



INGENIERÍA INDUSTRIAL
UNIVERSIDAD DE CHILE

MAGÍSTER EN GESTIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS-MGPP

ESTUDIOS DE CASO N° 136

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

Denis Ortega.

Agosto 2016

Magíster en Gestión y Políticas Públicas
Fono (562) 2978 4067, Fax (562) 2689 4987
www.mgpp.cl — mgpp@dii.uchile.cl
República 701, Santiago, Chile

Resumen

El artículo busca describir y comprender el rol que han tenido los factores impulsores y obstaculizadores en la implementación, desarrollo y estado actual del Sistema de Alta Dirección Pública (SADP) de Chile al 2014. Para abordar el tema se utilizó la metodología de estudio de caso (EDC), la información analizada provino de revisión documental y entrevistas a actores claves en el proceso de implementación del sistema, mismas que fueron analizadas mediante el método de análisis de contenido, retomando también, bibliografía académica, notas de prensa y datos oficiales sobre el SADP. Los factores impulsores identificados corresponden a: 1) las crisis y tensiones del sistema político; 2) la fortaleza institucional y 3) el reconocimiento interinstitucional e internacional que ha ganado el sistema en el tiempo. Por otro lado, los factores obstaculizadores consisten en: 1) la cultura de patronazgo político en la administración pública; 2) las cláusulas de patronazgo político en el diseño del SADP y 3) los obstáculos técnicos del mismo. Ambas categorías dialogantes entre sí explican el estado actual del fenómeno en estudio.

Palabras clave: Implementación de políticas públicas, Alta Dirección Pública, Modernización del Estado.

Introducción

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

Estudios recientes relacionan la profesionalización del Servicio Civil (SC) con un impacto positivo en el desarrollo económico, democrático, reducción de los niveles de pobreza y corrupción (Lafuente *et al.*, 2012). A pesar de los beneficios que conlleva la implementación de un SC profesionalizado, este tipo de reformas no han logrado implementarse en todos los países Latinoamericanos y en vías de desarrollo (Lafuente *et al.*, 2012). En la misma línea, los autores Ramos y Scrollini (2013) plantean que “ante la dificultad de avanzar en la profesionalización de un SC como un todo, la figura de la Alta Dirección Pública (ADP), compuesta por un cuerpo de gerentes profesionales separados de la política y de la burocracia de línea, comenzó a ser vista como una de las piezas fundamentales en materia de reforma del Servicio Civil”.

Los sistemas de selección de los altos directivos públicos han sido uno de los temas relevantes en la Modernización del Estado desde la década de 1990 en América Latina, bajo la premisa de que los procesos de cambio y/o mejoramiento organizacional y la implementación consistente de las decisiones políticas requieren de un cuerpo directivo altamente capacitado (Iacoveillo, M., Llano, M. & Strazza, L, 2011). En este contexto, el estudio del Sistema de Alta Dirección Pública Chilena generó gran interés. Por ejemplo, Iacovello y Strazza (2009) expresan que el SADP Chileno es la representación del caso más exitoso de implantación del sistema británico en Latinoamérica, al incorporar concursos que ponen el énfasis en las competencias “blandas” de los postulantes y ya no tanto en los de antecedentes, experiencia y titulación, aun cuando esto no implique la total prescindencia de estos elementos. Longo (2013) agrega que los logros del SADP Chileno lo acreditan como una de las experiencias en reformas de gestión pública más relevantes producida en este siglo, en Latinoamérica y el mundo.

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

Estos hechos hacen suponer, que a pesar de que el SADP fue diseñado para erradicar la cultura clientelar con la que se elegían los altos cargos en el Estado en Chile (Rehren, 2002), el SADP se ve aún

perjudicado por trazas de patronazgo político (Olavarría-Gambi y Dockendorff, 2016).

Diversos trabajos han analizado el funcionamiento del Sistema de Alta Dirección Pública de Chile buscando identificar lecciones útiles para el desarrollo del mismo, de sistemas similares y desafíos que enfrenta. En este contexto, Waissbluth y Costa (2007) analizan el desenvolvimiento de la ADP a tres años de su implementación, abordan las primeras falencias del sistema y proponen algunas recomendaciones para corregirlas. Iacovello y Llano (2012) realizan un estudio exploratorio comparado entre los sistemas ADP de México, Perú, Argentina y Chile, identifican que los sistemas de Chile y México han adoptado elementos de un sistema basado en el puesto más que uno de carrera, y concluyen que en América Latina hay una tradición populista y clientelar que se impone por sobre la implementación de sistemas meritocráticos de nominación de directivos públicos. Longo (2013) a 10 años de ADP en Chile, define las características básicas y aspectos positivos del modelo de Sistema de Alta Dirección Pública Chileno, destaca algunas mejoras que deberían ser incorporadas para fortalecerlo y también agrega que los procesos vinculados a la implementación de estos sistemas son relativamente nuevos en América Latina, mientras otros países en su mayoría los pertenecientes a la OECD, los han implementado tiempo atrás.

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

En este contexto, esta investigación aborda el proceso de instalación, implementación e institucionalización del Sistema de Alta Dirección Pública Chileno. Se llevó a cabo un análisis de los factores impulsores y obstaculizadores que han incidido significativamente en el estado de implementación en que se encuentra el SADP transcurrido 11 años desde su creación en el año 2003. También se busca situar el SADP Chileno dentro de los modelos de Sistemas de Alta Dirección Pública definidos por la OECD, y poder establecer qué elementos puede incorporar el sistema chileno para mejorar su efectividad.

Los Sistemas de Alta Dirección Pública

La definición de los Sistemas de Alta Dirección Pública es imprecisa. La introducción de los mismos como mecanismos de mejora en la gestión pública es relativamente nueva y se ha producido principalmente en los países que conforman la OCDE (Lafuente *et al.*, 2012). En general existe mucha retórica que explica el porqué de la creación, reforma o existencia de los SADP, por lo que es difícil discernir a los distintos problemas a los que estos sistemas están respondiendo. Sin embargo, la literatura señala la existencia de problemas funcionales a los que los SADP parecen dar respuesta.

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

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

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

La creación de los Sistemas de Alta Dirección Pública, parece también, estar respondiendo a circunstancias político-administrativas locales. Por ejemplo, en Chile el desarrollo del SADP ha provisto la oportunidad de introducir mecanismos basados en el mérito para la selección de los altos cargos directivos

en el Estado, los cuales habían estado tradicionalmente en manos de funcionarios meramente políticos (Lafuente *et al.*, 2012). En Estados Unidos y El Reino Unido pareciera ser que los propósitos implícitos de la creación de este tipo de sistemas son la atracción y retención de funcionarios con características muy específicas como la tolerancia al riesgo. Esto lo han podido lograr a través de mecanismos como el énfasis distintivo entre los salarios y prestaciones de contratos relacionados al rendimiento (Lafuente *et al.*, 2012).

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

Dentro de la amplia categoría de Sistemas de Alta Dirección Pública, existen varios modelos, esto va en dependencia de las culturas administrativas, acontecimientos históricos y soluciones constitucionales de cada país OECD, 2008: formalizados vs reconocidos, centralizados vs descentralizados y los basados en carrera vs los basados en puestos (Lafuente *et al.*, 2012), es decir, lo anterior guarda coherencia con los modelos de Servicio Civil anteriormente referenciados. Los formalizados pueden ser definidos por una ley o por una política como grupo aparte de los funcionarios públicos tradicionales (ejemplo: Holanda, Chile y Nueva Zelanda), los reconocidos están definidos pero no necesariamente por una ley o un instrumento político (ejemplo: Francia, España, Suecia, entre otros) (Lafuente *et al.*, 2012).

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

En los sistemas basados en carrera los altos directivos son seleccionados de un grupo de candidatos originalmente contratados a través de méritos académicos y exámenes de competencias; la promoción y movilidad se genera dentro del mismo aparato estatal. Por otro lado, los sistemas basados en vacantes seleccionan de una gama de postulantes provenientes tanto del sector público como privado con competencias determinadas para desempeñar cargos específicos (Lafuente *et al.*, 2013). A pesar de esto, la distinción anterior es cada vez menos marcada, dado que, los sistemas basados en carrera han abierto sus procesos de reclutamiento a funcionarios que no pertenecen al sector público, así también, los sistemas basados en vacantes están implementando prácticas de retención y movilidad interna.

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

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

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

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

En segundo lugar, los Sistemas mixtos o intermedios, en donde la entrada al sistema se da en base a la meritocracia y a las competencias pero el Gobierno mantiene ciertos grados de discrecionalidad en cuanto a la selección.

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

Cuadro 1: Tipo de actores entrevistados

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

Fuente: Elaboración propia

y seleccionados.

Metodología

Para estudiar y comprender el tema planteado se utilizó la metodología de estudio de caso (EDC), de tipo explicativo. Se implementaron 2 instrumentos de recolección y análisis de información: entrevistas y revisión documental.

Las fuentes principales para el proceso de revisión documental son:

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

Para efectos de esta investigación, se utilizó la entrevista semi-estructurada a actores claves, en la que se alternaron preguntas estructuradas y preguntas espontáneas durante la conversación.

Muestra

Se establece una muestra intencionada de personas (actores) que han cumplido roles relevantes en la implementación del SADP, para ello, se utilizó el criterio de saturación teórica (Valles, 2014). Otra de las técnicas utilizadas para establecer la muestra fue la de bola de nieve.

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

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

Desarrollo del Sistema de Alta Dirección Pública

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

Etapa 1: Surgimiento e instalación del SADP (2002–2006)

Las primeras ideas de un Sistema de Alta Dirección Pública surgen durante el gobierno del Presidente Eduardo Frei Ruiz – Tagle. En 1994 se creó el Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública. Adicionalmente, el Centro de Estudios Públicos (CEP) aportó elementos sustantivos en materia de modernización de la gestión del Estado, los estudios de ambos entes convergían en la idea de crear un nuevo régimen laboral para los altos directivos a cargo de los servicios públicos (Valdés 2000, 2002 citado en Navia, 2004).

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

Los casos de corrupción detonados en la mitad de semestre del año 2002 (?) como, amenazaban con dañar la imagen política del gobierno del presidente Lagos. Fue tanto así, que como respuesta, el gobierno prometió medidas para disminuir la cantidad de nombramientos políticos en la administración pública, lo que se constituyó como el primer impulso hacia la creación de un Servicio Civil profesional en Chile (Navia, 2004).

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

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

Con esta iniciativa se eliminaba el sistema de selección anterior de los altos cargos, la cual era atribución meramente de la autoridad política gobernante y por tanto, no era de exigencia que respondiera a un sistema de concursos públicos con criterios definidos basados en méritos (Loreto, 2013).

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

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

Durante este periodo ciertas falencias del sistema empezaron a evidenciarse Costa y Waissbluth (2007) identificó las siguientes: brechas en las remuneraciones, dificultades con la gobernabilidad y autonomía del CADP, exceso de nombramientos provisionales y transitorios y alto número de rechazos de las nóminas de postulantes por parte de la autoridad competente.

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

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

- Mejoramiento en los perfiles de cargos (6 atributos claves: visión estratégica, capacidad gerencial, habilidades emocionales, habilidades de relación con el entorno, conocimientos técnicos y manejo

de medios de comunicación)

- Se realizó un estudio de remuneraciones (Comparación de las remuneraciones entre el sector público y privado, en cargos homólogos), y de esta manera establecer remuneraciones más acorde al tipo de cargo desempeñado.
- Actividades relacionadas al fortalecimiento y desarrollo de los altos directivos (Gestión Capacitación).

Etapa 2: Ajustes, perfeccionamiento y consolidación (2007– 2009)

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

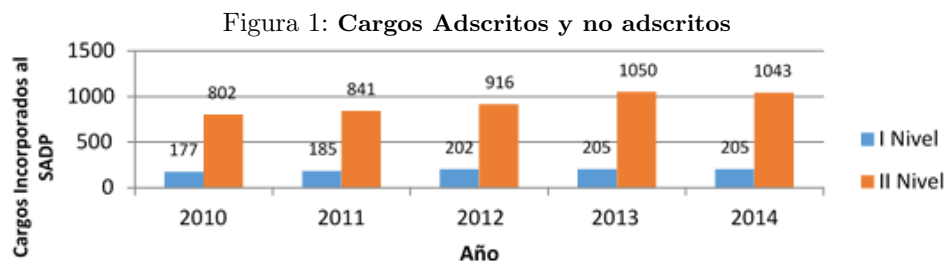
El 20 de diciembre del 2006 la Presidenta Bachelet sometió un proyecto de Ley que tenía por objeto ampliar la cobertura y fortalecer el SADP, además de modificar el Estatuto Administrativo en materia de concursabilidad de los cargos pertenecientes al tercer nivel jerárquico.

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

El SADP supuso también la expansión de su ámbito de aplicación, evidenciado por proyectos de Ley que requerían la incorporación de nuevos cargos a la ADP, detallados en la memoria 2007–2008 de la ADP.

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

- Colaboración con la Contraloría General de la República a través de la gestión de la DNSC. Esto permitió prevenir y resolver diversas situaciones propias del marco regulador de los procesos de selección que proveen cargos del Sistema.
- En materia legislativa, el Legislador optó por aplicar las normas relativas a los procesos de selección del SADP a cargos no adscritos del mismo. Un ejemplo de esto se evidenció en la Ley 20.285 sobre acceso a información pública, la que dispuso que quienes desempeñaban funciones directivas en el Consejo de la Transparencia deberían de ser seleccionados mediante concursos públicos, de conformidad con las normas que regulan los procesos de selección de la ADP.
- Avance en materia de convenios marco con las empresas especializadas que prestan sus servicios para el reclutamiento y selección de los altos directivos públicos. El primer convenio marco fue aprobado en el año 2006, posteriormente se aprobó un segundo convenio marco el cual entró en vigencia el 1 de marzo de 2008, en octubre del mismo año se celebró un tercer convenio con una duración de caducidad de tres años.
- Avances en perfeccionamiento del perfil del cargo de los altos directivos, en agosto de 2007 la DNSC presentó al CADP la propuesta “Perfil del Alto Directivo Público Chileno”, el cual fue contrastado con el perfil elaborado para los procesos de selección del SADP. El propósito de esto, fue establecer un instrumento de búsqueda y selección técnicamente validado y de baja complejidad para efectos operacionales. Esto evita en alguna manera que los perfiles que son definidos por el CADP difieran en gran medida con los del Ministro del ramo y sea causa en algunos casos de declarar los concursos desiertos (Costa y Waissbluth, 2007).
- Fortalecimiento de los profesionales expertos en ADP, el cual consistió en un concurso público utilizando los procedimientos del SADP para la renovación de los miembros del equipo.
- Implementación del Sistema informático integral ANTARES .



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

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

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

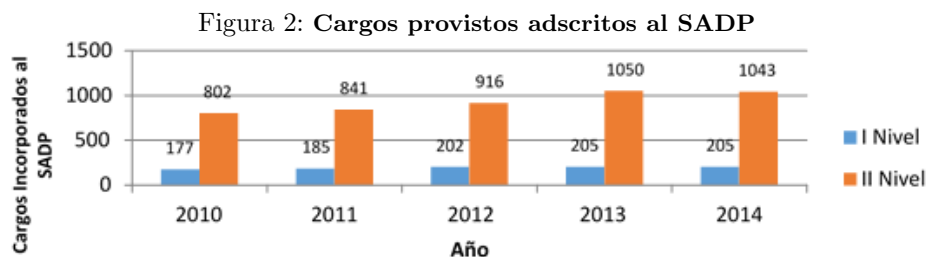
Etapa 3: Tensiones en el Sistema (2010 – 2014)

El cambio de Gobierno en el 2010 representó una prueba crucial para el SADP, dado que era la primera vez que el Sistema enfrentaba un cambio de coalición en el Gobierno, desde su instauración. Este hecho, simbolizó prácticamente la total renovación de los miembros del Consejo de Alta Dirección Pública, además estuvo aparejado de un considerable número de desvinculaciones en los primeros y segundos niveles jerárquicos de altos cargos directivos en el aparato Estatal. Un hecho que llamó la atención del CADP fue que los puestos que quedaron vacantes durante este periodo, fueron ocupados rápidamente por personas designadas por los Ministros, pero en la mayoría de los casos no se especificaba que estos nombramientos eran provisionales y transitorios mientras se realizaba el concurso del cargo, elemento que generaba desmotivación en los postulantes. A esto se sumó la situación de que algunos altos directivos en cargos provisionales y transitorios se adjudicaron el derecho de despedir funcionarios que habían sido elegidos por concursos a través del SADP (Sitio web www.elmostrador.pais, 6 de Septiembre de 2010).

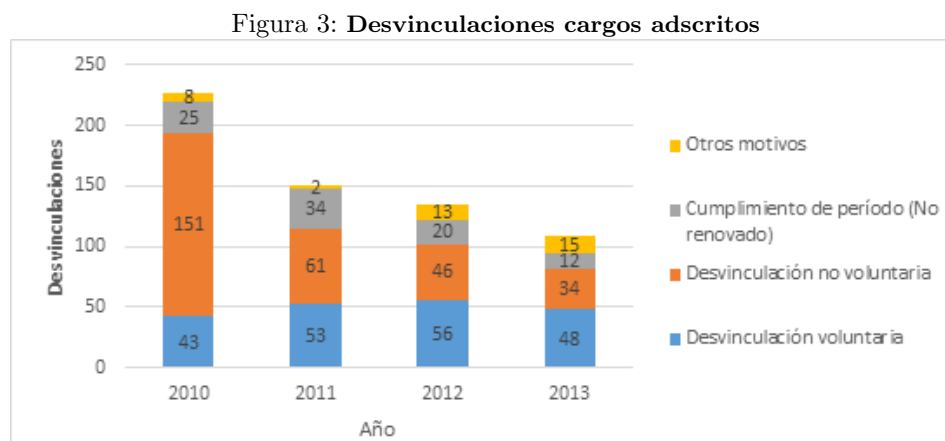
Cargos incorporados al SADP y cargos provistos

El Sistema de Alta Dirección Pública (SADP) inició en el 2004 con 417 cargos. A Diciembre del 2010 se concursaron 979 cargos (177 del Nivel I y 802 del nivel II), en el mismo período del 2011 fueron 1,026 (185 del I nivel y 841 II nivel). Al cierre del año 2012 un total de 1,118 cargos fueron concursados (202 I nivel y 916 II nivel), en el 2013 en el mismo corte fueron 1,255 (205 I nivel y 1,050 II nivel) y finalmente para Agosto de 2014 fueron, 1,248 (Egaña, 2002). Para todos estos años en mención se cuantifican tanto los cargos adscritos como los no adscritos al SADP.

Al igual que en los cargos concursados entre el 2010 y el 2013, el comportamiento de los cargos provistos en el mismo período representa un leve crecimiento tanto para el I nivel como para el II nivel, tal y como se aprecia en el siguiente gráfico.



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



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

Desvinculaciones de cargos

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

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

En ese año los datos relacionados a las desvinculaciones se registraron como las cifras más elevadas desde la instauración del Sistema. Debido a estos hechos, la legitimidad del SADP entró en un serio cuestionamiento. Para mitigar un poco las tensiones de credibilidad y eficacia que atravesaba el Sistema, el CADP empezó a elaborar un proyecto de Ley que fortalecería al SADP, producto de los problemas surgidos por el cambio de coalición. Fue así, que el 2 de Noviembre del 2010, el Presidente de la República Sebastián Piñera interpuso un instructivo presidencial sobre el adecuado funcionamiento del Sistema de Alta Dirección Pública. Este documento se enfocaba principalmente en: agilizar los concursos (imponiendo plazos entre las fases del mismo), modificaciones en cuanto a los plazos de nombramientos y atribuciones de los cargos provisionales y transitorios, entre otros elementos que atenúan este tipo de falencias del sistema.

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

En el año 2014 con el cambio de coalición en el gobierno (Piñera – Bachelet) una vez más las tensiones y debilidades en el sistema se hacen evidentes, una nueva ola de desvinculaciones de cargos

Cuadro 2: Porcentaje de desvinculaciones por año

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

Fuente: Egaña, 2002

ADP es presenciada y la legitimidad del sistema una vez más cuestionada.

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

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

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

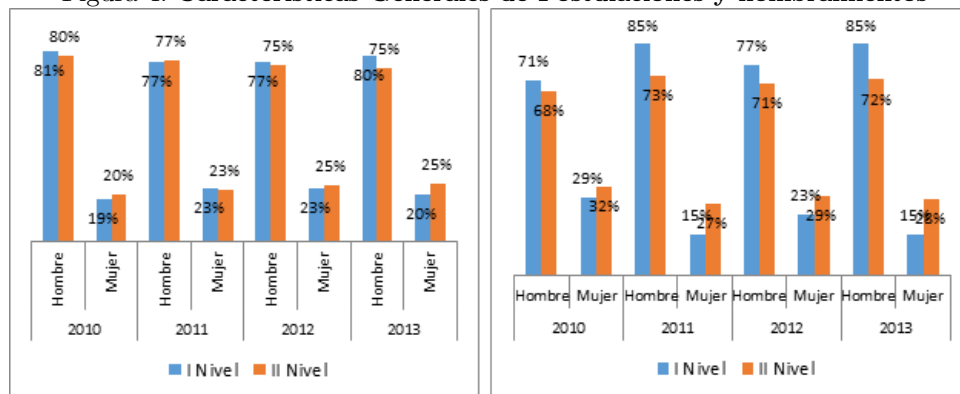
Analizando los datos, en el 2012 es donde se observa el mayor tiempo en cuanto a duración de concursos para cargos del I nivel, desde que se da inicio al concurso hasta el nombramiento, teniendo un promedio de 12 meses calendarios para cumplir con todo el proceso.

Para el segundo nivel corresponde a aproximadamente 12.1 meses calendario en el año 2011 que es el año con mayor duración promedio. A esto se suma el hecho de que el promedio de permanencia en un cargo ADP a la fecha es de 2,2 años (cuando para gerentes en el sector privado es de 3 años).

Tal y como se evidencia en el siguiente gráfico, tanto en las postulaciones como en los nombramientos se impone la presencia de los hombres ante las mujeres. Esto posiblemente evidencie los roles de género a los que históricamente han sido relegadas las mujeres, donde el ámbito público y productivo es un espacio privilegiado para hombres.

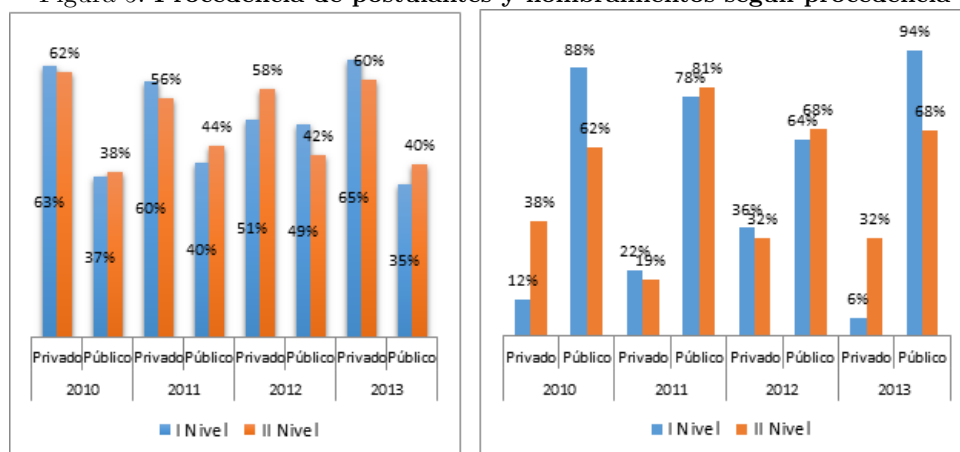
En relación a la procedencia de postulantes en comparación con los nombramientos según procedencia, se evidencia que la mayor cantidad de postulaciones proviene del sector privado, sin embargo, en los nombramientos prevalece el sector público. Esto puede deberse al posible desconocimiento que tienen los privados sobre el funcionamiento del aparato estatal, lo que los ubica en desventaja en el proceso de selección. El siguiente gráfico nos permite ilustrar esa relación entre las postulaciones y los nombramientos, donde se tiene un comportamiento similar tanto en el I nivel como el II nivel jerárquico.

Figura 4: Características Generales de Postulaciones y nombramientos



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

Figura 5: Procedencia de postulantes y nombramientos según procedencia



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

Impulsos y obstáculos en el SADP

Factores impulsores del SADP

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

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

‘Presentamos el proyecto de gerencia pública, pero no hubo consenso político para aprobarlo porque no había ninguna crisis ni ninguna situación que apurara una modificación tan sustantiva (...) fue hasta cuando asumió el presidente Lagos que se presentó la crisis de los sobresueldos y fue parte de la solución a la situación política del momento’

(Entrevistado)

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

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

Fortaleza institucional

Uno de los aspectos relevantes que le ha dado cierto nivel de credibilidad al SADP, es que en el Consejo de la ADP también se integre a la oposición, es algo que está definido desde la Ley y sin duda alguna es una fortaleza, pues contribuye a minimizar que se imponga la confianza política en los procesos de selección de Altos Directivos Públicos. Tal como lo plantea un entrevistado

“(...) el perfil lo propone la autoridad, pero lo aprueba el consejo. Eso evita que el perfil se diseñe con traje de sastre para que quede aquel amigo de la autoridad”. El mismo entrevistado plantea que “el consejo ADP esté compuesto por miembros de diferentes tendencias políticas ayuda a que la selección de postulantes sea menos politizada”. Igualmente, otra entrevistada considera “un consejo que es transversal, que está formado por personas prestigiosas, que ponen en definitiva en la mesa su prestigio personal y su nombre, de alguna forma para sustentar y darle un paraguas al sistema”

(Entrevistado)

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

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

El SADP garantiza que los directivos propuestos o seleccionados cuenten con un perfil profesional mínimo, pues es una condición sine qua non en el proceso de selección de los ADP, tal como lo plantea un entrevistado

“ese proceso de selección yo creo que hoy día responde a estándares que son perfectamente centrados y validados respecto a los procesos, la calidad, la confidencialidad, etc. (...) “en los últimos años se ha consumado con un óptimo nivel de desempeño en ese tema”. Por su parte otra entrevistada también considera que “(...) hay una valoración que al menos los procesos de selección se hagan cumpliendo determinados estándares”. “Lo único (de la ley es) que corrigió duramente eliminar operadores políticos sin formación técnica. Lo que tenemos es un concurso de mérito garantizado para el Gobierno de turno.”

(Entrevistado)

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

Por otro lado, el aumento de la participación de profesionales jóvenes en el SADP, jóvenes con compromiso, con ideas nuevas y con la convicción de que pueden realizar grandes aportes en la modernización del Estado de Chile, le da al sistema la posibilidad de aprovechar el potencial que representan las juventudes chilenas que pueden aportar y trabajar bajo cualquier administración. Así lo establece uno de los entrevistados al considerar que “actualmente el SADP cuenta con un equipo más numeroso, hay gente joven con buena educación, y muy comprometida, sienten que están construyendo una cosa nueva, novedosa y distinta” (Entrevistado).

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

Reconocimiento interinstitucional e internacional del Sistema El SADP inició con 417 cargos en el 2004, para agosto 2014 había aumentado a 1,248, de los cuales el 24 % corresponde a cargos de otros organismos públicos no adscritos al sistema. Eso da una muestra del reconocimiento que ha venido ganando el sistema con el pasar de los años. “Hay una valoración positiva de los procesos de selección del SADP, principalmente por parte de los gobiernos locales. La valoración es principalmente sobre los resultados, pues consideran que el sistema les ha permitido identificar buenos profesionales en los procesos de selección” (Entrevistado). La misma entrevistada también considera que “existe un reconocimiento creciente, pero con resistencia de quienes pierden poder”. De igual manera, otra entrevistada plantea que “hoy día, además, se participa en la selección de otros cargos que no forman parte del sistema, sino de los cuales, nosotros entregamos nuestra expertise a la selección directiva” (Entrevistado). Las postulaciones han crecido en el tiempo, debido a que hay mejor difusión de los concursos. Se ha facilitado el acceso a talentos que de otra forma no hubiesen llegado jamás al sistema o a los cargos directivos del Estado.

Por su parte una de las entrevistadas afirma que

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

(Entrevistado)

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

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

Iacoviello y Llano (2012) valoran que Chile es de los países que han logrado mayores avances en el funcionamiento de los procesos de gestión del rendimiento así como en la gestión de las remuneraciones donde se han instrumentado más acabadamente los respectivos procedimientos.

Otro elemento de reconocimiento internacional en el caso chileno (Iacoviello *et al.*, 2012), es que apuesta a la profesionalización de un segmento de funcionarios de libre designación, incorporando en su gestión elementos de flexibilidad más instalados en la tradición de la gestión de los niveles gerenciales en el sector privado, pero con espacios de decisión reservados a la instancia política.

Factores Obstaculizadores

Cultura de patronazgo político sobre la administración pública La instalación del ADP generó expectativas entre los funcionarios públicos. Un dirigente sindical del sector público apunta que “cuando partió el Servicio Civil y el sistema de la ADP, habían sembradas esperanzas en que era una posibilidad clara de poder seguir ascendiendo y lograr desarrollos de carreras”. Los políticos, en cambio, vieron al sistema de ADP como una amenaza (Olavarría-Gambi y Dockendorff, 2016).

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

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

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

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

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

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

cargos políticos resultan claves para garantizar su reelección” (Entrevistado).

Cláusulas de patronazgo político en el diseño del Sistema de Alta Dirección Pública El nombramiento de provisionales y transitorios se ha planteado como una necesidad de contratación inmediata debido a que al SADP le toma demasiado tiempo realizar el nombramiento. Según datos de reportes estadísticos de Alta Dirección Pública, entre el 2010 y el 2013, los concursos tuvieron una duración entre 7.7 y 12 meses para el primer nivel y entre 10 y 12.1 meses para el segundo nivel. Sin embargo, la figura del profesional transitorio es una figura que distorsiona mucho al sistema, pues abre un flanco para la politización del mismo.

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

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

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

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

Obstáculos técnicos del Sistema de Alta Dirección Pública Un aspecto técnico que desde sus inicios se tradujo en una falencia del sistema, es la poca experiencia y el desconocimiento que tenían las empresas privadas sobre el funcionamiento del Estado, siendo éstas las involucradas en el proceso de reclutamiento de los distintos cargos ADP. En ese sentido, en una de las entrevistas se considera que “la primera dificultad fue convencer a la industria privada que se involucran en este proceso. Esta es una asociación público-privada, en la ADP para los proceso de selección funciona en una alianza con empresas del sector privado”. De igual manera, “un directivo público puede ganar tres veces menos que en el sector privado para un cargo de equivalente desafío” (Entrevistado).

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

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

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

Conclusiones

El Sistema de Alta Dirección Pública de Chile, representa para el Estado Chileno un importante avance en su proceso de modernización. Como todo proceso debe entenderse como algo en constante cambio, a pesar de los altibajos que se puedan tener en su implementación. Este tipo de cambios implica grandes transformaciones paradigmáticas que conllevan tiempos y acontecimientos muchas veces inesperados. Incidir en la Alta Dirección Pública en cualquier Estado del mundo representa grandes retos, que sin duda, al lograrlo permitirá tener mejoras en la gestión y resultados que se traducen de forma directa o indirecta en estabilidad y beneficios para la ciudadanía en general.

Lo relevante de la experiencia de Chile es que ha marcado un antes y un después, que en su momento permitió darle respuesta a una etapa de crisis política. En la actualidad, se percibe otra posible crisis, que puede ser vista como una nueva oportunidad para impulsar y fortalecer al SADP, marcando nuevos retos hacia una Alta Dirección Pública más profesional, más eficiente, más capaz de realizar los cambios que todo Estado requiere. La interrogante aquí debería ser, entonces, para que avancen este tipo de reformas ¿es necesaria una crisis? La experiencia según Geddes (1994) afirma que las distintas coaliciones políticas en un país deben repartirse los costos y beneficios de la implementación de este tipo de políticas, si los costos están repartidos entonces si habrá incentivos de las partes para avanzar en materias de fortalecimiento pero si los costos son más altos para una de las partes, no existirá el consenso necesario para apoyar las reformas. Esto deja en evidencia la urgente necesidad de un consenso político enfocado en avanzar en una misma dirección como Estado-país, que finalmente se encamine hacia la creación de valor público para la ciudadanía.

Con respecto a los Modelos de Sistemas de Alta Dirección Pública definidos por la OECD, el SADP Chileno se enmarca dentro de la siguiente tipología: con respecto al modelo de acceso al empleo, trata de incorporar elementos parecidos al Sistema Británico en el sentido que busca para la selección de los postulantes las características blandas más que específicas para un puesto.

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

Respecto al grado de independencia política, el SADP Chileno se caracteriza por ser un sistema mixto que involucra las competencias y meritocracia como barrera de entrada al sistema, pero la autoridad gubernamental (Presidente de la República, Ministros o Jefes de Servicio) posee grados de discrecionalidad en cuanto a la selección final de los postulantes, a diferencia del modelo inglés Westminster en la que existe una total independencia entre el Servicio Civil y las autoridades políticas (OECD, 2008).

Se ha mencionado con anterioridad que adicionalmente a los obstáculos técnicos que ha presentado el SADP en su implementación, también han perdurado en el tiempo problemas más de fondo como las cláusulas de patronazgo político en su diseño. De acuerdo a Olavarría y Dockendorff (2016), los políticos chilenos que estuvieron a cargo en su momento del diseño del sistema, tuvieron la posibilidad de crearlo como un sistema independiente del poder político muy similar en ese aspecto a los sistemas Westminster, pero no contaban con la madurez política necesaria para renunciar al factor “confianza política” en la selección y desvinculación de los altos directivos. Esto demuestra que la intención de adoptar una política a manera de “receta” sin contar con la madurez política suficiente no es siempre la mejor opción. Sin embargo, esto no quiere decir que los políticos Chilenos no puedan evolucionar y paulatinamente avanzar en la implementación de mecanismos que busquen transparentar y restar margen de acción a aquellos que pretendan utilizar acciones basadas en el patronazgo político y poco a poco despojarse de la visión tradicional de “botín” con el que muchas veces son vistos los altos cargos directivos en el Estado. Por lo tanto, sería ingenuo pensar que el SADP Chileno a sus 11 años de implementación pueda dar un salto

tan radical hacia un modelo de tipo Westminster y dejar en manos independientes la selección de estos altos cargos. Además, en el Reino Unido donde se implementa principalmente el sistema Westminster el sistema político es parlamentarista a diferencia de Chile donde el modelo del sistema político es presidencialista. Haciendo una analogía con la opinión de Grindle (2010) sobre las reformas de Servicios Civiles en Latinoamérica, se puede decir que se trata de procesos en construcción que se construyen, desconstruyen y reconstruyen en su desarrollo e implementación.

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

En cuanto al diseño y modelo del SADP se presentan desafíos aún vigentes, como lo es la coacción en mejorar y reducir los plazos de los concursos, tomando en consideración que la duración de los gobiernos es de 4 años. En ese sentido se requiere ir corrigiendo los yerros del modelo en cuanto a la revisión de los cargos provisional y transitorio, pues atentan contra la credibilidad e imagen del sistema. Debería apostarse a que los PyT no puedan concursar y de esa forma desestimar o frenar el descrédito que el sistema está teniendo como confirmador de provisionales y transitorios.

Por otro lado, el SADP Chileno debe apostar por disminuir la dependencia del factor confianza política, por lo menos, en el segundo nivel jerárquico; eso implicaría que se pueda tener mayor permanencia en este nivel. Es indispensable que el Sistema ADP haga transformaciones en la cultura organizacional traducida en un patronazgo político que ha venido afectando la fiabilidad e imagen de este sistema.

Hay que ir orientando esfuerzos para lograr un cambio estructural, un cambio legal, que permita tener sistemas de evaluaciones mucho más justos, indicadores de satisfacción mucho más precisos, un fondo de capacitación mucho más fructífero.

En general existe mucho desconocimiento del sistema por parte de la población, por tanto hay que divulgarlo más y mostrar las bondades que tiene para dimensionarlo de forma correcta. Esto implicaría que las personas entren por exclusivo mérito, que puedan trabajar bajo cualquier administración y no sean operadores políticos. También aportaría a la percepción que tradicionalmente mantienen los ciudadanos en cuanto a la eficiencia y efectividad del Estado en los bienes y servicios que presta.

En la implementación de las políticas públicas un elemento determinante es el factor de coerción, por tanto se requiere dotar al SADP de instrumentos y herramientas coercitivas, como lo es el manejo del presupuesto para darle mayor autonomía en los procesos de selección de ADP. Es contundente que para fortalecer el SADP y garantizar mayor autonomía política, se deben introducir reformas, que permitan blindar el sistema respecto a los ciclos políticos, de cambios de gobierno y/o coalición.

El involucramiento de los funcionarios públicos en el proceso modernización del Estado generaría mayor compromiso y sentido de pertenencia, por tanto es mucho más cuidada y valorada. Esto implicaría mutar de un sistema que ha sido de puesto de trabajo a un sistema más mixto en el que también se incluyan elementos de un sistema de carrera, que permita introducir políticas de retención y movilidad horizontal en los cargos. Incluso podría implementarse un banco de ex altos directivos que pudieran ser seleccionados para ciertos cargos, sin tener que pasar por el proceso completo de selección, lo que agilizaría la renovación de los cargos sin comprometer las capacidades de los altos directivos y disminuiría los costos de transacción para las instituciones.

Referencias

- Costa, R. y Waissbluth, M. (2007). Tres años del sistema de alta dirección pública en Chile: balance y perspectivas. *discussion at the Libertad y Desarrollo Consortium*.
- Egaña, R. (2002). *Reforma y modernización del Estado en Chile: avances y desafíos*. Número 340. Centro de Estudios Públicos.
- Geddes, B. (1994). *Politician's dilemma: building state capacity in Latin America*. Número 25. Univ of California Press.
- Grindle, M. S. (2010). Constructing, deconstructing, and reconstructing career civil service systems in latin america.

- Iacoviello, M., Llano, M., y Strazza, L. (2012). Fortalecimiento de la función directiva pública: exploración a partir de una selección de experiencias latinoamericanas y anglosajonas. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (52):45–82.
- Lafuente, M., Manning, N., y Watkins, J. (2012). International experiences with senior executive service cadres. *World Bank*.
- Lafuente, M., Schuster, C., y Rojas-Wettig, M. (2013). Dinámicas, condicionantes políticas y enfoques viables de reformas del servicio civil: Lecciones de América Latina. En *XVIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Montevideo, Uruguay.
- Longo, F. (2013). Diez años de alta dirección pública en Chile. En *XVIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Montevideo, Uruguay, volumen 29.
- Loreto, L. (2013). Impacto del sistema de alta dirección pública (sadb) en la gestión hospitalaria: un análisis empírico. *Estudios Públicos*, (131):61–102.
- Navia, P. (2004). *Modernización del Estado y financiamiento de la política: Una crisis que se transformó en oportunidad*.
- OECD (2008). *Themes, Challenges and Trends. The Public Service of 2025*.
- Olavarría-Gambi, M. y Dockendorff, A. (2016). Implementing meritocracy in senior public administration: the dilemma for Chilean politicians. *Public Organization Review*, pp. 1–21.
- Olavarría Gambi, M., Navarrete Yáñez, B., y Figueroa Huencho, V. (2011). ¿cómo se formulan las políticas públicas en Chile?: Evidencia desde un estudio de caso. *Política y gobierno*, 18(1):109–154.
- Ramos, C. y Scrollini, F. (2013). Los nuevos acuerdos entre políticos y servidores públicos en la alta dirección pública en Chile y Uruguay. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 22(1):11–36.
- Rehren, A. (2002). Clientelismo político, corrupción y reforma del estado en Chile. *Reforma de Estado*, 2:127–164.
- Valles, M. S. (2014). *Entrevistas cualitativas*, volumen 32. CIS-Centro de Investigaciones Sociológicas.