	39
2.6 Datos Estadísticos del SADP	44
2.7 Principales Resultados de la Investigación	46
2.8 Propuesta del autor sobre los desafíos del SADP	48

CAPÍTULO 3

3. Viabilidad, Técnica, Jurídica y Política de aplicar el Sistema de Alta Dirección Pública chileno en Costa Rica	51
3.1 ¿En Costa Rica es técnicamente posible aplicar un SADP similar al chileno?	51
3.2.1 Urgencia de colocar a los mejores directivos públicos en las instituciones	53

a las cuales el Estado transfiere el mayor gasto público_____	57
3.2 ¿En Costa Rica es viable políticamente incorporar un SADP similar al Chileno?_____	58
3.3 ¿En Costa Rica es viable jurídicamente incorporar un SADP similar al chileno?_____	60
3.4 Percepción de la ciudadanía sobre puestos de confianza en el sector público de Costa Rica_____	61
3.5 El camino para implementar una reforma de este tipo_____	62
3.6 Para implementar un régimen de mérito deben considerarse varios autores_____	63

CAPITULO 4

4.1 Costa Rica necesita implementar una Sistema de Alta Dirección Pública ¿En cuáles instituciones?_____	63
4.2 Propuesta de SADP para Costa Rica_____	64
Conclusiones _____	65
Bibliografía _____	72
Anexos _____	75

Resumen Ejecutivo

El presente estudio **de caso tiene tres** objetivos principales: (1) analizar el Sistema de Alta Dirección Pública chileno, considerando las ventajas y desventajas que ha experimentado en su implementación; (2) evaluar la pertinencia y factibilidad técnica, jurídica y política de la incorporación de este sistema en la gestión pública costarricense. (3) elaborar, de ser el caso, una propuesta de incorporación.

El Sistema de Alta Dirección Pública Chileno consiste básicamente en un mecanismo que perfecciona la selección de equipos directivos profesionales, con el fin de dotar al gobierno central de altos directivos públicos, competentes e idóneos, que optimicen la gestión de las instituciones públicas.

Al respecto, el presente estudio de caso plantea como interrogante principal, la siguiente: **¿Es posible aplicar un SADP similar al chileno en Costa Rica?** La respuesta es afirmativa, ya que aunque Costa Rica no posea un Sistema de Alta Dirección Pública con las mismas características que el chileno, está provisto de un Régimen de Servicio Civil de larga data. La Constitución Política y el Estatuto del Servicio Civil establecen que salvo ciertas excepciones, los servidores públicos deben de ser nombrados con base a una idoneidad comprobada

Por otro lado, a efectos de determinar si es posible la incorporación de este sistema en Costa Rica, se analizó sobre la viabilidad técnica, jurídica y política, concluyéndose lo siguiente:

a) Técnicamente: 1) Posee toda una estructura de Servicio Civil que respalda y coadyuva a realizar dicha práctica. 2) Costa Rica y Chile comparten muchas similitudes, como índices similares en cuanto a Gobernabilidad, Democracia, Estructura de Partidos Políticos, Transparencia y Probidad. 3) Según el Informe sobre Servicios Civiles en Latinoamérica, encontramos que ambos países ocupan lugares similares especialmente en cuanto a índices de mérito, capacidad funcional, competencia, flexibilidad, capacidad integradora.

b) Jurídicamente: 1) El Servicio Civil excluye de la selección de funcionarios públicos a los Altos directivos públicos de las Instituciones Autónomas, pero la Constitución faculta para incluirlos dentro de su régimen.

c) Políticamente: Se cuenta el apoyo de un partido político de Costa Rica, que actualmente no se encuentra en el gobierno pero se ha caracterizado por ser la segunda fuerza política desde la década de los 90. También se pudo determinar a través de la realización de una matriz elaborada con base en la actualidad política de ese país tres posibles escenarios en donde dicho proyecto tendría acogida en el Congreso.

No obstante, pese a todos los buenos pronósticos diferidos de la investigación, se sabe que el camino para implementar una reforma de este tipo no es fácil. Esto

último, debido a que se estaría limitando cargos que antes se podían manejar de forma discrecional por el gobierno. Esto sin duda afectará en forma directa a muchos sectores y grupos que militan en partidos políticos con la esperanza de obtener un cargo por su militancia.

Las opiniones expresadas en el presente estudio de caso son responsabilidad plena del autor y no reflejan necesariamente la posición de ninguno de los miembros de la Comisión evaluadora.

Santiago De Chile, Diciembre 2007

INTRODUCCIÓN

La preocupación por los temas gerenciales se ha desarrollado con gran fuerza en países como Estados Unidos, debido al dinamismo de sus empresas y al valor social que se asigna a la incorporación de elementos de racionalidad económica y responsabilidad individual en la gestión, no sólo en las empresas, sino también del sector público.

A fines del siglo XIX, Woodrow Wilson, considerado en los Estados Unidos como el precursor de la ciencia de la administración, planteaba la necesidad de separar las necesidades políticas de las administrativas en la gestión del estado, y de suministrar a éstas últimos métodos científicos de trabajo.

Hoy en día, en Latinoamérica, la lucha por separar las actividades políticas de las administrativas y hacer los Estados más transparentes, eficientes y sin corrupción, ha pasado a formar parte de los elementos más importantes de discusión dentro de la agenda política, junto a aspectos tales como educación, salud, trabajo, y políticas económicas.

Bajo ésta lógica, este estudio pretende realizar un análisis técnico-político de la implementación en Chile del Sistema de Alta Dirección Pública y la pertinencia y factibilidad de su incorporación, con las necesarias adaptaciones, dentro de la gestión pública costarricense.

El Sistema de Alta Dirección Pública consiste básicamente en un mecanismo que perfecciona la selección de equipos directivos profesionales, con el fin de dotar al gobierno central de altos directivos públicos (jefes superiores del servicio, correspondientes al primer y segundo nivel jerárquico del respectivo organismo), competentes e idóneos, que optimicen la gestión de las instituciones públicas.

Esta nueva modalidad incorpora gran parte de los cargos de exclusiva confianza del Presidente de la República. El proceso de selección a través del

Sistema de Alta Dirección Pública perfecciona el nombramiento de directivos públicos, al proveer candidatos seleccionados mediante un proceso de selección pública y transparente. Este mecanismo constituye un moderno apoyo a la máxima autoridad, y persigue elegir a los mejores profesionales del país, para ocupar cargos públicos en los organismos que proveen servicios directos a la sociedad.

El presente estudio se avocará específicamente a tres objetivos fundamentales, a saber:

- 1) Analizar el Sistema de Alta Dirección Pública chileno, considerando las ventajas y desventajas que ha experimentado en su implementación.
- 2) Evaluar la pertinencia y factibilidad técnica, jurídica y política de incorporar un Sistema de Alta Dirección Pública como el chileno en la gestión pública costarricense.
- 3) Elaborar de ser el caso una propuesta de incorporación.

Para ubicar el contexto de las distintas realidades de Chile y Costa Rica, se presenta una breve reseña de los sistemas políticos y administrativos de éstos países, así como una mirada crítica, que es de responsabilidad plena del autor del presente estudio, en donde se hace una valoración de los alcances, logros y retos que ambos países experimentan en lo referente al tema de estudio.

La metodología utilizada se basa fundamentalmente en un componente descriptivo general, tanto en lo narrativo-cualitativo, como en lo cuantitativo, así como en la percepción de diversos actores claves, piezas fundamentales para poder recoger los detalles que se vuelven trascendentes a la hora de gestar una reforma pública, como lo es el caso de los primeros en poner a discusión tal iniciativa, así como las personas que la desarrollaron y las que se encargan de darle vida a la misma o se ven afectadas por ella.

CAPÍTULO I.

MARCO CONCEPTUAL

Las políticas públicas “*corresponden a soluciones específicas de cómo manejar los asuntos públicos*”¹, y dependiendo del éxito que éstas puedan tener, podrán servir de instrumentos inspiradores para el cambio y la evolución de la gestión pública de otros países.

En este apartado se realizará una descripción general de los sistemas políticos y administrativos, tanto de Chile como de Costa Rica, así como una comparación entre estos, con la intención que el lector pueda conocer un poco más de la homogeneidad o heterogeneidad que existe entre ambos países, y pueda contar con suficientes elementos para emitir criterio sobre la factibilidad de reproducir una reforma pública realizada por uno de ellos.

1.1 DESCRIPCIÓN DEL ESTADO CHILENO, DE SU SISTEMA POLÍTICO Y ADMINISTRATIVO

Chile es un país ubicado en el extremo suroeste de América del Sur, su capital es Santiago, comprende una larga y estrecha franja de tierra conocida como Chile continental, entre el Océano Pacífico y la Cordillera de los Andes. Posee una superficie aproximada de 750 mil km², casi cinco veces más que el territorio de Costa Rica, con una población estimada de 16.1 millones de habitantes al año 2006.²

La República de Chile es un Estado Unitario y democrático, de carácter fuertemente presidencialista. El país está regido por la Constitución Política, aprobada el 11 de septiembre de 1980, que entró en vigor el 11 de marzo de 1981 y que ha sido reformada en nueve oportunidades desde esa fecha.

¹ Lahera, Eugenio. (2004, Política y políticas públicas, Pág. 7.)

² <http://www.ine.cl>

El Poder Ejecutivo está encabezado por el Presidente de la República. De acuerdo a la Constitución, el Presidente de la República dura en su cargo cuatro años sin poder ser reelecto para el período siguiente.

El Presidente de la República designa a los ministros de Estado, que son sus colaboradores directos e inmediatos en el gobierno y administración del Estado y funcionarios de su exclusiva confianza. Al igual que los ministros, designa a los Intendentes encargados del gobierno interior de cada región. El gobierno provincial está a cargo de los Gobernadores, también designados por el Presidente. A su vez, la administración regional corresponde a los Gobiernos Regionales, conformados por el Intendente respectivo y un Consejo Regional electo indirectamente. La administración local corresponde a las Municipalidades, compuestas por un alcalde y un Concejo comunal, elegidos por votación popular.

El poder Legislativo lo ejerce el Congreso Nacional, a través de un Parlamento Bicameral integrado por la Cámara de Diputados y el Senado de la República.

El Congreso Nacional tiene entre sus principales objetivos ejercer la representación de la ciudadanía, concurrir a la formación de las Leyes con el Presidente de la República y fiscalizar los actos del Gobierno.

La nueva Constitución Política aumentó las capacidades del Congreso, y eliminó a los senadores designados y vitalicios a partir de marzo de 2006. De esta forma, queda conformado por 38 senadores y 120 diputados, que representan al pueblo que los eligió y reflejan sus distintas posiciones, ideas y sensibilidades.

En la actualidad, el Congreso Nacional se rige por la Constitución Política y la Ley Orgánica Constitucional N° 18.918. Esta institución se localiza, a diferencia de los otros poderes del Estado, en la ciudad de Valparaíso, V Región del país.

El Poder Judicial tiene como misión esencial administrar Justicia. La Corte Suprema de Justicia es el más alto Tribunal existente en el país. Su jurisdicción

abarca todo el territorio nacional. Le corresponde la superintendencia directiva, correccional y económica de todos los tribunales de la nación.

Chile, posee también un Tribunal Calificador de Elecciones y trece tribunales electorales regionales velan por la regularidad de los procesos electorales realizados en el país y el cumplimiento de sus disposiciones.

Los partidos políticos de Chile³

En Chile el sistema de partidos se divide claramente en tres grupos: izquierda, centro y derecha. Además se encuentran fusionados en 2 coaliciones políticas, a la derecha Alianza por Chile, a la centro-izquierda la Concertación de Partidos por la Democracia.

Chile posee un Sistema Mayoritario Binominal que es el sistema electoral que se utiliza para las elecciones de diputados y senadores, y consiste en la elección de dos representantes por cada distrito. Su principal característica es dar representación parlamentaria a las dos primeras mayorías por igual, si es que la lista más votada no dobla el porcentaje de votos alcanzado por la segunda de mayor votación.

En la parte de anexo podemos encontrar más detalle sobre los partidos políticos existente en Chile

1.2. UNA MIRADA CRÍTICA DE CHILE

La economía chilena es conocida internacionalmente como una de las más sólidas del continente. A pesar de que a lo largo de su historia ha enfrentado diversos períodos de crisis, en los últimos años ha tenido un importante y sostenido

³ Para que el lector pueda apreciar una distinción más detallada sobre los partidos políticos de Chile se sugiere revisar el Anexo Número I correspondiente a "Partidos Políticos de Chile en la actualidad".

crecimiento. El modelo económico neoliberal, que fue implantado durante el Régimen Militar, se ha mantenido por los gobiernos concertacionistas, que sólo han hecho cambios menores para costear los programas sociales del gobierno.

Tras años aislado, Chile en la actualidad es un mercado abierto al mundo, con una economía caracterizada por la exportación y la explotación de materias primas.

La desigualdad de género también incide como variable en el dinamismo de la economía de Chile. La baja participación laboral de la mujer dificulta la reducción del desempleo. Además, se mantiene la gran diferencia salarial entre hombres y mujeres, a pesar de los avances en esta materia en los últimos años.

Cabe mencionar que la concentración de la riqueza en Chile se mantiene en un pequeño grupo de la sociedad, lo cual genera altos índices de inequidad social.

El Servicio Civil de Chile

En lo que se refiere al Servicio Civil⁴, Chile a través de la Ley N° 19.882 instaura la **Dirección Nacional del Servicio Civil (DNSC)**, la cual es un servicio público descentralizado a quien se le encomienda el impulso y la coordinación de las políticas públicas destinadas a promover la gestión estratégica y los recursos humanos del estado.

⁴ El Servicio Civil se define por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) como: "el cuerpo apolítico, permanente, de funcionarios que forma la espina dorsal de una administración dada". Es importante dejarle claro al lector que hay servicios civiles que seleccionan a funcionarios públicos y también hay servicios civiles que seleccionan a altos directivos públicos tal y como lo hace Servicio Civil de Chile

Las áreas de acción de la DNSC son dos:

- 1) La Transformación y Desarrollo de la Carrera Funcionaria; impulsando mecanismos que perfeccionan el ingreso en la administración pública sobre la base del mérito y la idoneidad.
- 2) Implementación del Sistema de Alta Dirección Pública (**SADP**)

El SADP: es un mecanismo que perfecciona la selección de equipos directivos profesionales, con el fin de dotar al gobierno central de altos directivos públicos (jefes superiores del servicio y correspondientes al segundo nivel jerárquico del respectivo organismo).

Según el artículo trigésimo sexto de la Ley Nº 19 882 el sistema se aplica en servicios públicos⁵ -regidos por el título II de la Ley Nº 18 575, con las excepciones correspondientes- y están sujetos los funcionarios de exclusiva confianza de la autoridad competente, que desempeñen cargos de jefaturas en la dirección de órganos o servicios públicos o en unidades organizativas de estos y cuya función determinante sea la ejecución de políticas públicas.

Sobre el Sistema de Alta Dirección Pública nos referiremos en el Capítulo 2 del presente estudio, en donde se realizará un análisis más preciso. Y en los anexos se adjuntará la lista de servicios adscritos este.

1.3. DESCRIPCIÓN DEL ESTADO COSTARRICENSE SU SISTEMA POLÍTICO Y ADMINISTRATIVO

Costa Rica es una república democrática con una extensión de 151,100 km² y 4.5 millones de habitantes. Fue la primera nación del mundo que abolió el

⁵ Los servicios públicos en Chile son organismos descentralizados adscritos a un Ministerio.

ejército, en el año 1948, y cuenta con una fuerza policial (Fuerza Pública) para el mantenimiento del orden y la seguridad pública.

Dentro del Poder Ejecutivo las responsabilidades del gobierno son delegadas en un Presidente, quién es el poder central, electo por 4 años. Existen también dos vice Presidentes y quince miembros del gabinete, que incluye a uno de los vicepresidentes y son elegidos por el Presidente. .

A diferencia de otros sistemas políticos latinoamericanos, en Costa Rica las facultades legislativas del Ejecutivo están subordinadas a las leyes aprobadas en el Congreso y carece de poder de veto en materia de la aprobación del Presupuesto General de la República.

El Poder Legislativo es unicameral y está compuesto por 57 diputados, los cuales al igual que el presidente son elegidos por un período de 4 años.

El Poder Judicial representa uno de los pilares fundamentales en que descansa el sistema democrático de Costa Rica, el cual cumple con la tarea fundamental de la administración de la justicia.

El sistema de partidos políticos en Costa Rica

Hasta la década de los 90's, en cuanto al ámbito presidencial se refiere, los partidos políticos en Costa Rica se caracterizaban por un marcado bipartidismo. En donde sólo competían los partidos tradicionales: Partido Unidad Social Cristiana (PUSC, Social Cristiano) y Partido Liberación Nacional (PLN, Social Demócrata).

Desde las elecciones del 2002 se ha iniciado una la transición, produciéndose cambios en la correlación de fuerzas políticas, emergiendo como principal nueva fuerza, el Partido Acción Ciudadana, con orientación política de centro/izquierda. A pesar de esto continúa existiendo un bipartidismo, pero ahora con un cambio de fuerzas políticas, lo anterior producto de escándalos en los que se vieron involucrados dos ex Presidentes, del PLN y el PUSC. En esta nueva fase, el apoyo electoral de los partidos políticos es frágil y volátil.

Por ser importante para el objeto de nuestro estudio presentamos como se encuentra compuesto el Congreso en Costa Rica

Cuadro 1.3.1

Composición de los partidos políticos en Costa Rica

Partido	Diputados
Partido Liberación Nacional (PLN)	25 diputados,
Partido Acción Ciudadana (PAC)	17 diputados,
Partido Movimiento Libertario (PML)	5 diputados
Partido Unidad Social Cristiana (PUSC)	5 diputados,
Otros Partidos Político	5 diputados

Aunque los escándalos por corrupción son un tema cotidiano en algunas naciones latinoamericanas, sorprende cuando este tema toca a Costa Rica, quien en las últimas dos décadas parecía estar exento de este mal. Sin embargo el los últimos dos años este país ha comenzado a ser noticia gracias a presuntos escándalos de corrupción por parte de ex Presidentes.

Como se mencionó anteriormente, durante el 2004, varios escándalos de corrupción golpearon los fundamentos de los Partidos mayoritarios. Dos ex Presidentes, Miguel Ángel Rodríguez Echeverría, ex Secretario de la Organización de Estados Americanos, y el fundador del partido PUSC, Rafael Ángel Calderón Fournier, fueron arrestados por cargos de corrupción y, actualmente están esperando la investigación y el inicio del juicio. Estos escándalos involucraron también al ex Presidente José María Figueres Olsen del PLN, ex miembro del Foro Económico Mundial.

1.4. UNA MIRADA CRÍTICA DE COSTA RICA.

Tradicionalmente, este país ha hecho énfasis en el desarrollo de la democracia y el respeto por los derechos humanos. Varios factores han contribuido para que se mantenga esta tendencia democrática en el país, como son: líderes políticos fuertes, prosperidad económica, movilidad social, oportunidades en educación. Dichos factores han creado una clase media estable, y también altos indicadores sociales.

Asimismo, debido a que Costa Rica no cuenta con ejército, se ha evitado la posibilidad de intervenciones militares que algunos de sus países vecinos han tenido.

Costa Rica ha experimentado una fuerte evolución en su economía, pasando de ser un país eminentemente agrícola a una economía de servicios. El turismo es la industria más importante en su contribución al Producto Interno del país. Aprovechando su ambiente pacífico, el alto nivel educativo, con un 95% de alfabetismo en sus habitantes y adecuadas políticas de atracción de empresas. A mediados de los 90 se da inicio en Costa Rica la producción de materiales y productos tecnológicos y de micro tecnología.

Pese a que este país cuenta con una elevada inflación, los últimos dos años han sido buenos para la economía. El PIB creció un 7,9%, tasa alta si se compara con la observada en el 2005 (5,9%) y bastante mayor considerando los pronósticos del Banco Central (4,3%). El incremento en la demanda externa y, en menor magnitud, de la demanda interna por bienes y servicios producidos localmente, explican este elevado crecimiento. Todas las actividades productivas mostraron un desempeño positivo, pero las más dinámicas fueron: sector financiero, construcción, comercio y agricultura⁶.

⁶ <http://www.actualidad.co.cr/350-351/58.indicadores5.html>

Régimen del Servicio Civil en Costa Rica.

Este país posee un Régimen de Servicio Civil, el cual es el resultado de un proceso histórico, social y político en el que concurren ideas e inquietudes de personas de diferentes épocas y modos de pensar. Este proceso culmina en 1953, cuando se promulga el Estatuto de Servicio Civil, a través del cual se seleccionan la mayor parte de funcionarios públicos del país - que una vez elegidos no se pueden despedir a menos que incurran en alguna causal de despido, establecidas por el Código de Trabajo- y, donde no existe un Sistema de Alta Dirección Pública.

Dicho estatuto está basado en la igualdad de oportunidades para ocupar los cargos públicos, evitando el compadrazgo, la politiquería y otros vicios de la época; haciendo énfasis en la eficiencia de prestación del servicio público, garantizando la estabilidad de los funcionarios en sus cargos, instituyendo el mérito para el ingreso y promoción de los funcionarios públicos.

Es importante mencionar lo que se señala en la Constitución Política de Costa Rica, ya que por su carácter constitucional, ha permitido todo el desarrollo de un Servicio Civil.

Artículo 191: *"Un Estatuto de Servicio Civil regulará las relaciones entre el Estado y los servidores públicos, con el propósito de garantizar la eficiencia de la administración".*

Artículo 192: *"Con las excepciones que esta Constitución y el estatuto de servicio civil determinen, los servidores públicos serán nombrados a base de idoneidad comprobada y solo podrán ser removidos por las causales de despido justificado que exprese la legislación de trabajo, o en el caso de reducción forzosa de servicios, ya sea por falta de fondos o para conseguir una mejor organización de los mismos".*

Lo anterior fue consolidado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos en su artículo 21, numeral 2, que dice:

"Toda persona tiene derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país".

Principios básicos en los que se sustenta el régimen de Servicio Civil de Costa Rica.

Cuadro 1.4.1

Principios	Alcances
El mérito	Base fundamental en la administración del personal público.
Igualdad de oportunidades	Garantiza igualdad de oportunidades en el empleo público para todo costarricenses, sin considerar razones de orden político, religioso o de raza.
Competencia	Garantiza la competencia en la provisión de los cargos públicos para que los puestos sean ocupados por los mejores candidatos, atendiendo únicamente a sus méritos.
Idoneidad y excelencia	Garantiza la idoneidad en los nombramientos de servidores con exclusión de partidismo político, nepotismo o favor de cualquier tipo.
Estabilidad, no inamovilidad, en el ca	Garantía de que el servidor no pueda ser removido, a no ser que incurra en causales de despido debidamente justificados o por reducción forzosa de servicios.

Fuente: propia basado en el Estatuto De Servicio Civil

Funcionarios que se encuentran adscritos al Servicio Civil de Costa Rica

Cuadro 1.4.2

Fuente Propia: Basada en el Estatuto del Servicio Civil

Tipo de funcionarios	Adscritos al Servicio Civil	No adscritos al Servicio Civil
Directores de Ministerios		X
Funcionarios de Ministerios	X	
Todos los puesto docentes y técnicos docentes	X	
Funcionarios de la Asamblea Legislativa (puestos administrativos) no Políticos	X	
Funcionarios de Instituto Nacional de Aprendizaje (Institución autónoma)	X	
Directores del Instituto Nacional de Aprendizaje		X
Gerentes (Directivos Públicos) de Instituciones Descentralizadas y funcionarios de esta		X

Actualmente, en Costa Rica, los Directivos públicos son nombrados discrecionalmente por el Consejo de Gobierno, según lo estipula el artículo 4 de la Ley 4646 "Integración de las Juntas Directivas y Gerencias de las Instituciones Autónomas". Son puestos de confianza también los cargos de directores y directores generales de ministerios, así como de las oficinas adscritas a ellos, las desconcentradas y descentralizadas dependientes de los ministros o viceministros. Queda en el entendido que esos funcionarios deberán cumplir con el requisito de idoneidad para el desempeño de un cargo, de carácter técnico⁷.

Creación de las instituciones autónomas.

Los organismos descentralizados en Costa Rica son denominados constitucionalmente "instituciones autónomas" y no aplica a éstas el Estatuto del Servicio Civil. Salvo el Instituto Nacional de Aprendizaje que ha incorporado a éste régimen sus funcionarios administrativos.

Las instituciones autónomas según el artículo N° 188 de la Constitución Política son definidas como instituciones del Estado que gozan de independencia administrativa y están sujetas a la ley en materia de gobierno. Sus directores responden por su gestión.

Una característica de estas organizaciones se refiere a su esquema organizacional el cual definió como autoridad superior una junta directiva, junto al nombramiento de un presidente ejecutivo, que debe seguir los lineamientos establecidos por dicha junta.

En Costa Rica las instituciones autónomas disfrutan de independencia operacional casi absoluta. Dichas instituciones incluyen actualmente el monopolio de las telecomunicaciones y la energía eléctrica. Actualmente Costa Rica posee las siguientes Instituciones autónomas:

⁷ Artículo 4 del Estatuto del Servicio Civil de Costa Rica

1. Acueductos y Alcantarillados – AyA
2. Caja Costarricense de Seguro Social - CCSS
3. Compañía Nacional de Fuerza y Luz - CNFL
4. Instituto Costarricense de Electricidad -ICE
5. Radiográfica Costarricense - RACSA
6. Instituto Costarricense de Turismo - ICT
7. Instituto Nacional de Aprendizaje - INA
8. Instituto Nacional de Fomento Cooperativo - INFOCOOP
9. Instituto Nacional de Seguros - INS
10. Refinadora Costarricense de Petróleo - RECOPE
11. Consejo Nacional de Producción - CNP
12. Consejo Nacional de Investigación Científica y Tecnológica - CONICIT

En lo referente a la gestión de los recursos humanos de las instituciones autónomas, tema que nos ocupa, se presenta una coyuntura interesante por su composición y lo que en sus albores se detalla, basado en los principios fundamentales del régimen de servicio civil.

Lo sobresaliente, es que las diversas instituciones descentralizadas, creadas por una ley, seguían o bien tomaban de base lo establecido por la Dirección General de Servicio Civil, llegando incluso a ser consideradas homólogas a las instituciones del régimen, principalmente en lo referente al aspecto de análisis ocupacional y salarial.

De una u otra forma, la Dirección General de Servicio Civil, principalmente a finales de los años setenta y mitad de los ochentas, era la que brindaba la asesoría técnica para el desarrollo de la gestión de los recursos humanos a éstas organizaciones.

Es de suma importancia observar el siguiente cuadro referente a los ingresos destinados a empresas e instituciones descentralizadas estatales en Costa Rica.

Cuadro 1.4.3

Ingresos destinados a empresas e instituciones descentralizadas estatales

(En millones de colones y porcentajes)

	2005	2006
Sector público no financiero (SPNF)	3.426.185,2	4.286.108,3
Gobierno central (reconocido)	1.321.384,6	1.638.352,7
Empresas públicas (EP)	1.299.765,7	1.608.457,6
Instituciones descentralizadas (ID)	805.034,9	1.039.298,0
Empresas públicas/SPNF	37,9%	37,5%
Instituciones descentralizadas/SPNF	23,5%	24,2%
EP e ID en relación al SPNF	61,4%	61,8%

Fuente: Elaboración propia con la información suministrada del cuadro del Ministerio de Hacienda de Costa Rica el cual se puede observar en el anexo 2 ⁸

Del cual se desprende que: el 61.8% de los ingresos de Costa Rica es destinado para el gasto de las Empresas Públicas y las Instituciones Autónomas, lo que representa más de las $\frac{3}{4}$ partes del gasto público nacional.

⁸ <https://www.hacienda.go.cr/NR/rdonlyres/1B33EC4A-B0E0-4DBB-8603-E9CE1D2C3BF9/15292/Operaciones0506.xls>

¿Cómo se ingresa al régimen del Servicio Civil?

Cuadro 1.4.5

Capítulo IV Estatuto del Servicio Civil Del Ingreso al Régimen del Servicio Civil	Alcance
Según lo establecido en el capítulo IV Estatuto del Servicio Civil para ingresar al régimen se requiere:	A) Firmar una declaración jurada de adhesión al régimen democrático que establece la Constitución de la República. B) Satisfacer los requisitos mínimos especiales que establezca el "Manual Descriptivo de Empleos del Servicio Civil" para la clase de puesto de que se trate. C) Demostrar idoneidad sometiéndose a las pruebas, exámenes o concursos que contemplan esta ley y sus reglamentos. D) Ser escogido de la nómina enviada por la oficina encargada de seleccionar el personal. E) Pasar el período de prueba; y F) Llenar cualesquiera otros requisitos que establezcan los reglamentos y disposiciones legales aplicables.

Fuente: Elaboración propia tomando como referencia el Artículo 20 del estatuto del Servicio Civil.

De la Selección de Personal del Servicio Civil

La selección de candidatos elegibles para ejercer el cargo de servidores públicos le corresponde a la Dirección General de Servicio Civil. Esta selección se realiza según lo en Capítulo V, artículos del 22 al 30 del Estatuto del Servicio Civil.

Seguidamente, se mostrará un recuadro en el que se señala este proceso de selección:

Cuadro 1.4.6

Proceso de Selección	Alcance General
<p>¿Cómo se efectúa la selección?</p>	<p>La selección se hace por medio de pruebas de idoneidad a las que se admitirá únicamente a quienes satisfagan los requisitos que establece el capítulo IV del Estatuto del Servicio Civil citado en el cuadro anterior. Y los que logren ganar dicha prueba de idoneidad quedarán en lista de elegibles concursando por puestos de acuerdo a la nota obtenida.</p>
<p>¿Cuáles son los alcances de las pruebas de selección?</p>	<p>Las pruebas de los solicitantes se calificarán con una escala del (1 al 100), estableciendo 70 como nota mínima. Una vez calificados, se concederá preferencia a los jefes de familia, a los servidores y ex-servidores públicos según lo establecerá en detalle el Reglamento respectivo.</p>
<p>¿Cómo se procede a llenar las vacantes?</p>	<p>Para llenar la vacante es la dependencia respectiva quién deberá dirigir a la Dirección General de Servicio Civil un pedimento (<i>solicitud mediante la cual se solicita la plaza</i>) de personal enumerándole sucintamente las condiciones del servidor que se necesite y la naturaleza del cargo que va a desempeñar. Al recibir el pedimento, la Dirección General de Servicio Civil, deberá presentar al Jefe petionario, a la mayor brevedad posible, una nómina de los candidatos más idóneos.</p>
<p>¿Quién elige al funcionario de la terna que presenta el Servicio Civil?</p>	<p>El Ministro o Jefe autorizado deberá escoger al nuevo empleado entre los tres primeros candidatos de la nómina de elegibles que le presentará la Dirección General de Servicio Civil, salvo que tenga razones suficientes para objetarlos, en cuyo caso deberá razonar ante la Dirección General su objeción y solicitar una nueva nómina. Si la Dirección General considera que las objeciones son atendibles repondrá la nómina, y si no hubiere avenimiento, decidirá en alzada el Tribunal de Servicio Civil.</p>

Proceso de Selección	Alcance General
¿Qué contempla el periodo de prueba en el régimen del Servicio Civil?	Para que un servidor público reciba la protección de esta ley, debe pasar satisfactoriamente un período de prueba hasta de tres meses de servicio contados a partir de la fecha de vigencia del acuerdo de su nombramiento.
Los Servidores públicos adscritos al Servicio Civil no pueden ser despedidos a menos que incurran en alguna causal de despido.	Los servidores del Poder Ejecutivo protegidos por esta ley no podrán ser despedidos de sus cargos a menos que incurran en causal de despido, según lo establece el Código de Trabajo, o por reducción forzosa de servicios, ya sea por falta de fondos o para conseguir una mejor organización de los mismos, de conformidad con lo establecido en el artículo 47 del Estatuto del Servicio Civil.

Fuente Propia: Basada en el Estatuto del Servicio Civil

1.5. COMPARACIÓN ENTRE AMBOS PAÍSES POR INDICES

Para saber cómo funciona una institución o una empresa, lo más certero es poder tener puntos de comparación. Para analizar las similitudes o diferencias entre Chile y Costa Rica, en lo que respecta al Servicio Civil, seguiremos esa lógica.

Trataremos de compararlos a través de índices, basados en el "Informe sobre la Situación del Servicio Civil en América Latina" Análisis Comparativo de países, realizado por Francisco Longo, 2006. Si bien es cierto, que lo que se pretende incorporar en Costa Rica es el Sistema de Alta Dirección Pública; se hace la comparación entre servicios civiles, ya que es a través de estos servicios que ambos Estados realizan la selección de algunos de los sus funcionarios públicos.

El "Informe sobre la Situación del Servicio Civil en América Latina" fue realizado comparando los servicios civiles de 18 países de Latinoamérica. De donde podemos desprender que existen muchas similitudes que ubican a Chile y Costa

Rica compartiendo lugares privilegiados respecto a los demás países de Latinoamérica.

Comparación de Chile y Costa Rica, basada en índices de Servicio Civil.

Cuadro 1.5

Índice	Chile	Costa Rica
Eficiencia	1	5
Mérito	2	3
Consistencia estructural	1	5
Coherencia estratégica	1	6
Consistencia directiva	1	4
Consistencia de los procesos	2	7
Capacidad funcional	2	3
Competencia	2	3
Eficiencia incentivada	1	6
Flexibilidad	2	4
Capacidad integradora	3	4

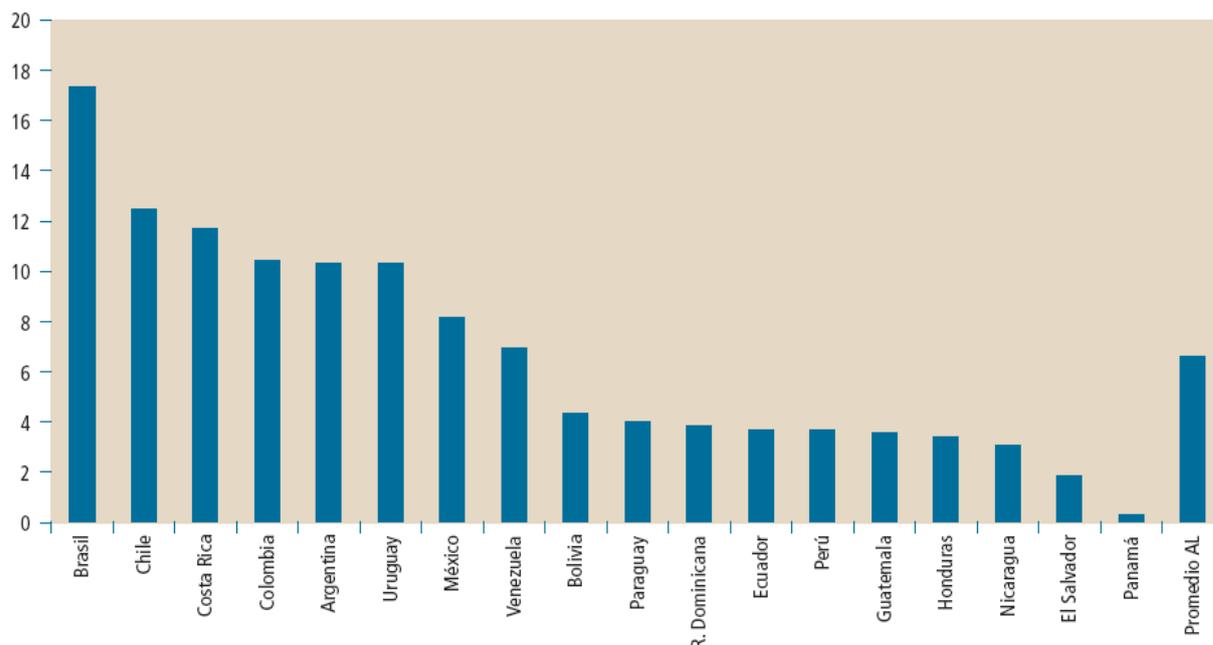
Fuente propia basado en el Informe sobre el Servicio Civil en América Latina., 2006.

1.5.1. Mérito

Este índice es uno de los más importantes en lo que a nuestro estudio de caso se refiere, ya que a través de él podemos medir el nivel de las garantías de

profesionalidad en el funcionamiento del Servicio Civil y el grado de protección frente a la arbitrariedad, la politización, con que se selecciona en ambos países.

Gráfico1.5.1. Mérito



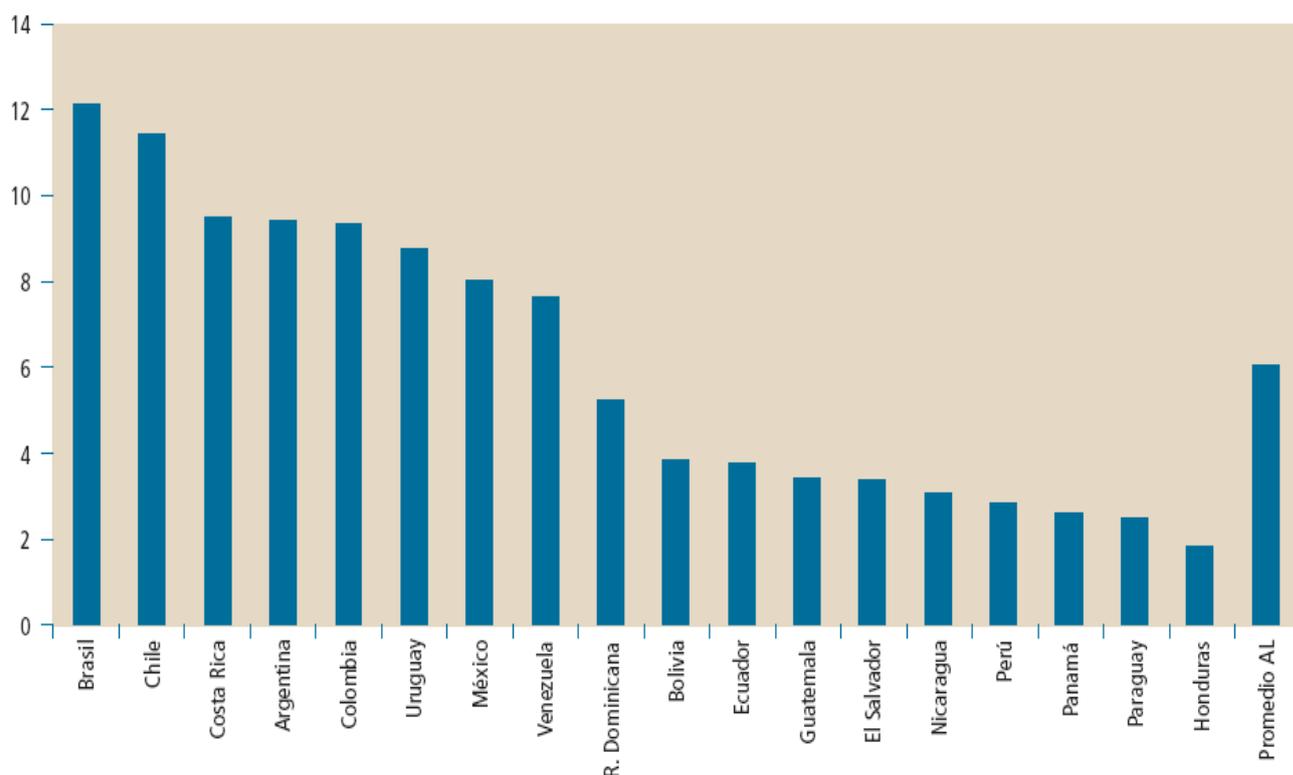
Fuente: Informe sobre el Servicio Civil en América Latina., 2006.

La evaluación refleja como Chile y Costa Rica, poseen prácticas de selección de funcionarios en base al mérito. Por tal razón, aunque Costa Rica no cuenta con un Sistema de Alta Dirección Pública, las prácticas meritocráticas utilizadas por este, nos hace suponer que estaría preparado para una eventual incorporación de ese sistema.

1.5.2 Capacidad funcional

El índice de capacidad funcional evalúa la capacidad del sistema de Servicio Civil para influir positivamente en el comportamiento de los empleados públicos. En donde podemos observar que Chile ocupa un segundo lugar y Costa Rica un tercer lugar por la influencia positiva que poseen sus Servicios Civiles.

Gráfico 1.5.2. Capacidad Funcional



Fuente: Informe sobre el Servicio Civil en América Latina

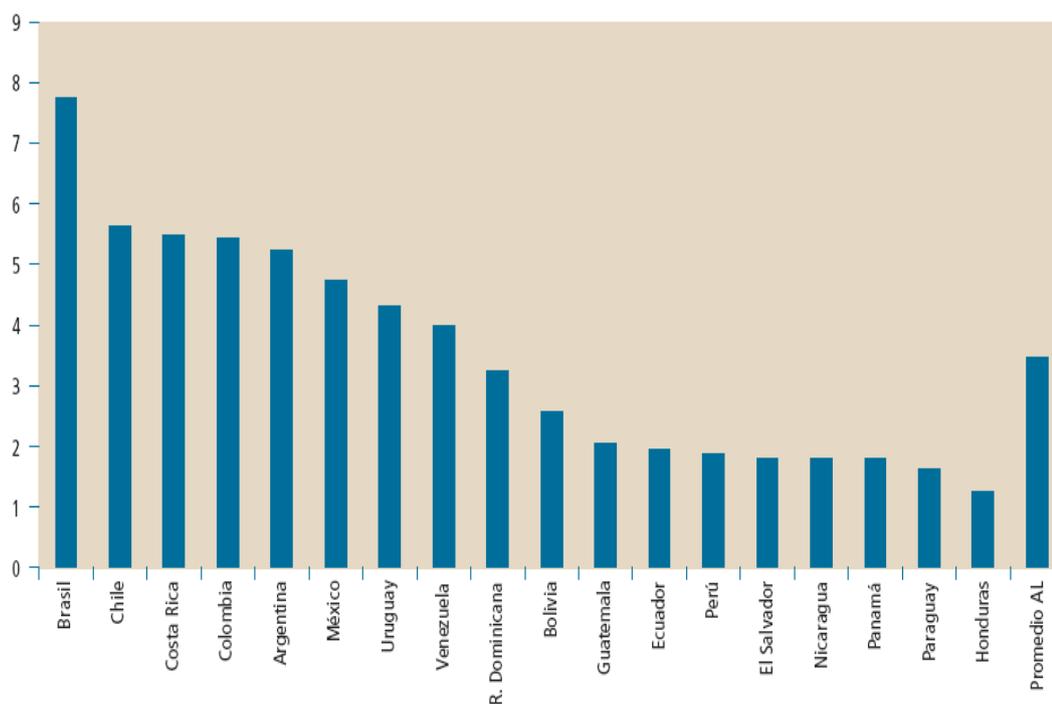
1.5.3 Competencia

El índice de Capacidad Funcional se expande en tres subíndices entre estos se encuentra la Competencia: el cual mide la eficacia, o sea si los Servicios Civiles se aseguran de prever que los servidores públicos a ellos adscritos sean adecuados para ejercer determinada actividad o profesión.

Podemos destacar en este índice que en Costa Rica existe un peso significativo del trabajo cualificado en la composición de la plantilla pública, notándose incluso la sobre calificación y sobre profesionalización en posiciones

técnicas y profesionales. Esta situación está ligada a las estrategias nacionales de educación y desarrollo tecnológico así como a la importancia y recursos asignados a la capacitación como complemento a la formación de ingreso, aún cuando ésta no se gestiona con base a las competencias estratégicas.

Gráfico 1.5.3. Competencia



Fuente: Informe sobre el Servicio Civil en América Latina.

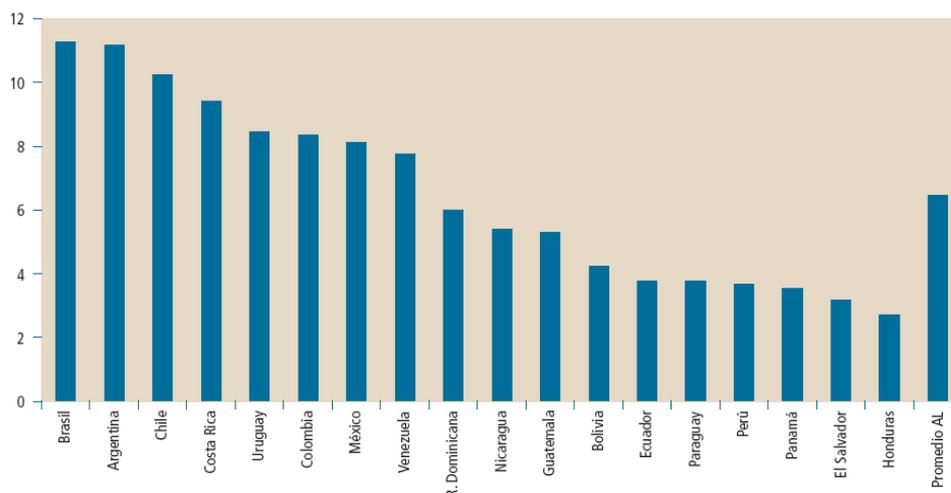
El panorama anterior se torna aún más positivo si se toma en cuenta, que se quiere incorporar en Costa Rica un sistema de selección de altos directivos públicos y al presentar este país una sobre calificación de profesionales adscritos a ese régimen, nos hace suponer que se contaría con candidatos idóneas y dispuestas a concursar por dichos puestos, con los salarios que paga el Estado.

1.5.4 Capacidad Integradora

Este indicador calcula la eficacia con que el sistema de Servicio Civil es capaz de asegurar la armonización de las expectativas e intereses de los diferentes actores, incrementando el sentimiento de pertenencia y reduciendo la conflictividad.

En Costa Rica este indicador refleja que los empleados reciben atención mediante procesos de inducción de calidad media. Lo que puede garantizar que si se llegara a incorporar un Sistema de Alta Dirección Pública, el Servicio Civil de ese país, proveya a los altos directivos del acompañamiento necesario para ejercicio de sus funciones.

Gráfico 1.5.4. Capacidad Integradora



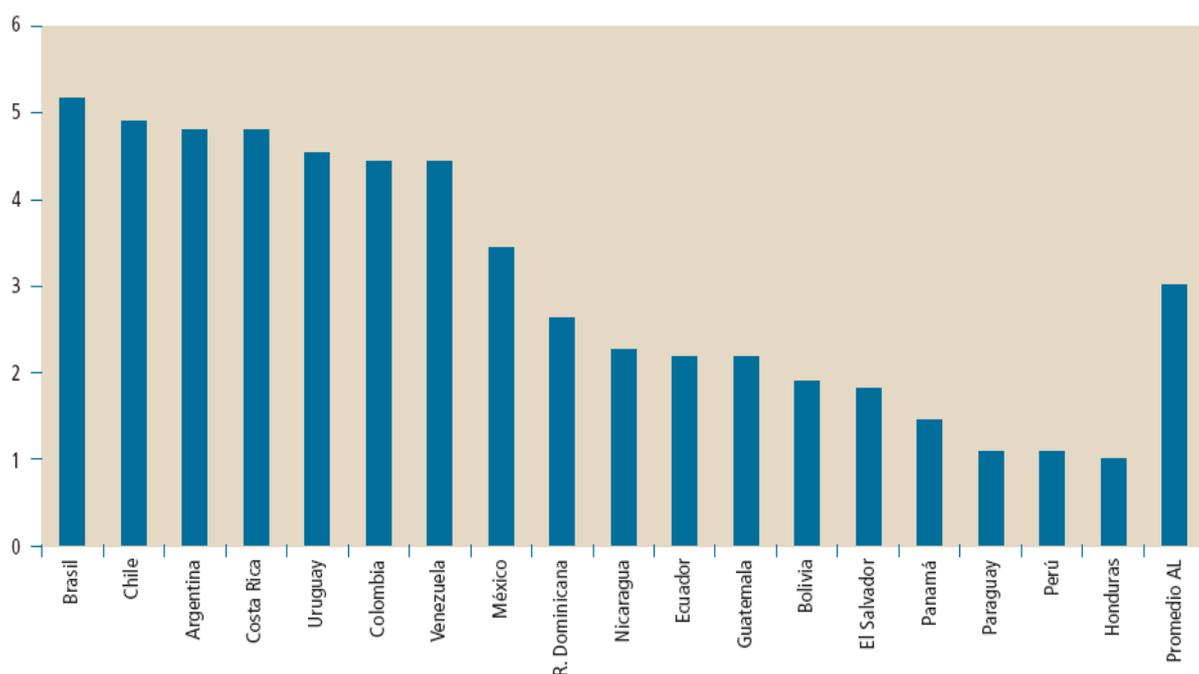
Fuente: Informe sobre el Servicio Civil en América Latina.

1.5.5 Flexibilidad

Este subíndice mide el grado en que las políticas y prácticas de personal facilitan la adaptación de las organizaciones públicas a los cambios y la puesta en práctica de innovaciones.

En este sentido encontramos a Costa Rica ubicada en un cuarto lugar, situación que la ubica entre los países que más se adaptan a cambios y a la puesta en marcha de innovaciones. Esto podríamos decir que favorece si este país, toma la decisión de incorporar un sistema de Alta Dirección Pública.

Gráfico 1.5.5. Flexibilidad



Fuente: Informe sobre el Servicio Civil en América Latina.

CAPITULO 2

DESCRIPCIÓN DEL PROCESO DE INCORPORACIÓN DEL SISTEMA DE ALTA DIRECCIÓN PÚBLICA CHILENO DESDE SUS INICIOS HASTA HOY, LOGROS OBSTÁCULOS Y FACTORES DE ÉXITO

En el presente capítulo nos referiremos sobre proceso de incorporación del Sistema de Alta Dirección Pública chileno, desde que se comienza a gestar la reforma hasta el día de hoy. En lo referente a los inicios del proceso de incorporación del sistema, nos basaremos en los relatos del libro "La Reforma del Estado en Chile 1990-2005". Waissbluth, M. 2006.

2.1. Orígenes del Sistema de Alta Dirección Pública

Durante el primer gobierno democrático (Patricio Aylwin 1990-1994), después de 17 años de régimen militar Chile vivió un equilibrio precario, donde el mínimo error podía producir una situación de ingobernabilidad “el ejército en dos ocasiones movilizó tropas en señal de amenazas”. Por tal situación y, a favor de la gobernabilidad del país se pospusieron algunas políticas de gobierno. Durante este gobierno, se genera el aporte importante de un movimiento espontáneo que quería la modernización de las instituciones sin embargo no contaba con los mecanismos institucionales y, sin apoyo del gobierno central, impulsaron algunas modernizaciones dentro del Estado. Este movimiento se agrupó en un club "**denominado jocosamente grupo de los arcángeles**"⁹, que elaboraron un paquete de propuestas para la reformas del Estado para el siguiente gobierno.

En el segundo gobierno democrático de Chile, presidido por Eduardo Frei (1994-2000) la democracia se encontraba más estable, lo que permitió un espacio mayor para instalar temas tales como modernización del Estado; que ya se venía pensando desde el anterior gobierno. La continuación en el poder de la Concertación y la continuidad de algunas políticas de gobierno, permitió un espacio propicio para poder iniciar la modernización de la gestión pública de Estado.

En este proceso se realizaron tenues iniciativas de modernización, pero en términos generales no se logró obtener resultados de impacto. Es hasta 1997 donde el gobierno formuló la primera orientación de política llamada Plan Estratégico de la Modernización de la Gestión Pública¹⁰. Cabe destacarse que muchas de las ideas de dicho plan estratégico se encontraban en el plan presentado por el grupo denominado “los arcangeles”.

⁹ De la Confrontación al Consenso. La reforma del Estado en Chile, 1990-2005. Mario Weissbluth. 2006

¹⁰ Plan Estratégico de Modernización de la gestión Pública. El Estado al Servicio de la Gente.Documento MSGP-MSGG,1997.

El Sistema de Alta Dirección Pública, tuvo gran parte de su origen en la gestión del gobierno del presidente Frei. El concepto medular manejado fue la Gerencia Pública, donde fue esencial en el discurso del Secretario Ejecutivo del Comité Interministerial de Modernización Pública de la Secretaría General de la Presidencia Claudio Orrego, quién observó la reforma que en esta materia realizara Nueva Zelanda, aplicada en 1988. Lamentablemente en este periodo debido a la falta de interés político, el proyecto no se pudo plasmar.

En este sentido Stephan Haggard, señala que las instituciones de gobierno son diseñadas y reformadas para servir fines políticos y que, si bien es factible iniciar una reforma a través del ejercicio de la autoridad centrada en las dimensiones ejecutiva o tecnocrática, como ha sido la vía común del cambio de las transformaciones en América Latina, la consolidación del cambio de políticas e instituciones requiere de la construcción de bases de apoyo político y social.

En el gobierno de Ricardo Lagos (2000-2006), debido a varias crisis de corrupción, entre ellas la de "sobresueldos" y la de MOP-GATE, los procesos de modernización que se habían venido gestando, tienen la oportunidad de realizarse, pero esta vez con el apoyo de la oposición. Es de esa manera que se llevan a cabo los "Acuerdos Político-Legislativos para la Modernización del Estado, la Transparencia y la Promoción del Crecimiento" de enero del 2003, la cuál contiene 49 iniciativas realizadas conjuntamente por el gobierno y la oposición.

Como parte de estos proyectos, el 23 de junio de 2003 se promulgó la Ley del Nuevo Trato N° 19.882, que tiene sus fundamentos en un conjunto de negociaciones y acuerdos alcanzados con la Agrupación Nacional de Empleados Fiscales, ANEF, en el año 2001.

El preámbulo que rodeó a ésta reforma pública, se fundamentó principalmente en los siguientes factores:

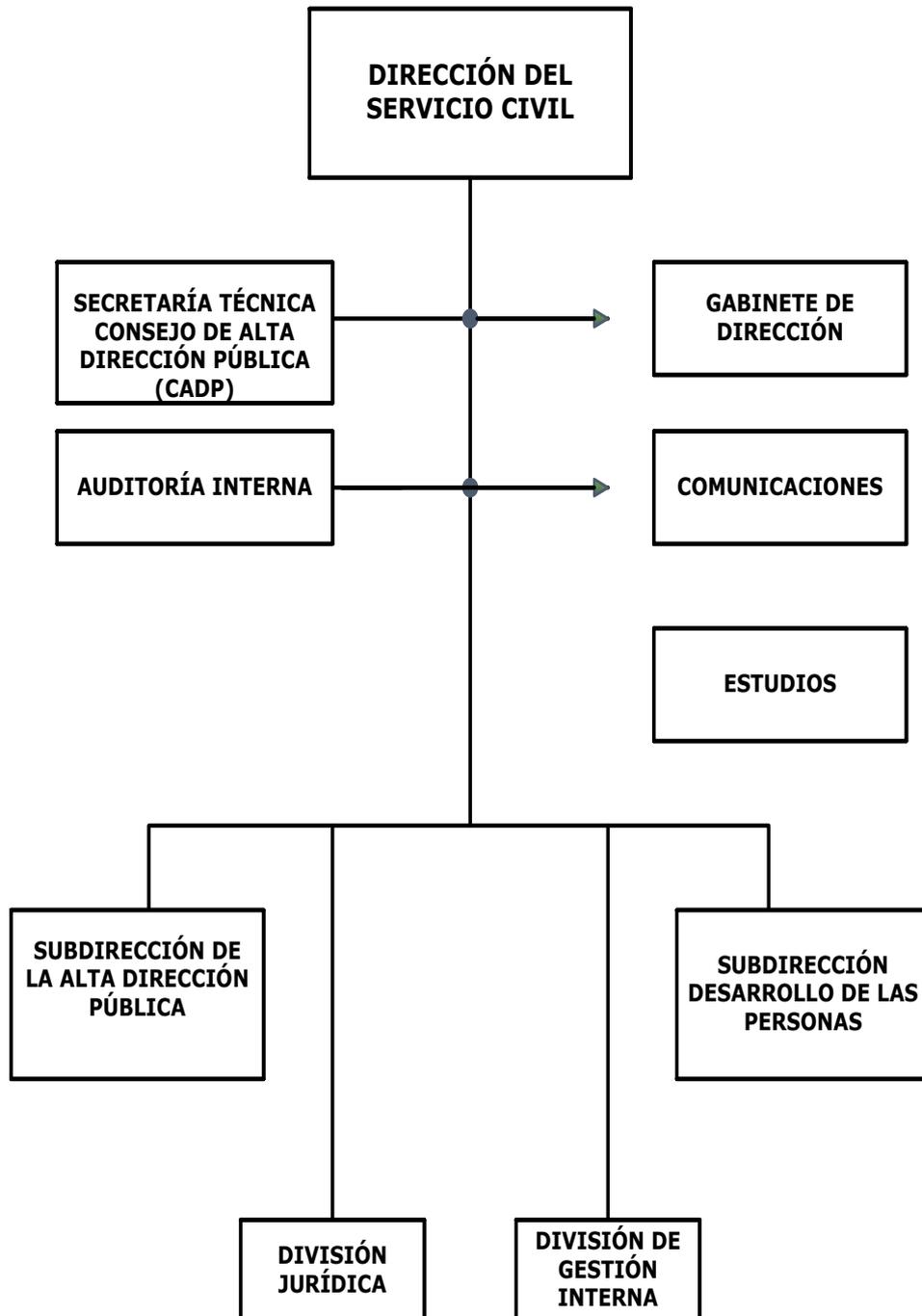
- a)** El procedimiento de contratación, desarrollo y culminación de la relación laboral con el Estado no daba cabida a la meritocracia y la eficacia en el desenvolvimiento de las capacidades profesionales.
- b)** Un porcentaje bastante considerable de cargos dentro de la estructura estatal estaban ocupados bajo criterios de discrecionalidad política, que no construyeron incentivos suficientes para una gestión por resultados.
- c)** La carrera administrativa en el sector público se fundamentaba en el ascenso sólo por antigüedad, mas no por criterios de profesionalización y buen desempeño.
- d)** La capacitación de los profesionales era un aspecto al cual se dedicaban escasos recursos, que eran empleados ineficazmente.

2. 2. Descripción del Sistema de Alta Dirección Pública (SADP)

La Ley Nº 19. 882 también instauro la **Dirección Nacional del Servicio Civil (DNSC)**, la cual es un servicio público descentralizado a quien se le encomienda el impulso y la coordinación de las políticas públicas destinadas a promover la gestión estratégica y los recursos humanos del Estado.

El organigrama del Servicio civil de Chile se encuentra integrado de la siguiente manera:

Gráfico 2.2.1



Las áreas de acción de la DNSC son dos: Implementación del Sistema de Alta Dirección Pública (**SADP**) y la Transformación y Desarrollo de la Carrera Funcionaria; impulsando mecanismos que perfeccionan el ingreso y promoción en la administración pública sobre la base del mérito y la idoneidad.

Según la Ley N° 19 882, únicamente, los organismos que ejecutan políticas públicas y otorgan servicios a la ciudadanía son los que se adscriben al SADP, quedando excluidos aquellos que definen este tipo de políticas

La iniciativa de incorporar un sistema como este "surgió en respuesta al excesivo número de cargos de confianza en el gobierno central. Chile cuenta aproximadamente con 250 directivos públicos de exclusiva confianza por cada millón de habitantes, cifra exagerada si se compara con 30 en Estados Unidos, con gobierno presidencial, o con 1.3 en Inglaterra, con gobierno parlamentario. Esta reforma se inspiró -aunque con diferencias- en la experiencia de otros países, particularmente anglosajones, bajo el concepto que se ha conocido como "New Public Management"¹¹...". Costa y Waissbluth, 2007.

El **(SADP)**, es un mecanismo que perfecciona la selección de equipos directivos profesionales, con el fin de dotar al gobierno central de altos directivos públicos (jefes superiores del servicio y correspondientes al segundo nivel jerárquico del respectivo organismo), competente e idóneo, que optimicen la gestión de las instituciones públicas. De esa manera, se constituye un modelo mixto que se dirige a conciliar la idoneidad, la confianza política y la gobernabilidad democrática, en el cual el Consejo Alta Dirección Pública **(CADP)** selecciona, por concurso público, a los postulantes más idóneos para el cargo, los que son propuestos a la autoridad encargada del nombramiento que puede elegir libremente entre los nominados e, incluso desestimarlos y solicitar un nuevo proceso de selección.

Esta nueva modalidad perfecciona el nombramiento de gran parte de los directivos públicos del país, pero no todos los servicios públicos se incluyeron en el SADP, ya que el mismo se estructura en torno a la distinción entre organismos que ejecutan políticas públicas y otorgan servicios a la ciudadanía y, aquéllos que definen este tipo de políticas, incluyéndose los primeros y excluyéndose los

¹¹ Barzelay, M (2001)

segundos. En el SADP, se incorporaron 100 servicios públicos de un total de 141, de los cuales hay 99 cargos de directivo del 1º nivel y 651 cargos de 2º nivel.

El **(CADP)**, El Consejo es presidido por el Director de la DNSC, e integrado por 4 miembros propuestos por el Presidente de la República, y aprobados por 4/7 del Senado de a pares en votación conjunta, tratándose así de obligar a conformar parejas que integralmente sean de consenso. Estos cuatro consejeros son inamovibles lo que, sumado a su sistema de nominación, proporciona un respaldo y a la vez una responsabilidad política que debe traducirse en que los concursos sean transparentes y se definan en base al mérito antes que a los compromisos políticos derivados del ya tradicional "cuoteo" de cargos. (Costa y Waissbluth)

Este Consejo es responsable de definir los perfiles y seleccionar las ternas, en función del mérito de los postulantes, presentándoselas al Presidente de la República; quien finalmente designa a los jefes de servicio cuya labor predominante debe ser la ejecución de políticas públicas o la provisión directa de servicios. Asimismo, realiza la contratación de empresas especializadas en selección de personal, que efectuarán todo o parte de las labores involucradas en dichos procesos; participa en el Comité de Selección de directivos del segundo nivel jerárquico, entre otros.

2.3. Procedimiento de Selección:

De acuerdo con lo expuesto en la parte introductoria del presente artículo y, según lo establecido en los Artículos Cuadragésimo Octavo y siguientes de la Ley N° 19.882, en concordancia con el Reglamento del Consejo de Alta Dirección Pública, aprobado en el Decreto N° 859, para los efectos de proveer las vacantes a los cargos de alta dirección, el Consejo de Alta Dirección Pública, por intermedio de la Dirección Nacional del Servicio Civil convoca a un proceso de selección público abierto, que se comunica mediante avisos publicados en diarios de amplia circulación nacional, en medios electrónicos de páginas web institucionales u otras

formas que se creen, señalándose información suficiente referida a las funciones del cargo, el perfil profesional, las competencias y aptitudes requeridas para el desempeño, el nivel referencial de remuneraciones, el plazo de postulación y la forma en que deberán acreditarse los requisitos.

Asimismo, los ministros respectivos deben proponer los perfiles profesionales y de competencias y aptitudes que deberán cumplir los candidatos a los cargos de jefes superiores del servicio, los mismos que deben ser aprobados por el Consejo de la Alta Dirección Pública. Dicho Consejo entregará, con carácter de reservado, la nomina de entre tres y cinco candidatos seleccionados, acompañada de los antecedentes profesionales y laborales de éstos, así como la evaluación correspondiente. El Presidente de la República podrá nombrar a uno de los candidatos propuestos por el consejo o declarar desierto el proceso de selección, realizándose de esa manera un nuevo proceso.

Por otro lado, con relación al proceso de selección de los altos directivos públicos del segundo nivel jerárquico, le corresponderá a los jefes superiores de servicio definir dichos perfiles. En ese caso, dicho proceso será conducido por un comité de selección que estará integrado por representantes del jefe superior del servicio respectivo y del ministro del ramo, así como un miembro del Consejo de Alta Dirección Pública o un representante de éste elegido de una lista de profesionales aprobada por el propio consejo. El Comité de Selección propondrá al jefe superior del servicio respectivo una nómina de entre tres y cinco candidatos por cargo a promover, pudiendo el jefe del servicio declarar desierto un concurso, realizándose por lo tanto, un nuevo proceso de selección.

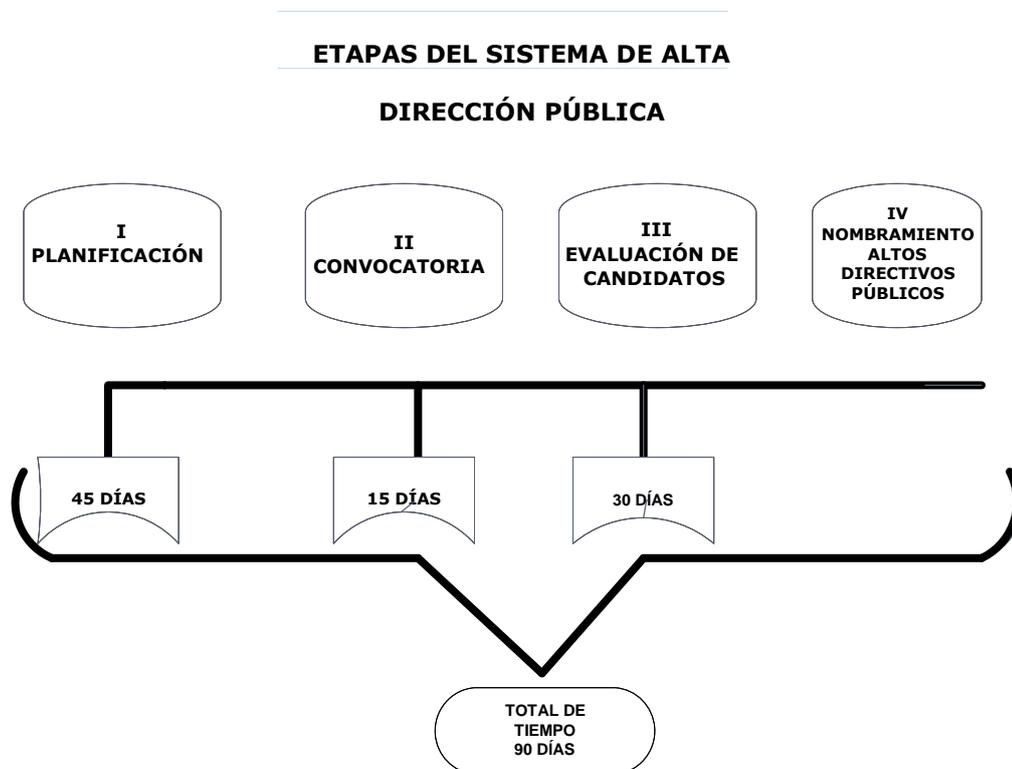
En el mismo sentido, el consejo y comité de selección podrán incluir en la propuesta de nombramiento que formulen a la autoridad competente, a aquellos candidatos que hayan acreditado los requisitos para el desempeño del cargo y que respondan al perfil profesional definido. Si no se presentan al proceso al menos tres candidatos idóneos, el mismo ha de repetirse, precisándose que del mismo modo, tanto el consejo como el comité, podrán fundamentadamente, declarar desierto un proceso de selección.

Los cargos incluidos en el SADP son concursables, pero a la vez no pierden el carácter de confianza, siendo que la Presidenta de la República puede en cualquier momento y bajo cualquier supuesto solicitarles la renuncia. Además los cargos de altos directivos son de dedicación exclusiva y son nombrados por tres años, pudiendo ser renovados sin concurso por autoridad competente hasta por dos periodos más.

Una de las particularidades que persigue el SADP, es el proveer directivos públicos que puedan trabajar eficientemente con diferentes gobiernos no siendo preciso un cambio de directivo, una vez concluido cada periodo presidencial. (Costa y Waissbluth, 2007).

Las etapas para el nombrar a los Altos Directivos Públicos correspondientes al I y II nivel jerárquico incorporado al Sistema de Alta Dirección Pública son las siguientes:

Gráfico 2.3.1



Pese a lo anteriormente establecido la duración promedio aproximada de los concursos de primer nivel es de 5 meses a partir de la presentación del Ministro del ramo al Consejo, de los cuales 3 son atribuibles directamente al proceso, y 2 a demoras de Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda, los Ministerios o Servicios en la designación de sus representantes, la definición del porcentaje de asignación de Alta Dirección, la propuesta de perfiles. En los concursos de segundo nivel estas se extienden hasta por 6 a 7 meses. (Costa y Waissbluth, 2007).

Los diagramas de flujos de cada uno de los procesos que desarrolla el SADP, se adjuntan en los anexos de esta investigación a saber:

- 1) Diagrama de Reclutamiento de postulantes
- 2) Diagrama de Flujos del sistema.

2.4. SINTESIS DEL DIAGNÓSTICO DEL SADP

En el presente capítulo se procede a detallar los resultados que se obtuvieron luego de realizar el diagnóstico del SADP, el cual se efectuó con el objetivo de descubrir las debilidades, fortalezas y desafíos que presenta este sistema.

La Metodología que se utilizó para realizar las entrevistas fue la elaboración de un cuestionario de diagnóstico, el cual contiene aspectos claves tales como: contexto general, contexto político, factores determinantes para que se diera la implementación del SADP, procesos, debilidades, fortalezas, críticas y desafíos que presenta el sistema.

El análisis que se desprende del diagnóstico fue de tipo cuantitativo y cualitativo pudiéndose determinar con ello el desempeño que ha tenido el SADP hasta el día de hoy, así como las perspectivas futuras y los desafíos.

Entre los actores claves del SADP, que fueron entrevistados podemos mencionar¹²: ex Presidente de Chile, Senadores, Parlamentarios, ex Ministros de Gobierno, Asesores Legislativos, miembros del CADP, Altos Directivos Públicos de I y II nivel, Secretaria del CADP, Director de FLACSO, ex Subdirector de del Sistema de Alta Dirección, actores claves del proceso de incorporación del sistema en Chile, representante del Banco Interamericano de Desarrollo en Chile, ya que este organismo a financiado algunos proyectos para fortalecer dicho sistema. Cabe recalcar que a todos los entrevistados se les agradece la dedicación, amabilidad y seriedad con que respondieron a dicha solicitud.

Del Diagnóstico se pudo desprender lo siguiente:

“El SADP, por estar conformado por un consejo multiplural de representación de distintas sensibilidades políticas, se ha ido lentamente legitimando en la opinión de algunas personas y eso ha generado de parte del Ejecutivo que cada vez que se piensa en formas de designación, se recurra a este sistema como si fuera el Oráculo de Delfos”. Entrevista realizada a Rafael Blanco, Miembro del CADP. Septiembre 2007.

2.5. Logros, debilidades, fortalezas y desafíos del SADP

¹² Lista de Entrevistados:

- 1) Ricardo Lagos, ex Presidente de Chile y quién implementó el Sistema de Alta Dirección Pública
- 2) Mario Waissbluth, Miembro del Consejo de Alta Dirección Pública
- 3) Rafael Blanco, Miembro del Consejo de Alta Dirección Pública
- 4) María Luisa Brahm, Miembro del Consejo de Alta Dirección Pública
- 5) Mariana George Nacimiento, Secretaria del Consejo de Alta Dirección Pública
- 6) Rafael del Campo, Director del Instituto de Normalización Provisional (INP), Alto Directivo Público
- 7) Manuel Hinojosa, Superintendente de Salud, Alto Directivo Público
- 8) Osvaldo Artaza, ex Ministro de Salud, Directivo Público Segundo Nivel.
- 9) Cristian Hansen, ex Subdirector de Alta Dirección Pública.
- 10) Claudio Fuentes, Director de FLACSO Chile
- 11) Koldo Echeverría, Representante del BID para Chile
- 12) Claudio Orrego, Actor clave del SADP, ex Ministro de Gobierno, y ex Alcalde.

1. Distintas percepciones sobre SADP: A través del diagnóstico realizado se pudo corroborar que el nombramiento de directivos públicos mediante este Sistema, se desarrolla entre dos panoramas, por un lado se encuentra legitimado frente al Congreso y la Presidencia de la República y, por otro lado despierta algunas desconfianzas en otros sectores, originadas por el enorme cambio cultural que significa haber abandonado la libre designación de estos directivos.

La discusión se orienta, por un lado, entre quienes atribuyen al SADP el poder de incentivar crecientes grados de efectividad, equidad, eficiencia y probidad por un lado, y por otro, quienes consideran que su puesta en marcha implica privar al gobernante de derechos que le son propios y que surgen del mandato que, a través del voto, le confirió la ciudadanía. Adicionalmente existe un sector de la ciudadanía que considera que este sistema es un disfraz político vestido de meritocracia.

Uno de los temas más complejos es que algunos parlamentarios –e incluso autoridades gubernamentales- de la Concertación son quienes están en desacuerdo con el SADP, ya que entre otras cosas consideran que ello implica ceder puestos que antes podían designar de forma directa.

2. Conflictos dentro del SADP: A través de la entrevistas se pudo desprender que existe un conflicto de poder entre la DNSC y el CADP, ya que a éste último se le atribuye el peso del buen funcionamiento del sistema y, sin embargo, no se le ha conferido de la suficiente autonomía, para realizar sus tareas; además, no posee presupuesto propio y, está presidido por la Dirección del Servicio Civil, situaciones que limitan su autonomía.

Otro aspecto importante en que coincidieron varios de los entrevistados, fue la necesidad que quién presida el CADP, debe estar investido de absoluta legitimidad frente a los demás consejeros y ante la opinión pública. También es importante que éste tenga el menor vínculo posible con el gobierno.

3. ¿Cuáles servicios se encuentran adscritos al SADP?:

Existen cargos directivos que son ejecutores de políticas públicas y aún no se encuentran incorporados dentro del sistema, tal es el caso de Chiledeportes - recientemente incluido en el segundo nivel- por su calidad de subsecretaría, aunque en realidad se trata de un ejecutor puro de políticas, la Dirección del Trabajo, Servicio de Impuestos Internos u otros.

Señalan Waissbluth y Costa, miembros del CADP, que al revisar la lista de los servicios es necesario revisar algunos factores institucionales que frenan la mayor cobertura del Sistema:

Por ejemplo hay instituciones que tienen dualidad de roles, entre éstas se encuentran SERNAN, CORFO, las cuales poseen roles de definición y de ejecución de políticas.

“Algunas instituciones tienen dualidad de roles. El SERNAM, o CORFO tienen roles de definición y de ejecución de políticas. Esto se podría resolver separando roles, lo que es además institucionalmente sano, al generar instancias de evaluación y control de la instancia ejecutora con mayor independencia”. Tres Años del Sistema de Alta Dirección Pública en Chile: Rosanna Costa y Mario Waissbluth. Setiembre, 2007

4. Congruencia en los nombramientos de los cargos.

Otra crítica que podría surgir en relación con el nombramiento de los cargos efectuados por el SADP, es que según lo señalado por un miembro del Consejo de la Alta Dirección Pública, se debe evitar el concurso simultáneo en los cargos del primer y segundo nivel, ya que esto no solo representa un problema de carga de trabajo, -para el SADP- en este caso, sustancial, sino algo más profundo y conceptual, que estaría determinado por la necesidad que sea el nuevo Jefe de Servicio del primer nivel, el que participe en la elaboración del perfil del candidato y la decisión de quiénes serán sus directivos de segundo nivel jerárquico. No

obstante, de conformidad con lo observado en las convocatorias realizadas, en la práctica ello no se ha realizado de la manera propuesta, ya que el Ejecutivo ha solicitado en muchos casos comenzar por la selección de cargos del segundo nivel.

“Son muy pocos los médicos que están dispuestos a ser directores de hospitales con las bajas remuneraciones y con los desincentivos de exclusividad”. Entrevista realizada a Osvaldo Artaza, ADP, Director del Hospital Calvo Mackenna. Septiembre 2007

5. Bajas remuneraciones para los ADP: Existe una brecha significativa entre las remuneraciones de los ADP y las que el sector privado paga análogamente para dichos cargos. Este punto fue comprobado a través de un Estudio de Remuneraciones, que efectuó las comparaciones cargo a cargo, evidenciando que la brecha existe y que su magnitud es variable, alcanzando carácter crítico en algunos casos. Uno de los ejemplos que determinan que esta situación es crítica, se manifiesta en que muchos procesos de selección han sido declarados desiertos, por no reunirse al menos tres candidatos idóneos para conformar una nómina.

Al entrevistar a un ADP del sector salud y un profesional privado de ese mismo sector se logró reafirmar la notable diferencia de los sueldos de los profesionales del sector salud, que se desempeñan como directivos públicos, frente a sus homólogos del sector privado. Situación que se aprecia ya que el ser Directivo público los obliga a tener dedicación exclusiva para ejercer el cargo.

6. Convenios de Desempeño: Los convenios de desempeño se incorporaron con la aspiración de que fueran un instrumento importante de gestión y de alineación entre el ADP y la autoridad a cargo, lo que se lograría, dado que el convenio sería suscrito en conjunto con el ministro del ramo.

No obstante, en la práctica, no han respondido a su diseño y no han cumplido con su objetivo y, dado su volumen y carácter formal, entorpecen la labor del ADP, sin reportar beneficios.

7. Seguimiento de la labor realizada por los ADP: Se pudo observar que el SADP, nombra a los Directivos Públicos, pero no les da el debido acompañamiento en las funciones que estos desempeñan. Lo anterior se vuelve indispensable cuando los directivos que son nombrados provienen por ejemplo del sector privado o no han tenido vinculación alguna con el sector público.

Por tal situación la mayoría de los entrevistados, manifestaron la necesidad de que el sistema provea de acompañamiento a los altos directivos, para que éstos puedan, enfrentar en mejores condiciones los desafíos que impone la Alta Dirección Pública.

8. Evaluación de Impacto: Luego de haber transcurrido tres años desde la implementación del SADP, todos los entrevistados coinciden en que es necesario iniciar una evaluación de costos y beneficios. Así como del impacto que puede tener ser ADP nombrado por el sistema. Lo anterior tratando de comprobar si su instauración contribuye o no a la creación de valor público y, si le agrega o no legitimidad a su función.

Al respecto, todos los ADP encuestados han expresado que el haber sido elegidos por el SADP, les otorga mayor legitimidad frente a sus subalternos, quienes confían más en sus capacidades y destrezas por haber sido elegidos a través de un proceso meritocrático.

En cuanto a la evaluación de impacto, cobra importancia la dificultad para aplicar indicadores adecuados que permitan evaluar al SADP en su justo mérito. Es importante también que se realicen comparaciones con otros sistemas en el mundo, con las adecuaciones correspondientes.

En encuesta realizada a 20 estudiantes de la Universidad de Chile. Quienes respondieron a la pregunta. ¿Sabe usted que es el SADP?, 18 dijeron no tener conocimiento 2 contestaron que si habían escuchado pero no tenían muy claro de que se trataba. Setiembre del 2007

9. Identidad Pública y Posicionamiento del SADP: Entre las debilidades en que coincidieron la mayoría de los entrevistados, se encuentra el desconocimiento de que es el SADP, por parte de la mayoría de la sociedad.

En ese sentido, se estimó pertinente efectuar una encuesta a estudiantes de pregrado provenientes del Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile y, que se encuentran a punto de insertarse en el mercado laboral, lo anterior, con el objetivo de corroborar lo señalado por los entrevistados. Los resultados de esta encuesta, arrojaron que lamentablemente el sistema no es conocido por la mayoría y, al no ser debidamente difundido, se presta a interpretaciones y afirmaciones de diversa índole. Por ejemplo, cuando se le preguntaba a las personas por el SADP, la mayoría lo confundía con el Registro Civil.

10. Rendiciones públicas: Otra de las debilidades del SADP se relaciona con la rendición de cuentas. Sobre esto los entrevistados consideran que se debe realizar urgentemente una evaluación de costos y beneficios, así como de los cumplimientos comprometidos en la agenda gubernamental.

*“...Discriminación positiva, tanto las mujeres sí como los indígenas tienen situaciones altamente desventajosas en la sociedad y se deben generar condiciones de acción afirmativa para estos sectores por que han estado en situaciones de desigualdad estructural”
Entrevista realizada a Claudio Fuentes, Director de FLACSO, Chile.
Septiembre 2007.*

11. Propuesta de discriminación positiva: Es importante destacar la propuesta realizada por uno de nuestros entrevistados el cual se refirió a la necesidad de implementar políticas de “discriminación positiva” fundamentadas en el principio de igualdad de oportunidades, con la finalidad de permitir la selección

de un porcentaje determinado de mujeres y de representantes de las poblaciones indígenas del país, a efecto de contribuir a la reducción de la brecha social existente, vinculando tales propuestas al marco jurídico legal vigente y a los correspondientes requerimientos presupuestarios.

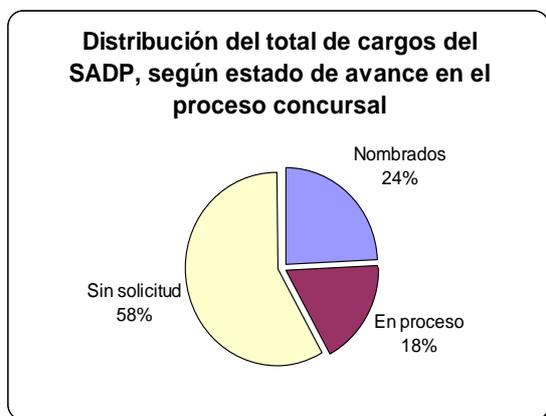
2.6. Algunos datos estadísticos del SADP

Avance en la implementación del Sistema de Alta Dirección Pública

El sistema, ha realizado los siguientes avances: "187 nominaciones, de las cuales 48 corresponden a cargos de primer nivel jerárquico. El número de concursos ha sido superior a esa cifra, pues hay un 25% de casos declarados desiertos (al menos una vez) por los propios Comités de Selección, y otro 10% de nóminas rechazadas por la autoridad". (Costa y Waissbluth, 2007)

Distribución de cargos incorporados al SADP, según estado del avance del proceso concursal, a agosto de 2007

Gráfico 2.5

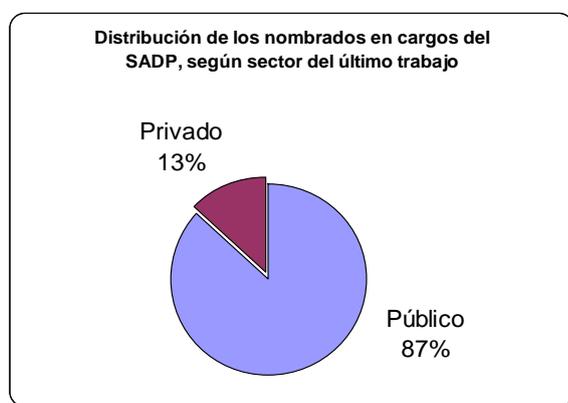


Fuente: Servicio Civil

Distribución de nombrados/as por el SADP según sexo, a agosto de 2007

Distribución de nombrados/as por sector según el último cargo o ocupado a agosto del 2007

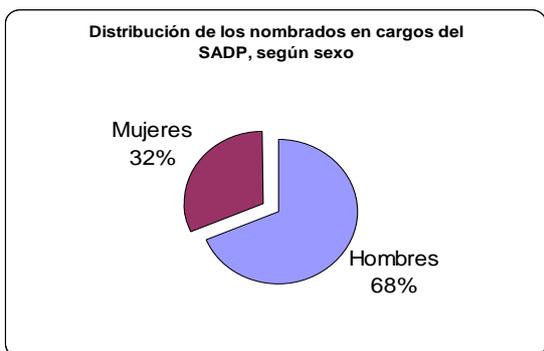
Gráfico 2.6



Fuente: Servicio Civil

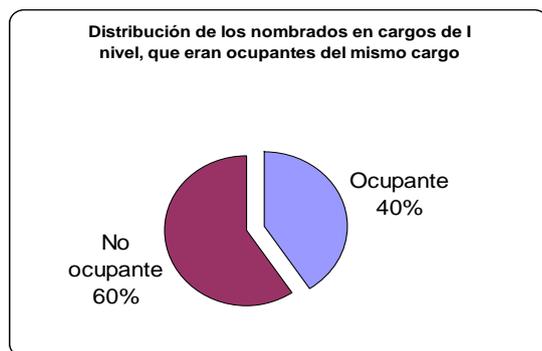
Distribución de los nombrados/as, del SADP según la ocupación anterior del cargo en el que fueron designados, a agosto del 2007

Gráfico 2.7



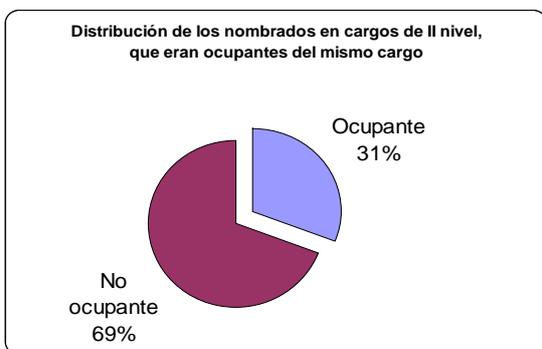
Fuente: Servicio Civil

Gráfico 2.8



Fuente: Servicio Civil

Gráfico 2.9



Distribución de los nombrados/as, por el SADP, según la ocupación anterior del cargo en el que fueron designados, a agosto de 2007

Fuente: Servicio Civil

En la parte de anexos se mostrarán más datos estadísticos del

“El sistema de Alta Dirección Pública constituye una de las reformas más importantes del Sistema Chileno en cuanto a la meritocracia y, como toda reforma, puede mejorar conforme avanza en el tiempo”. Entrevista realizada al ex Presidente de Chile, Ricardo Lagos. Agosto 2007.

2.7. Principales Resultados de la Investigación.

A continuación se presenta los elementos más relevantes obtenidos del diagnóstico, a modo de conclusión y realizados por la autor del presente estudio de caso.

Características principales del SADP:

La Reforma de la Gestión Pública aplicada en Chile, pretende que la elección y promoción de los altos directivos públicos sea realizada ciñéndose a la meritocracia, resultando importante señalar que históricamente, en Chile, el proceso de selección de candidatos al sector público no se efectuaba en base a dicho principio. Por el contrario, el Presidente negociaba estos nombramientos con los partidos políticos, prevaleciendo de esa manera, la politización, el clientelismo, la apropiación del sistema por intereses particulares y el cuoteo. A través de éste último, algunos candidatos y partidos recaudaban fondos prometiendo favores que concedían los altos directivos cuoteados, con el resultado de que la calidad de los bienes y servicios que produce el Estado sea baja, así como frente a todos los grupos de la sociedad perjudicando a los sectores más pobres del país y, debilitando la figura del Presidente, quien muchas veces se vio obligado a "compensar" a aquéllos que habían colaborado con su campaña electoral.

Hoy, con la reforma implantada se desea otorgar a la **meritocracia** un rol protagónico, al ser considerada un atributo fundamental del sistema público, ya que le imparte a éste seguridad jurídica, además que va de la mano con el proceso de desarrollo económico de Chile. En estricto y, siguiendo muchas de las definiciones que han surgido en torno a la meritocracia, ésta posee un papel esencial en el sector público, según la cual las posiciones jerárquicas son conquistadas en base al mérito personal, habiendo una predominancia de valores, asociados a la educación, la habilidad, el liderazgo, la capacidad y la competencia, en lugar de prevalecer prácticas discriminadoras en razón de la raza, el sexo, la pertenencia a algún partido político, entre otras.

Experiencia Internacional

Ahora bien, a partir de lo señalado anteriormente, no podemos dejar de mencionar que la Reforma en la Gestión Pública instaurada en Chile, recoge varios aspectos de la llevada a cabo en otros países, como por ejemplo, en Nueva Zelanda, aplicada en 1988.

En este caso, la reforma se caracterizó por el nombramiento de los altos directivos públicos, separando del proceso político, en el cual el State Service Commissioner (Comisionado del Servicio Público), generalmente con la colaboración de los headhunters (sistema profesional de búsqueda), define la lista de potenciales candidatos recomendados para el nombramiento de los gerentes, quienes son elegidos por el gabinete, los cuales podrán rechazar la recomendación y, solicitar la elección de una persona determinada. También destaca la evaluación periódica del rendimiento de los altos directivos públicos y, la recompensa a quienes demuestren un buen funcionamiento, así como el desplazamiento de los que fracasen en su cometido.

2.8. Propuestas del autor sobre los desafíos del SADP:

Una vez concluido el Diagnóstico Integral del SADP de Chile, se consideró pertinente realizar algunas consideraciones, mismas que se han construido a partir del Diagnóstico realizado al SADP, así como de las distintas percepciones obtenidas de las múltiples entrevistas realizadas a los actores claves y clientes del sistema:

1) Conflictos dentro del SADP. Una clara necesidad de autonomía del CADP.

En relación a los conflictos sobre gobernabilidad dentro del SADP, se considera que, dado que sobre el CADP recae todo el peso del buen funcionamiento del sistema, se le debe de invertir de autonomía, tanto legal como presupuestaria, necesaria para que pueda ejercer las tareas que se le han encomendado. Esta autonomía deberá

estar orientada en gran medida a descentralizar el poder que ostenta el Servicio Civil en el CADP, y darle con ello el carácter de un verdadero Sistema de Alta Dirección Pública.

Se recomienda hacer modificaciones legislativas para que la Dirección del Servicio Civil integre el consejo, pero no precisamente lo deba presidir. Consideramos que quién dirija el CADP, debe estar legitimado frente a los demás miembros que lo integran. En este mismo sentido, podrían ser los mismos miembros del CADP, quienes elijan el presidente (a). La persona que ostente dicho cargo, se considera que debe tener el menor vínculo con el gobierno.

2) Sobre los servicios que se encuentran adscritos al SADP:

Sobre los servicios adscritos al SADP, se considera que sin duda la DNSC, debe ser un servicio adscrito al Sistema en donde sus funcionarios correspondientes al 2º nivel deben de concursar por sus cargos, no así el cargo de Director (a) de este servicio quien nos parece debe ser designado por la Presidencia de la República para darle gobernabilidad al Sistema.

Sobre la incorporación de nuevos servicios al Sistema, se considera que las reformas políticas deben implementarse gradualmente. Sin embargo, es recomendable que este tipo de aspectos como el de solicitar agilidad al SADP se plantee y genere polémica, para que en un futuro las autoridades correspondientes den el apoyo necesario al sistema; y este pueda realizar todas las tareas que le han sido encomendadas.

3) Identidad Pública y Posicionamiento del SADP:

Sobre este punto, es urgente la necesidad de que el sistema se posicione a través de un slogan que pueda ser reconocido frente a la opinión pública, por que, si bien es cierto el sistema ha tenido una creciente legitimidad frente al Congreso y la Presidencia, existe, como se enunció en la Síntesis de Diagnóstico del SADP, un

gran desconocimiento por parte de la mayoría de chilenos, hasta se le confunde con el Registro Civil.

Por tal motivo la urgencia de reconocimiento a través de una marca es una tarea que el sistema debe trabajar. Instaurar técnicas de difusión a través de los principales actores –autoridades gubernamentales, parlamentarios, asociaciones de funcionarios, centros académicos, opinión pública y los medios de comunicación, entre otros- acerca de las ventajas que representa participar en procesos de selección de ADP, fundamentados en la meritocracia, con la finalidad de brindar al país servicios públicos más eficientes y eficaces.

4) Rendiciones públicas

Consideramos importante que un sistema, creado para garantizar transparencia, probidad y otras garantías de valor similar, debe también de rendir cuentas de sus funciones, misma que podría realizar a través de la Contraloría General de la República o ante el Senado de la República.

5) Remuneraciones de los directivos:

Adoptar decisiones de fondo para incrementar los recursos destinados a mejorar las remuneraciones de los ADP, ya que si esto no se enmienda en el sistema, no dará los efectos para lo cual fue creado, pues pese a que existan todos los mecanismos para elegir a los mejores funcionarios del país en puestos directivos, los mejores no estarán dispuestos a prestar sus servicios por bajos salarios.

6) Mejorar los convenios de desempeño:

Mejorar la eficiencia y eficacia de los convenios de desempeño, para que puedan consolidarse como un instrumento de evaluación de desempeño idóneo.

7) Apoyo y seguimiento a los ADP:

Realizar mayores esfuerzos en el apoyo y seguimiento de los ADP, dotándoles de las herramientas necesarias para su capacitación y formación continua como funcionarios públicos.

Realizar encuestas a los directivos para poder tener conocimiento de cuáles son las mayores dificultades con las que éstos se encuentran al ejercer sus funciones.

8) Aprovechamiento de recursos:

Contar con una base de datos adecuada que permita que la información brindada por el candidato que se ha presentado en algún proceso de selección anterior y, que haya sido elegido como idóneo, se mantenga para efectos de un nuevo proceso análogo, en el que él decida volver a presentarse. De esa manera, se ahorrarán costos innecesarios al Estado, evitando la duplicidad en el ejercicio de las funciones de selección de ADP.

9) Evaluación de Costos y beneficios de la incorporación del SADP.

El tema de la evaluación de costos y beneficios que genera el SADP, ha sido una de los argumentos más fuertes que han utilizados los detractores del sistema para criticarlo y uno de los retos más grande que posee éste. La realidad es que es una cuestión muy discutible ya que: **¿Cómo se puede medir la transparencia?, ¿Cuál es el precio de la probidad?, ¿Cuántos millones obtiene el Estado con la meritocracia?**. Las variables para realizar una evaluación de costos y beneficios que genera el sistema son poco claras. Sin embargo se recomienda realizar una evaluación cualitativa del funcionamiento y de los resultados que han generado los altos directivos públicos nombrados por éste.

CAPÍTULO 3

3. VIABILIDAD TÉCNICA, JURÍDICA Y POLÍTICA DE APLICAR EL SISTEMA DE ALTA DIRECCIÓN PÚBLICA CHILENO EN COSTA RICA

En este capítulo se refiere a la viabilidad de implementar en Costa Rica un Sistema de Alta Dirección Pública similar al chileno, con las adaptaciones necesarias para incorporarlo a la gestión pública costarricense. En ese sentido, analizaremos cuáles serían los factores que obstaculizarían y cuáles sustentarían la implementación de dicha propuesta.

En Costa Rica, según lo estipula el artículo 4 de la Ley N° 4646 "Integración de las Juntas Directivas y Gerencias de las Instituciones Autónomas", los Gerentes Públicos y los Presidentes Ejecutivos son nombrados por el Consejo de Gobierno, de manera discrecional.

Según el artículo 4, inciso g) del la Ley N° 1581 "Estatuto del Servicio Civil", los cargos de Directores y Directores Generales de los Ministerios, así como los de las oficinas adscritas a ellos, las desconcentradas y descentralizadas dependientes de los Ministros y Viceministros, son considerados como cargos de confianza. Este artículo fue reformado por leyes Nos.1918 de 5 de agosto de 1995, 6440 de 16 de mayo de 1980 y 7767 de 24 de abril de 1998, siendo antes estos cargos nombrados por concursos públicos realizados por el Servicio Civil.

Pero, si el nombramiento de los Altos Directivos Públicos de esas entidades son de exclusiva confianza del Poder Ejecutivo, entonces:

**¿Cuentan los ciudadanos costarricenses con la garantía que dichos funcionarios son los más idóneos para el ejercicio de sus cargos?,
¿Pueden tener los costarricenses certeza de que los recursos destinados a estas entidades serán utilizados de manera eficiente y eficaz?**

Estas preguntas nos dejan muchas interrogantes. Sin embargo, lo que sí queda evidenciado es que en Costa Rica la selección de Altos Directivos Públicos no se efectúa estrictamente en base al mérito.

Los costarricenses no cuentan con ninguna garantía de que los directivos nombrados por confianza política sean idóneos para ocupar dichos cargos. Los dos escándalos de corrupción más grandes que ha experimentado Costa Rica en que se han visto envueltos ex Presidentes del país y altos dirigentes de los dos partidos tradicionales, se produjeron en las dos empresas públicas más importantes que tiene este país como son la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) y Instituto Costarricense de Electricidad (ICE).

3.1 ¿En Costa Rica es técnicamente posible aplicar un SADP similar al chileno?

Chile, Uruguay y Costa Rica: Cuando hablamos de índices latinoamericanos correspondientes a Disminución de Pobreza, Niveles de Educación, Cobertura en Salud, Gobernabilidad, Transparencia y Probidad, que Chile, Uruguay y Costa Rica, encabezan los primeros lugares.

Chile y Costa Rica: Asimismo, después del análisis comparativo realizado en el primer capítulo del presente Estudio de Caso referido al Informe de la Situación del Servicio Civil de América Latina, se corroboró que Costa Rica y Chile, también en este aspecto comparten similitudes, mismas que nos llevan a afirmar que es viable técnicamente implementar una reforma de este tipo.

Remuneraciones de Altos Directivos de Chile y Costa Rica: Las remuneraciones de los Altos Directivos tanto de Chile como en Costa Rica son similares, lo anterior se puede desprender del Análisis sobre los países de América Latina, Diciembre 2003, sobre "La remuneración de los Altos Dirigentes del Sector Público"

Cuadro 3.1:

Remuneraciones de los directivos públicos como proporción del salario medio

Bolivia	38	
México	35	
Colombia	23	
Brasil	20	
Chile	17	Similitud en las remuneraciones
Costa Rica	10	
Inglaterra	7	Similitud Remuneraciones
Estados Unidos	5	
España	4	
Venezuela		

Fuente: "Las Remuneraciones de los Altos Dirigentes del Sector Público: Un Análisis sobre los países de América Latina" BID y CLAD, Diciembre de 2003.

Según el Informe de la Situación del Servicio Civil en América Latina una porción significativa de puestos en Costa Rica se eligen en base al mérito

Según el Informe de la Situación del Servicio Civil en América Latina, Costa Rica presenta en las prácticas de gestión de los recursos humanos índices que la ubican en un nivel medio. Presenta en el subsistema de empleo el puntaje más alto estableciendo que una porción significativa de los puestos se administra en base a principios de mérito más allá de que puedan existir algunos desvíos en ese aspecto.

Al encontrarse Costa Rica familiarizada con designaciones realizadas en base al mérito de los profesionales, nos da señales positivas para pensar en incorporar un sistema de selección de Altos Directivos Públicos basado en el mérito, ya que podríamos concluir que la función pública costarricense, se encuentra culturalmente adaptada a la elección por meritocracia, ya que la mayoría de cargos correspondientes al Gobierno Central se seleccionan de esa manera, exceptuando únicamente y según el artículo 4º del Estatuto del Servicio Civil de Costa Rica a:

- a) Los Jefes de Misiones Diplomáticas y los Diplomáticos en misión temporal.
- b) El Procurador General de la República.
- c) Los Gobernadores de Provincia.
- d) El Secretario y demás asistentes personales directamente subordinados al Presidente de la República.
- e) Los oficiales mayores de los Ministerios y los choferes de los Ministros.
- f) Los servidores directamente subordinados a los ministros y viceministros, hasta un número de diez (10). Tales servidores serán declarados de confianza, mediante resolución razonada de la Dirección General de Servicio Civil. No podrá afectarse a funcionarios incluidos actualmente dentro del Régimen de Servicio Civil. (Así reformado este inciso f) por el artículo 1 de la Ley N° 6440, de 16 de mayo de 1980.)
- g) Los cargos de directores y directores generales de los Ministerios, así como los de las oficinas adscritas a ellos, las desconcentradas y descentralizadas dependientes de los Ministros o Viceministros. Queda entendido que estos funcionarios deberán cumplir con el requisito de idoneidad para el desempeño de un cargo, de carácter técnico. (Así adicionado este inciso g) por el artículo único de la Ley N° 7767, de 24 de abril de 1998.). **Inciso al cual nos referimos en las primeras páginas de este capítulo.**

Es importante destacar que según el informe sobre la situación del Servicio Civil en América Latina, el sector descentralizado está fuera del régimen de servicio civil, tiene una tipología de cargos similar a los del Gobierno Central, los trabajadores son fijos y gozan de permanencia mediante contrato de trabajo indefinido, además cuentan con estatutos internos de trabajo y con convenciones

colectivas. Los salarios y prestaciones que ofrecen la mayoría de estas instituciones son superiores a los del Gobierno Central, pues tienen mayor flexibilidad en la incorporación de personal y han sido más permeables a la politización de las decisiones en materia de aprovisionamiento.

En ese sentido, podemos observar como Costa Rica se encuentra fragmentada por la existencia de regímenes diferenciados. El Estatuto de Servicio Civil se aplica para la gestión del 56% de los empleos, estando el 44% restante bajo normas particulares de las entidades descentralizadas, autónomas, empresas públicas, entre otros.

Dirección General del Servicio Civil (DGSC) en Costa Rica administra el 56% del empleo público.

En Costa Rica la Dirección General del Servicio Civil (DGSC) formalmente dependiente de la Presidencia de la República, juega el rol de rectora, reguladora y ejecutora de los principales procesos y actividades de gestión de los recursos humanos, administrando el 56% del empleo público, incluyendo a educación y salud que representan los sectores más grandes del país. Este rol lo desempeña en una forma altamente centralizada el ámbito del Gobierno Central

El mérito en Costa Rica es el índice con mayor valoración en el sistema de servicio civil.

En el Informe sobre Servicios Civiles Latinoamericanos, el mérito en Costa Rica es el índice que obtuvo mayor puntaje, a pesar de haber mantenido algunas prácticas de influencia política, se conserva en mayor grado prácticas básicas que hacen que el mérito sea una realidad, y no sólo un derecho legalmente establecido

Lo anterior se ve reflejado en que un porcentaje importante de los puestos que administra el Servicio Civil son elegidos mediante concursos públicos. El reclutamiento para la provisión de los puestos de trabajo es abierto a todos los candidatos que reúnen los requisitos exigidos, establecidos en base a la idoneidad técnicamente apreciada, y por arbitrariedad.

Los órganos de selección actúan y se desempeñan en general, con una dosis alta de independencia, aunque existen casos de interferencia en las entidades descentralizadas.

3.2.1. Es urgente colocar a los mejores directivos públicos en las instituciones a las cuales el Estado transfiere el mayor gasto público.

Pero el fundamento más fuerte para realizar dicha propuesta es que en Costa Rica, el 61.8% de sus ingresos es destinado para el gasto de las Empresas Públicas y las Instituciones Autónomas, según información obtenida por el Ministerio de Hacienda de Costa Rica, las Operaciones del Sector Público Déficit o Superávit, para diciembre 2005-2006, realizado por el Ministerio de Hacienda de Costa Rica¹³. Lo que representa más de $\frac{3}{4}$ partes del gasto público nacional de Costa Rica que se utiliza en dichas entidades, siendo de urgente necesidad que esas entidades sean dirigidas por las y los mejores profesionales del país.

¹³ <https://www.hacienda.go.cr/NR/rdonlyres/1B33EC4A-B0E0-4DBB-8603-E9CE1D2C3BF9/15292/Operaciones0506.xls>

3.2 ¿En Costa Rica es viable políticamente incorporar un SADP similar al chileno?

“Me parece importante que se busque la excelencia profesional o meritoria en puestos administrativo gerencias, puestos de mando y ejecución de políticas Públicas. Claro que yo apoyo esta propuesta porque viene a regular un campo que del todo no esta reglado y que permite a quien sea el titular del ejecutivo jugar con una amplia gama de alternativas que en muchas ocasiones no son las mejores y por ende tenemos que cada cuatro años las políticas de las instituciones cambian sin son ni ton de ese modo. Si se propone alguna regulación se estaría sentando un precedente importante por cuanto vendría a llenar un vacío legal que en la actualidad es solventado por medio de la costumbre y los usos políticos” .

Rodolfo Sotomayor Aguilar,
Presidente, Suplente, Partido Unidad Social Cristiana. Octubre 2007

En el ámbito político, partimos de la confianza que un ciudadano cualquiera puede tener participación en la función pública del Estado, lo cual constituye un marco indispensable para aplicar una reforma de este tipo. A esto se suma el compromiso del actual Presidente el cual contempla la modernización del Estado y el propósito de hacer más eficiente el Servicio Civil¹⁴ dentro de su agenda de Gobierno.

Otro elemento que garantiza la viabilidad política del proyecto, es que se cuenta el apoyo de un partido político de Costa Rica, que actualmente no se encuentra en el gobierno y se ha caracterizado por ser la segunda fuerza política desde la década de los 90.

El reglamento de la Asamblea Legislativa establece en su articulado N° 1 que es atribución de los diputados proponer o acoger proyectos de ley. Asimismo, establece el artículo N° 114 de ese reglamento, que la presentación de proyectos puede iniciarse también por iniciativa del Poder Ejecutivo.

¹⁴www.hacienda.go.cr/centro/datos/Noticia/Arias%20exigirá%20honradez%20y%20entrega%20total%20a%20su%20equi...

El Partido Unidad Social Cristiana quien ha brindado el apoyo, será el encargado de presentar el proyecto como muestra de su lucha a favor de la probidad y la transparencia.

Seguidamente se presentará un cuadro construido -a partir de la actualidad política de Costa Rica- con los posibles escenarios políticos de lo que podría suceder con la presentación del proyecto en el Congreso de Costa Rica.

Cuadro 3.2.1

Composición del Congreso		
PLN	25	CORULES
PAC	17	CORULES
PUSC	5	CORULES
PML	5	CORULES
MINORIA	5	CORULES
	57	CORULES

Escenarios Posibles		
1er Escenario	Dado que el proyecto de ley es presentado por el PUSC, partido de oposición, es de esperar que este partido logre convencer al resto de la oposición para la aprobación del proyecto de ley. Obteniendo...	32
2do Escenario	Dado que el partido de gobierno cuenta con 25 curules le falta sólo convencer a 4 congresistas para que este proyecto ley no prospere.	29
3er Escenario	Dada la cercanía de las elecciones y en vista que el actual partido de gobierno no encabeza las encuestas, podría adoptar la iniciativa del PUSC como suya, con lo cual se podría obtener...	30

En Costa Rica para realizar una reforma legal de este tipo, se debe de contar con la aprobación de la mitad mas uno de los miembros que integran la Asamblea Legislativa, lo que correspondería a 29 diputados, recordemos que en Costa Rica la Asamblea Legislativa se encuentra integrada por 57 diputados.

3.3 ¿En Costa Rica es viable jurídicamente incorporar un SADP similar al chileno?

La Constitución Política de Costa Rica establece que el Estatuto de Servicio Civil regula "las relaciones entre el Estado y los servidores públicos, con el propósito de garantizar la eficiencia de la administración" (artículo 191).

La Constitución Política y el Estatuto del Servicio Civil establecen que, salvo ciertas excepciones, los servidores públicos deben de ser nombrados con base en la idoneidad comprobada. La selección se lleva a cabo por medio de pruebas de idoneidad a las que se admitirá únicamente a quienes satisfagan los requisitos establecidos por la ley (artículo 5).

De esa forma, tal y como se desprende de los párrafos anteriores, el Servicio Civil excluye la selección de los funcionarios públicos de las Empresas Públicas e Instituciones Descentralizadas, pero la Constitución lo faculta para incluirlos dentro de su régimen, recordemos que su articulado 191 expresamente lo permite "***Un Estatuto de Servicio Civil regula las relaciones entre el Estado y los servidores públicos, con el propósito de garantizar la eficiencia de la administración***".

En base a lo anterior, podemos afirmar que existe la vía legal para incorporar un Sistema de Alta Dirección Pública en Costa Rica, mismo que podría ubicarse dentro de la plataforma del Servicio Civil de larga trayectoria.

Actualmente La Dirección General de Servicio Civil (DGSC) de Costa Rica, según el Programa Estado de la Nación, *XII Informe del Estado de la Nación en Desarrollo Humanos Sostenible* (San José: Programa Estado de la Nación, 2006) realizó un proceso de reestructuración que involucra todas las áreas de esa instancia. Las autoridades pretenden dotar a esas instancias de personalidad jurídica instrumental, a fin de darle mayor independencia económica, situación que en todo favorece la incorporación de un Sistema de Alta Dirección, ya que consideramos que para ser un verdadero sistema se debe tener autonomía.

3.4 Percepción de la Ciudadanía sobre puestos de Confianza en el sector Público de Costa Rica

En una encuesta realizada -durante el desarrollo del presente trabajo- en la Plaza de la Cultura, una de las plazas más populares de Costa Rica, los ciudadanos respondieron a la siguiente pregunta:

¿Que opinión merece el nombramiento de directivos de instituciones públicas sujetos a puestos de confianza?

De las 35 personas encuestadas se obtuvieron los siguientes resultados: Un 47% de los encuestados respondió que era mala, un 26% de los costarricenses encuestados respondió que era regular, un 18% respondió que era buena y un 10 % respondió que no sabe.

Figura 3.2.1



Como se desprende de la anterior muestra los costarricenses entrevistados no tienen una buena percepción de los cargos públicos que son nombrados por confianza política.

3.5 El camino para implementar una reforma de este tipo:

El camino para implementar una reforma de este tipo no es fácil, puesto que ello implica limitar cargos que antes se podían manejar de forma discrecional por el gobierno, para hacerlo de manera meritocrática. Esto sin duda tocará de forma directa a muchos sectores y grupos que militan en partidos políticos con la esperanza de obtener un cargo por su militancia.

Sabemos que la adopción de un sistema meritocrático va más allá de fundamentos jurídicos y técnicos, es más, trasciende del apoyo que un partido político con peso político dentro del Estado pueda otorgar a una propuesta de este tipo. Pero lo que sí queda claro es que este estudio será un precedente más sobre la necesidad incorporar en los cargos públicos, a profesionales idóneos que garanticen el buen uso de los recursos entregados por el Estado.

3.6 Para mantener o implementar un régimen de méritos, deben considerarse varios actores, entre los cuales podemos señalar los siguientes

Autoridades políticas. Este grupo es importante en tanto que son ellos los que deben establecer el rumbo (no en forma unilateral) de las organizaciones, pues por definición, son los responsables de cumplir con los objetivos trazados por un Gobierno. **(Lee, G. 2005)**

Grupos de presión: Los grupos de presión son el enlace de los trabajadores con las autoridades, por lo que su función es la de llevar las diferentes situaciones a los diversos espacios para su negociación. **(Lee, G. 2005)**

Medios de comunicación. Los medios de comunicación son de suma importancia, pues son los responsables de difundir lo que se necesita en las instituciones de gobierno. **(Lee, G. 2005)**

CAPITULO 4

4. PROPUESTA

4.1 Costa Rica necesita implementar un sistema de Alta Dirección Pública. **¿Pero para cuáles instituciones?**

Empresas Públicas e Instituciones Descentralizadas: Como se pudo comprobar, el 61.8% de los ingresos de Costa Rica es destinado para el gasto de las Empresas Públicas y las Instituciones Autónomas, lo que representa más de las $\frac{3}{4}$ partes del gasto público nacional de ese país.

Lo anterior, muestra la necesita incorporar un sistema de Alta Dirección Pública que garantice la elección de los mejores Directivos Públicos del país para que presten sus servicios en las empresas públicas e instituciones autónomas del Estado, en las cuales como se señaló anteriormente se destina 61,8% del Gasto Público y, con ello, garantizar la eficiencia y la eficacia en la prestación de los servicios públicos que nos brindan.

Se recomienda hacerlo sólo para esas entidades, ya que el otro sector donde se podría aplicar un Sistema de Alta Dirección Pública, como se nombró anteriormente, es para los cargos de directores y directores generales de los Ministerios y, no tendría razón de ser debido a que éstos pasaron recientemente a ser puestos de confianza, pues anteriormente eran elegidos en base al mérito por el Servicio Civil de Costa Rica. Dado lo reciente de esa reforma, se considera poco viable recomendar incorporar a dichos puestos en la propuesta de sistema para ese país.

4.2. Propuesta de SADP para Costa Rica.

En Chile, según uno de los primeros informes sobre el SADP realizado por dos miembros del CADP, Rosanna Costa y Mario Waissbluth, titulado **“Tres Años del Sistema de Alta Dirección Pública en Chile: Balance y Perspectivas”**, Septiembre, 2007, nos presenta como *“la Ley 19.882 buscó instituir un nuevo estamento directivo dentro de la administración del Estado, encargado de ejecutar las políticas y el programa de cada gobierno. Directivos con liderazgo, seleccionados por su experiencia, sus conocimientos y su capacidad estratégica permitirían incrementar la eficiencia en el uso de recursos y de las instituciones públicas. Para ello es necesario satisfacer una serie de requisitos”*:

Sobre la base de esos requisitos, considerados por estos dos miembros del CADP chileno, es que presentamos lo que es nuestra propuesta de Sistema de Alta Dirección Pública para Costa Rica, es decir:

El Sistema de Alta Dirección Pública de Costa Rica se recomienda que se incorpore dentro del Servicio Civil de Costa Rica, lo anterior puede realizarse a través de la reforma al Estatuto del Servicio Civil, Ley N° 1581.

Este Sistema deberá de contener a saber:



Fuente: Adaptado al modelo de Sistema de Alta Dirección Pública propuesto por Costa y Waissbluth. Tres Años del Sistema de Alta Dirección Pública en Chile: Balances y Perspectivas.

1) Un Consejo de Alta Dirección Pública: El Sistema de Alta Dirección Pública de Costa Rica debiera tener un Consejo de Alta Dirección Pública similar al chileno, los miembros que lo integrarán deberán ser personas de reconocida trayectoria, este consejo deberá estar constituido también por el Director del Servicio Civil, pero no deberá ser éste quién lo presida, sino que la elección del presidente del Consejo deberá de estar en manos de los miembros que integran a este, invistiéndolo de

esta forma de autonomía en el ejercicio de sus funciones. 2) El Sistema debe tener concursabilidad transparente y expedita. 3) Remuneraciones adecuados para los Altos Directivos. 4) Convenio de desempeños eficientes. 5) Controles burocráticos razonables. 6) Evaluación y retroalimentación del sistema. 7) Apoyo político del Ejecutivo pero autónomo de este. 8) Deberá rendir cuentas al ente que se determine pertinente. 9) Seguimiento y Apoyo a los Altos Directivo seleccionados. No se referirá a cada uno de esos punto con detalle, ya que éstos se han desarrollado en el capítulo 2 del presente estudio de caso.

Conclusiones

1. A partir del análisis sobre los Servicios Civiles de Chile y Costa Rica, se observa, que a pesar que Costa Rica no posee un Sistema de Alta Dirección Pública con las mismas características que el chileno, está provisto de un Régimen de Servicio Civil de larga data, regulado mediante ley. A través de este régimen, adquieren rango constitucional las relaciones entre el Estado y los funcionarios públicos basadas en selecciones de mérito.

2. La Constitución Política y el artículo 5º del Estatuto del Servicio Civil establecen que **salvo ciertas excepciones, los servidores públicos deben de ser nombrados con base de idoneidad comprobada, a partir de lo cual se admitirá, únicamente a quienes satisfagan los requisitos establecidos legalmente.**

3. Según lo señalado en el capítulo tercero de este estudio de caso, se logró comprobar que Costa Rica se encuentra familiarizada con designaciones realizadas en base a la mérito y la idoneidad. Esto genera señales positivas para pensar en incorporar un sistema de selección de Altos Directivos Públicos, ya que se determina que la función pública costarricense se encuentra culturalmente adaptada a designaciones de ese tipo, pues, actualmente la mayoría de cargos correspondientes al Gobierno Central se seleccionan de dicha forma.

4. Un Régimen de Servicio Civil basado en la meritocracia, la idoneidad, igualdad de oportunidades, determinan que dentro de la Gestión Pública Costarricense resulta viable la aplicabilidad de un Sistema de Alta Dirección Pública similar al Chileno, con las adaptabilidades y necesidades respectivas.

Ante la pregunta: **¿Para qué servicios Aplicar un Sistema de Alta Dirección Pública en Costa Rica ?** se concluye y recomienda:

Teniendo en cuenta las características particulares de la función pública costarricense se decide que lo que se necesita es incorporar un sistema que

garantice la elección de los mejores directivos públicos del país, para que presten sus servicios en las empresas públicas e instituciones autónomas del Estado, en las cuales se destina el mayor rubro del gasto público y, con ello garantizar la eficiencia y la eficacia en la prestación de los servicios públicos que nos brindan. En Costa Rica, el 61.8% de sus ingresos es destinado para el gasto de las empresas públicas y las instituciones autónomas. **Teniendo en cuenta que más de las $\frac{3}{4}$ del gasto público nacional, se utiliza en estas entidades, es necesario** aplicar un sistema de selección que garantice la idoneidad de los Altos Directivos Públicos que ocupen esos cargos.

Como se mencionó en el presente estudio, los Directores de los Ministerios en Costa Rica, son elegidos discrecionalmente por los jefes de esas entidades – anteriormente eran elegidos dentro del régimen de designación por mérito, pero a partir de 1998 se reformó el procedimiento-, siempre y cuando cumplan con los requisitos de idoneidad establecidos por el Servicio Civil. Por tal motivo y dado lo reciente de la reforma se decidió no incluirlos dentro de la propuesta de sistema para ese país.

5. La incorporación de un Sistema de Alta Dirección Pública en Costa Rica es viable técnica, jurídica y políticamente, por las siguientes razones:

a) Técnicamente:

1) Costa Rica está acostumbrada a realizar la selección de la mayoría de los funcionarios públicos a través del mérito. Posee toda una estructura de Servicio Civil que respalda y lo coadyuva a realizar dicha práctica.

2) A partir del análisis comparativo realizado en el primer capítulo del presente estudio de caso, se pudo comprobar que Costa Rica y Chile, comparten muchas similitudes – índices similares en cuanto a: Gobernabilidad, Democracia, estructura de partidos, Disminución de Pobreza, Niveles de Educación, Cobertura en

Salud, Transparencia y Probidad -, los que nos llevan a afirmar que es viable técnicamente implementar en Costa Rica, una reforma de este tipo.

3) Según el Informe sobre Servicios Civiles en Latinoamérica, encontramos que tanto Chile como Costa Rica, ocupan lugares similares en cuanto a índices de: mérito, capacidad funcional, competencia, flexibilidad, capacidad integradora; características necesarias para pensar en aplicar un modelo de selección de Altos Directivos Públicos.

b) Jurídicamente:

La Constitución Política y el Estatuto del Servicio Civil establecen que salvo ciertas excepciones, los servidores públicos deben de ser nombrados con base a una idoneidad comprobada. Según el artículo 5º del Estatuto Civil, la selección se lleva a cabo por medio de pruebas de idoneidad a las que se admitirá únicamente a quienes satisfagan los requisitos establecidos por la ley.

De esa forma, tal y como se desprende de los párrafos anteriores, así como del presente estudio, el Servicio Civil excluye la selección de los funcionarios públicos de las Empresas Públicas e Instituciones Descentralizadas, pero la Constitución faculta para incluirlos dentro de su régimen, recordemos que su articulado 191º expresamente lo permite "*Un Estatuto de Servicio Civil regula las relaciones entre el Estado y los servidores públicos, con el propósito de garantizar la eficiencia de la administración*".

c) Políticamente:

Para realizar una reforma legal de este tipo, en Costa Rica se requiere contar con la aprobación de la mitad más uno de los miembros que integran la Asamblea Legislativa, lo que corresponde a 29 diputados, ya que ésta se encuentra integrada por 57 diputados. Actualmente, la Asamblea Legislativa se encuentra conformada

por 25 diputados oficialistas, 17 diputados de oposición y 15 que agrupan los partidos minoritarios.

Bajo este contexto, se ha considerado pertinente realizar una estimación de cada uno de los escenarios que podrían configurarse para la aprobación de la Ley mediante la cual se incorpore un Sistema de Alta Dirección Pública, según lo siguiente:

a) Dado que el proyecto de ley será presentado por el Partido Unidad Social Cristiana, partido minoritario y de oposición, es de esperar que éste logre convencer al resto de la oposición para la aprobación del proyecto de ley, para lo cual se obtendría 32 votos.

b) Dado que el partido de gobierno Partido Liberación Nacional cuenta con 25 curules, le falta sólo convencer a 4 congresistas para que este proyecto ley no prospere.

c) Dada la cercanía de las elecciones y, en vista que el actual partido de gobierno no encabeza las encuestas, éste podría adoptar la iniciativa del Partido Unidad Social Cristiana, con lo cual se podría obtener 30 votos.

6) Pese a lo anterior, se sabe que el camino para implementar una reforma de este tipo no es fácil, va más allá de fundamentos jurídicos y técnicos, es más trasciende del apoyo que un partido político con peso político dentro del Estado pueda otorgar a una propuesta de este tipo. El grado de dificultad de la aprobación de esta reforma, se fundamenta en que ésta implicaría limitar cargos que antes se podían manejar de forma discrecional por el gobierno, para hacerlo de manera meritocrática. Esto sin duda afectará en forma directa a muchos sectores y grupos que militan en partidos políticos con la esperanza de obtener un cargo por su militancia.

7) La implementación de esta reforma en la gestión pública costarricense, no puede omitir la participación de ciertos actores claves, necesarios para aprobación o continuidad de un régimen de méritos, ya que ellos pueden influir positiva o negativamente. Estos actores son:

a) Autoridades políticas.

b) Grupos de presión

c) Medios de comunicación.

BIBLIOGRAFÍA

CROZIER, MICHEL (1996). "La transición del paradigma burocrático a una nueva cultura de gestión pública", Revista del CLAD. Reforma y Democracia, N° 7

CRUZ –COKE, RICARDO. 1952. *Geografía electoral*. Santiago de Chile

Catala, Joan Prats. 2002. "Servicio Civil y Gobernabilidad democrática", en: Revista de Servicio Civil, No.10, San José, Costa Rica, pp. 32-59.

Dirección Nacional de Servicio Civil, Memorias anuales

Dirección Nacional de Servicio Civil, 2007. Reportes estadísticos mensuales.
www.serviciocivil.cl

Foro Iberoamericano: Revitalización de la Administración Pública. 2005. Estrategias para la Implantación de la Carta Iberoamericana de la Función Pública. México D.F.

L. Gunn,1997. "Perspectivas on Public Managment", en J. Cooman y K. Eliassen (ed.) *Managing Public Organizations*, Sage.

Naim, M. (1994). «Public bureaucracies in developing countries: ten paradoxes», en Chaudhry, S.A.et ál. *Civil Service reform in Latin American and the Caribbean. Proceedings o fa Conference*, Technical Paper núm. 259, Banco Mundial.

Programa Estado de la Nación, XI Informe del Estado de la Nación en Desarrollo Humanos Sostenible (San José: Programa Estado de la Nación, 2005)

SHEPHERD, GEOFFREY (1999) "Administración Pública en América Latina y el Caribe: En busca de un paradigma de reforma en ¿De Burócratas a Gerentes?", Banco Interamericano de Desarrollo, BID, Washington.

URZULA VALENZUELA, GERMAN, Germán. Historia política de Chile y su evolución electoral (desde 1810 a 1992). Santiago: Editorial Jurídica, 1992.

WAISSBLUTH, M (2006). "La Reforma del Estado en Chile 1990-2005: de la Confrontación al Consenso".

WAISSBLUTH, M (2002). La reforma del Estado en América Latina. Programa Latinoamericano de Gerencia Pública. Universidad de Chile, IGT, Santiago. Chile.

WAISSBLUTH, M (2005). «La reforma del Estado en Chile 1990-2005», en *Serie Gestión* núm. 76. Centro de Gestión. Departamento de Ingeniería Industrial. Universidad de Chile.

Páginas de interés:

1. Portal Banco Central de Chile www.bcentral.cl
2. FMI: World Economic Outlook Database, Actualización: Abril de 2007
3. [FMI: World Economic Outlook Database, Actualización: Abril de 2007 www.imf.org
4. Presidencia de la República, Ministerio Secretaría General de Gobierno (2007), *Geografía nacional. Situación, Superficie y Extensión* [2007]
5. Portal del Instituto Nacional de Estadística de Chile. Instituto Nacional de Estadísticas - Compendio estadístico (16. Defensa nacional) www.ine.cl
6. www.fundacionpobreza.cl (archivo .pdf)
7. Banco Central de Chile - Nota de prensa - 23 de marzo de 2007.
8. www.cpc.cl - Indicadores de Chile.
9. [http://www.fundacionlibertad.org.pa/html/fileadmin/user_upload/documentos/2007/Competencia Institucio](http://www.fundacionlibertad.org.pa/html/fileadmin/user_upload/documentos/2007/Competencia_Institucio)

10. Portal de Reforma y Modernización en Chile (página desarrollada por el SEGPRES): www.modernizacion.cl
11. Portal del Gobierno de Chile. www.gobiernodechile.cl
12. Portal del Fondo Monetario Internacional
13. www.mideplan.cl

Referencias

Referencia de artículos de periódicos

Author's SURNAME, INITIALS., (La Nación,) 2007. La Argentina, entre los 10 más elegidos para vivir, 28 de enero/ Internacionales.

Anexos

Anexo I Los partidos políticos de Chile en la actualidad

- **Partido Comunista (PC)**: partido de izquierda comunista fundado en 1912 por Luis Emilio Recabarren. El Partido Comunista de Chile se define como un partido de raigambre obrera, campesina e intelectual, inspirado por el pensamiento de Marx y Lenin. Actualmente es el único partido oficial en Chile que representa los ideales marxistas y está agrupado con otros partidos y organizaciones de índole progresista, izquierdista y anti-neoliberal en el pacto Juntos Podemos Más.
- **Partido Humanista de Chile (PH)**: partido de izquierda humanista fundado en 1984, sin ser la escisión de otro existente antes. Agrupa a dirigentes sociales que rechazan el modelo económico, social y cultural

vigente, y que adscriben a los ideales del humanismo internacionalista o Nuevo Humanismo. Junto con el Partido Comunista representa la fuerza más importante del pacto Juntos Podemos Más.

- **Partido Socialista (PS)**: partido de izquierda socialista de los presidentes Salvador Allende y Ricardo Lagos, además de la presidenta actual Michelle Bachelet. En la actualidad el PS está muy lejos de las vías al socialismo que defendiera durante el gobierno de Salvador Allende, debido a la renovación que sufrió durante el régimen militar que lo han puesto a la par ideológicamente con los partidos socialdemócratas de la actualidad. Tiene sus orígenes históricos en la Sociedad de la Igualdad liderada por Francisco Bilbao y Santiago Arcos.
- **Partido por la Democracia (PPD)**: partido de centro-izquierda socialdemócrata, socioliberal y liberal progresista, en un principio instrumental para ganar el plebiscito de 1988. De inspiración similar a la del PS, cuenta entre sus militantes y fundadores al ex presidente, Ricardo Lagos Escobar. Ciertos éxitos en el plano electoral (sobre todo en parlamentarios) han consolidado a este partido en el actual espectro político chileno. Hoy sus representantes adhieren a las políticas progresistas en lo valórico y a las ideas socialdemócratas que intentan reformar el sistema neoliberal. Es la primera fuerza parlamentaria de la Concertación.
- **Partido Radical Socialdemócrata (PRSD)**: partido socialdemócrata de centro, heredero del Partido Radical, pero actualmente muy minoritario.
- **Partido Demócrata Cristiano (PDC)**: partido de centro, el cual pertenecieron los presidentes Eduardo Frei Montalva, Patricio Aylwin y Eduardo Frei Ruiz-Tagle. Un partido que sigue los valores tradicionales cristianos. Nace bajo el alero de los primeros gobiernos de centro democristianos europeos como el de Konrad Adenauer en Alemania y la Alcide De Gasperi en Italia.

- **Renovación Nacional (RN)**: partido de centro-derecha, fue el primer partido en formarse luego de promulgarse la Ley Orgánica Constitucional de Partidos Políticos en 1988. Se encasilla dentro de los cánones progresistas, y de una derecha liberal, regionalizadora y campesina. Fue fundado por Andrés Allamand. Dentro de su pacto ha tenido un rol de bajo perfil, pero siempre influyente en la praxis-política y en la contingencia nacional, en mayo de 2005 desconoce todo acuerdo con su compañero de pacto (UDI) y levanta como candidato a las presidencia a Sebastián Piñera, para luchar con su compañero de pacto Joaquín Lavín. Forma parte junto a la UDI del pacto Alianza por Chile.
- **Unión Demócrata Independiente (UDI)**: partido de derecha, se originó como un movimiento gremialista fundado por Jaime Guzmán, ex ministro de Augusto Pinochet, en 1983. Luego del movimiento estudiantil denominado "Movimiento Gremial", se creó bajo el nombre de Movimiento Unión Demócrata Independiente, pero luego hecho partido político en 1989. Se alineó con Renovación Nacional en 1989 para hacer de la transición a la democracia un acto no violento. Su fundador, también redactor de la última constitución (1980), fue asesinado por el Frente Patriótico Manuel Rodríguez en 1991. Se ha caracterizado por ser promotor de una derecha vinculada a la iglesia católica, a los valores históricos y morales. Retomó su ideal popular basado en el «cosismo» en el cual fue fundado, durante la candidatura presidencial de Joaquín Lavín el año 1999-2000. Para las elecciones del 2005 fue su candidato Joaquín Lavín junto a su compañero de pacto, Sebastián Piñera. Forma parte junto a RN del pacto Alianza por Chile.

OPERACIONES DEL SECTOR PÚBLICO
DÉFICIT O SUPERÁVIT
Diciembre 2005 - 2006
(millones de colones y porcentajes del PIB)

	Dic-05				Dic-06			
	INGRESOS	GASTOS	DEF.(-) SUP.(+)	%	INGRESOS	GASTOS	DEF.(-) SUP.(+)	%
DÉFICIT COMBINADO SEC.PUB.	-	-	-217.589,8	-2,28%	-	-	-44.690,9	-0,39%
PERDIDAS DEL BANCO CENTRAL	-	-	-135.786,3	-1,42%	-	-	-131.346,7	-1,16%
SECTOR PUBLICO NO FINANC.	3.426.185,2	3.507.988,7	-81.803,5	-0,86%	4.286.108,3	4.199.452,5	86.655,8	0,77%
GOBIERNO CENTRAL (RECONOCIDO)	1.321.384,6	1.521.590,0	-200.205,4	-2,10%	1.638.352,7	1.759.410,4	-121.057,7	-1,07%
RESTO DEL S.P.N.F	2.104.800,6	1.986.398,7	118.401,9	1,24%	2.647.755,6	2.440.042,1	207.713,5	1,83%
EMPRESAS PUBLICAS	1.299.765,7	1.280.832,1	18.933,6	0,20%	1.608.457,6	1.602.552,9	5.904,7	0,05%
CNP	17.382,9	13.294,1	4.088,8	0,04%	19.204,6	13.125,4	6.079,2	0,05%
FANAL	8.912,9	9.986,3	-1.073,4	-0,01%	10.060,6	9.795,6	265,0	0,00%
ICAA	46.185,1	35.038,5	11.146,6	0,12%	50.107,3	44.751,0	5.356,3	0,05%
ICE	467.356,4	464.337,9	3.018,5	0,03%	547.793,7	525.127,5	22.666,2	0,20%
INCOP	11.519,3	7.823,1	3.696,2	0,04%	19.121,0	24.166,8	-5.045,8	-0,04%
JPSSJ	54.612,0	52.503,3	2.108,7	0,02%	65.191,7	61.721,9	3.469,8	0,03%
RECOPE	693.797,1	697.848,9	-4.051,8	0,07%	896.978,7	923.864,7	-26.886,0	-0,24%
INST. DESCENTRALIZADAS	805.034,9	705.566,6	99.468,3	1,04%	1.039.298,0	837.489,2	201.808,8	1,78%
CCSS	663.628,2	568.210,2	95.418,0	1,00%	870.897,9	687.187,8	183.710,1	1,62%
CTAMS	1.024,0	1.827,5	-803,5	-0,01%	631,6	931,5	-299,9	0,00%
FODESAF	82.138,6	89.808,9	-7.670,3	-0,08%	101.622,2	98.118,4	3.503,8	0,03%
ICT	8.982,5	5.725,7	3.256,8	0,03%	11.651,4	9.374,5	2.276,9	0,02%
IDA	17.085,2	10.179,8	6.905,4	0,07%	15.094,6	8.718,6	6.376,0	0,06%
INA	28.479,9	26.373,4	2.106,5	0,02%	34.744,7	28.357,0	6.387,7	0,06%
OCIS	3.696,5	3.441,1	255,4	0,00%	4.655,6	4.801,4	-145,8	0,00%
PIB		9.542.858,0			11.322.818,7			