



Universiteit
Leiden
The Netherlands

La alta dirección pública: mérito, profesionalización y modernización del estado en Chile

Menz Queirolo, E.A.

Citation

Menz Queirolo, E. A. (2025, September 25). *La alta dirección pública: mérito, profesionalización y modernización del estado en Chile*. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/4261726>

Version: Publisher's Version

License: [Licence agreement concerning inclusion of doctoral thesis in the Institutional Repository of the University of Leiden](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/4261726>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Capítulo 3

Restauración democrática y profesionalización del Estado en Chile (1990-2003)

El retorno a la democracia en 1990 dio lugar a un conjunto de discusiones acerca de los aspectos institucionales del nascente régimen democrático. Entre estas discusiones, durante la década de 1990 fue ganando prominencia la idea de la necesidad de llevar a cabo un proceso de reforma y modernización del Estado en el ámbito del servicio civil chileno. Esta se materializaría el año 2003 con la promulgación de la Ley 19.882, más conocida como ‘ley del nuevo trato’.¹⁸

La ley del nuevo trato modificó de manera sustancial los términos de la relación entre el Estado y sus funcionarios, modificando regulaciones y estableciendo nuevas instituciones y mecanismos de selección de los altos directivos de la administración del Estado. En este capítulo se presenta el proceso que condujo a este nuevo marco jurídico y se describen y analizan las políticas e instituciones que de éste se derivan, a partir de los principios de meritocracia, *accountability* y evaluación de desempeño.

Para abordar el objetivo del capítulo es necesario revisar los acontecimientos que fueron estructurando el modelo de gestión pública actual, tanto en el contexto latinoamericano como en Chile. Específicamente se presentarán los hechos que gatillaron la creación del Servicio Civil y el Sistema de Alta Dirección Pública. Asimismo, se describirá esta institucionalidad al alero de las leyes que la rigen.

3.1 Mirada general al proceso de reforma y modernización del Estado en Chile y en América Latina

Los procesos de reforma y modernización del Estado suponen una modificación de las estructuras y funciones antiguas por nuevos modelos de gestión. A menudo, tales cambios sólo son posibles en el marco de procesos más amplios de adaptación a nuevos requerimientos. Refiriéndose a los grandes procesos de reforma del Estado, García muestra cómo este tipo de cambio institucional ha sido orientado en la práctica por intentos de satisfacer necesidades emergentes de la época. Así, este autor puntualiza que:

“... las desigualdades de la renta en la sociedad del siglo XIX, y el incumplimiento de la eficiencia de los mercados favorecieron que el Estado asumiese un papel más

¹⁸ Esta ley regula una nueva política laboral para los funcionarios públicos. En esta ley se crea el Servicio Civil y el Sistema de Alta Dirección Pública. Véase <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=211480>.

activo, intentando con su intervención enmendar los «fallos del mercado». Posteriormente, en la década de los 70 del siglo XX, comienza la preocupación por las ineficacias detectadas en la ejecución de los programas públicos, surgiendo el planteamiento de «los fallos de la intervención del Estado» en la economía, asociados a la burocracia, la competencia política o derivados de la propia naturaleza de los bienes públicos” (2007: 38).

Existieron diversas experiencias de reforma a lo largo del último siglo, reflejadas en la adopción de distintos roles por parte del Estado, como el de Estado liberal, productor y subsidiario-regulador. A fines del siglo pasado se inició, principalmente desde los países europeos y, en particular, desde el mundo anglosajón, el discurso basado en el lema *rolling back the State* (CLAD, 2003), el cual apuntaba a promover reformas orientadas a la modernización de la estructura gubernamental y el papel que había tenido el Estado hasta ese momento.

En América Latina también se fueron desarrollando distintas reformas. La reducción del Estado desarrollista (presente entre las décadas de 1930 y 1970) con la aplicación de las reformas de mercado introducidas en los años ochenta de acuerdo con los lineamientos sintetizados por el llamado ‘Consenso de Washington’,¹⁹ y con la ayuda de los tecnócratas de los Chicagos Boys, enfatizó el rol subsidiario del Estado, que dejó en evidencia la necesidad de redefinir sus funciones. La exageración de dicho énfasis creó vacíos que obligaron a los propios autores de la estrategia mencionada a plantear la necesidad de ir más allá de aquel programa. Esto derivó en que, a partir de la década de 1990, nuevamente se introdujeran reformas con distintos ritmos, enfoques y resultados.

Las reformas de primera generación se sitúan en la década de 1970 y 1980, tras la implementación de *shocks* por decreto, con la intención de cambiar las reglas macroeconómicas y dismantelar agencias estatales (Naím, 1995). El hincapié estaba puesto en el límite y reducción del rol del Estado, debido a que la gestión estatal sería contraproducente con el buen actuar del mercado.

“Las reformas de primera generación tuvieron como objetivo central encoger al Estado, no necesariamente mejorarlo. Menos Estado no significaba comprimir su estructura y dotación por un simple afán racionalizador, sino porque ese aparato desarrollaba funciones y actividades que en el nuevo contexto ideológico pasaron a ser consideradas como ilegítimas” (Oszlak, 1999: 85).

Luego de estas reformas económicas implementadas en la región latinoamericana, se

¹⁹ El *Consenso de Washington* fue un programa económico aplicable a países en vías de desarrollo para hacer frente a la crisis de pagos internacionales. El término fue acuñado por el economista John Williamson en 1989 para referirse a diez “componentes básicos de un programa económico” promovido por el gobierno estadounidense y los principales organismos financieros internacionales con sede en Washington D.C. (Morandé, 2016: 33).

inició a comienzos de los años 90 las reformas de segunda generación, las cuales ya no ponían el énfasis en los aspectos macroeconómicos, sino en las instituciones públicas y en su gestión. Se incorporaron una serie de instrumentos al Estado que eran propios del sector privado, con el fin de incorporar en la función pública los principios de eficiencia, eficacia y calidad. Es así como se inició una serie de modificaciones en ámbitos como la profesionalización de la función pública, la responsabilización, la descentralización y la gestión estratégica al interior del Estado.

Las reformas que se hicieron en América Latina no tuvieron la misma profundidad en los países de la región. Fueron muy heterogéneas, teniendo trayectorias diversas en los distintos Estados. Uno de sus elementos a destacar es el nacimiento de los servicios civiles y sistemas de alta dirección pública como componentes de las reformas del Estado, lo cual se verá con mayor profundidad en los siguientes apartados.

3.1.1 Proceso de reforma del Estado: descripción de las principales reformas

A diferencia de los países de Europa occidental, cuyo Estado de bienestar se desarrolló durante la posguerra al alero del Plan Marshall, en América Latina, la existencia de Estados de compromiso comenzó a consolidarse tempranamente, desde la década de 1930 como respuesta frente a los drásticos efectos que la crisis bursátil de 1929 supuso para economías basadas en un modelo de desarrollo centrado en las exportaciones de materias primas.

El Estado de compromiso se desplegó sobre la base de un nuevo modelo de desarrollo, orientado hacia una política de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) o de crecimiento hacia adentro. Este modelo, sin embargo, generó un Estado rígido y burocrático en América Latina, con escasa capacidad de reacción frente a las crisis económicas producidas por el deterioro en los términos de intercambio y el escaso incentivo a las exportaciones. Esto condujo a una disminución en el crecimiento de los países y a un altísimo déficit fiscal y endeudamiento para financiar las balanzas de pagos, lo que dio origen al diseño de un conjunto de reformas que se exponen a continuación.

3.1.2 Reformas de primera generación

En la década de 1970, y a consecuencia de la primera crisis del petróleo, comenzó a generarse el agotamiento de este tipo de Estado proveedor de bienes y servicios y a perfilarse un nuevo tipo más reducido a sus labores principales, y en donde el rol del mercado como asignador de recursos se volvería central. Es así como, durante la década de 1980, y como resultado de la crisis de la deuda, muchos países de América Latina iniciaron importantes transformaciones económicas inspiradas en cambios

implementados en el Reino Unido por el gobierno de Margaret Thatcher y en Estados Unidos, con Ronald Reagan.

Como resultado de las crisis económicas de aquella década se produjeron en América Latina graves déficits fiscales y de balanza de pagos. Ante esto, el acceso a la renegociación del endeudamiento externo y financiamiento fresco fue condicionado a la ejecución de un conjunto de medidas de ajuste estructural. Estas medidas estaban orientadas a abandonar el modelo del Estado intervencionista y a ampliar los márgenes de libertad de los mercados. Este tipo de reformas, conocidas como ‘reformas de primera generación’, fueron impulsadas con gran apoyo por el conjunto de agencias financieras y de asistencia al desarrollo y por importantes organismos financieros internacionales, como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.

Morandé (2016) sintetiza las reformas de primera generación en los siguientes diez aspectos:

“1. Disciplina fiscal, en cuanto a reducir y evitar grandes déficits en las cuentas públicas. 2. Focalización del gasto público en subsidios dirigidos a los más pobres (...) 3. Ampliación de la base tributaria, aplicación de un impuesto al valor agregado y reducción de las tasas marginales del impuesto a la renta. 4. Tipos de cambio competitivos 5. Apertura al comercio internacional, con particular énfasis en la eliminación de las restricciones no arancelarias a las importaciones (...). 6. Apertura a la inversión extranjera directa. 7. Privatización de empresas públicas. 8. Desregulación de mercados, fomentando la libre competencia con especial cuidado en no desechar regulaciones prudenciales a los mercados financieros y otras a favor de la protección del medio ambiente. 9. Liberalización de las tasas de interés. 10. Fortalecimiento de los derechos de propiedad (certeza jurídica)” (34).

Como consecuencia de las reformas implementadas, América Latina alcanzó una relativa estabilidad de los precios y comenzó a mostrar señales de crecimiento económico. Se reanudaron los flujos de financiamiento externo y se dinamizó el comercio exterior. Los procesos de privatización generaron amplias transferencias de activos desde el Estado hacia inversores privados y se disminuyó considerablemente el déficit fiscal, producto de la reducción del empleo público.²⁰

²⁰ Estas reformas, sin embargo, produjeron alteraciones significativas en las condiciones de vida de porciones importantes de la población, lo que se tradujo en ciclos de política contenciosa en varios países de la región. En América Latina, Silva (2009) ha argumentado, siguiendo el trabajo de Polanyi, que las masivas movilizaciones que tuvieron lugar en Argentina en 2001, Bolivia en 2003, Ecuador en 2000 y Venezuela entre 1989 y 1992 constituyeron reacciones colectivas defensivas frente al impacto de las reformas estructurales. Por otra parte, si bien Chile no experimentó este tipo de fenómeno durante la década de 1990, la aplicación de las reformas estructurales desde mediados de la década de 1970 produjo altas tasas de desempleo y subempleo. De acuerdo con French-Davis (2003), en 1975 el desempleo alcanzó el 15,7% y el 19% en 1983. Si se tiene en cuenta a la población ocupada en programas de emergencia, esta cifra se eleva a 31,3% (316). Es posible explicar parcialmente la estabilidad social que acompañó la década de 1990 en Chile a partir de un

El *Informe de progreso económico y social en América Latina* del Banco Interamericano de Desarrollo (1997) señalaba que, gracias a la implementación de las reformas, se recobró la estabilidad macroeconómica en la región, de forma tal que no solo fueron cada vez menos los países con alta inflación o con severos desequilibrios fiscales, sino que, más importante aún, se dio un giro significativo a la orientación de las políticas estructurales mediante reformas específicas de variada intensidad en las áreas de comercio exterior, tributación, actividades financieras, privatización, legislación laboral y sistemas pensionales.

Según el mismo informe, mediante la implementación de las políticas de profunda liberalización se buscó facilitar el comercio exterior y las actividades financieras. Las transacciones de compra y venta de bienes y servicios ascendieron en 1996 a una cuarta parte de toda la producción de bienes y servicios de la región, sustancialmente por encima del 15% promedio que se tuvo en los años setenta y la primera mitad de los años ochenta. De la misma forma, los saldos en efectivo y los depósitos que los individuos y las empresas de la región estaban dispuestos a mantener en las instituciones financieras de sus países representaba en el año 1996 el 38% de los ingresos nacionales en promedio, ocho puntos porcentuales más que en 1985 (BID, 1997).

Con alcances que han variado de país en país, los programas de privatización impulsados en la década de 1980 abrieron importantes espacios de acción a los inversionistas locales y extranjeros. Destacaron también las reformas que buscaron simplificar los sistemas impositivos y hacer más transparente las relaciones entre el fisco y los contribuyentes. Se avanzó en la inclusión de los sistemas de pensiones a diversas formas de iniciativa privada y en reformas de incentivo a la inversión.

Sin embargo, a pesar de que internacionalmente se reconoce que el éxito de esta ola de reformas económicas se manifestó en la búsqueda de la estabilización de la economía ante el peligro hiperinflacionario (Banco Mundial, 1997), estas no lograron convertirse en una oportunidad de incremento del desempeño económico global, pues se priorizó la dimensión financiera de la crisis, dejando de lado el desempeño interno del Estado y sus necesidades de cambio.

Asimismo, el informe del BID planteaba que el crecimiento promedio de América Latina entre 1990 y 1996 (aproximadamente diez años después del inicio de las reformas económicas) fue cercano al 3%. Este desempeño superaba al de los años ochenta, cuando el crecimiento promedio apenas sobrepasó el 1%. El crecimiento mejoró, pero estuvo lejos de ser satisfactorio para una región, con un ingreso per cápita promedio que era apenas un sexto del correspondiente a los países desarrollados y que se ha quedado muy atrasado frente a países que hace tres décadas tenían niveles de ingresos similares o aún inferiores. Aunque en los años 90 la

giro “hacia los temas de equidad y pobreza” (318) que en palabras de Ffrench-Davis comprendió que “para conseguir equilibrios macroeconómicos reales, era necesario perseguir equilibrios macrosociales” (330).

economía se recuperó, en parte gracias a las reformas implementadas, el crecimiento de América Latina fue inferior a las tasas del orden del 5% que eran comunes en la región en las décadas de 1960 y 1970.

Al iniciarse la década de 1990 se reconoce que la introducción de estas reformas macroeconómicas no mejoraría por sí mismas el desempeño económico en la economía global, sin un determinado ejercicio de las capacidades estatales que contribuyesen a mejorar su funcionamiento. Los fracasos y las distorsiones del ajuste y las rigideces y sesgos del mercado fueron imputados al mal manejo de las políticas públicas o a la falta de una autoridad efectivamente desvinculada a los intereses particularistas. Según Bresser:

“en los años ochenta, la preocupación fundamental de la *primera ola* de reformas fue la de promover el ajuste estructural de las economías en crisis, particularmente de aquellas altamente endeudadas y en desarrollo, como el Brasil. Ya en los años noventa, cuando se percibe que ese ajuste no podría, en términos realistas, llevar al Estado mínimo, se produce la *segunda ola* de reformas. En tanto que en la primera ola la supremacía de la perspectiva económica lleva, en relación con el Estado, esencialmente a una política de *downsizing*,²¹ en la segunda ola las reformas tienen un carácter institucional” (1999: 24).

En 1992 el Banco Mundial publicó su informe *Governance and Development*, en el que destacaba la relevancia estratégica de la calidad de la gestión pública para el éxito de las reformas neoliberales. Sin embargo, el hecho que determinó la nueva reorientación que debería tener el Estado fue el informe sobre el desarrollo mundial de 1997, denominado *El Estado en un mundo en transformación*, y en el cual se reconoció la legitimación de la acción estatal por su capacidad para ampliar los espacios de libertad de los mercados. De acuerdo con citas del documento, en este se planteó que:

“el desarrollo requiere un Estado efectivo, que desempeñe un papel catalítico y facilitador, estimulando y complementando las actividades de la empresa privada y de los individuos”; [...] “el desarrollo dominado por el Estado ha fracasado, pero también ha fracasado el desarrollo sin Estado”; [...] “sin un Estado efectivo, el desarrollo sustentable, tanto económico como social, es imposible” [...]; y, “el Estado es central en el desarrollo económico y social en la medida que su papel sea de facilitador, socio y catalizador de la iniciativa privada, no de proveedor. La reforma del Estado debe mejorar la capacidad de este para atender los aspectos esenciales para el crecimiento económico: comercio libre, mercado de capitales libres y desregulación de las inversiones. (...) El Estado debe convertirse en socio y facilitador, orientando a los mercados, asegurando el cumplimiento de los contratos,

²¹ Concepto que hace relación con la reducción de tamaño (*downsizing*) en las grandes empresas.

garantizando la observancia de los principios de una economía sana y promoviendo el mayor desarrollo de los mercados” (Vilas, 2000: 6-7).

Debido a estas orientaciones recibidas de las instituciones financieras internacionales (IFIs), muchos países de la región comenzaron durante la década de 1990 a introducir una serie de reformas orientadas a mejorar la gestión estatal, con el objetivo de aumentar la eficacia de los programas de ajuste estructural y dinamizar los procesos de desarrollo.

La orientación al desarrollo del mercado requirió mejorar el funcionamiento de las instituciones públicas y la formulación y ejecución de las políticas gubernamentales, elevar la calidad y la eficacia de la gestión estatal, así como reducir los controles políticos o fiscales y ampliar los márgenes de acción de los mercados. El ajuste económico planteado a través del *Consenso de Washington* demandaba a su vez reformas profundas en el diseño y funcionamiento del aparato estatal y no sólo la reducción de este. El tema planteado era avanzar hacia la eficiencia y eficacia del Estado, una vez que este hubiese alcanzado su tamaño óptimo; surgieron así las reformas de segunda generación.

3.1.3 Reformas de segunda generación

El cuestionamiento del *Consenso de Washington* dio paso a que, durante la década de 1990, varios países latinoamericanos comenzaran con la aplicación de un conjunto de reformas de ‘segunda generación’. Estas reformas enfatizaban el componente de reformas de carácter institucional y no económicas. Se enfatizaron los siguientes aspectos, conocidos en la literatura como ‘las cuatro e’, que fueron:

“*efectividad* de la intervención del sector público en términos de cobertura y calidad de servicios; *eficiencia* económica en la provisión de servicios; mejora de la *equidad* en la provisión de servicios a través de un enfoque más dirigido al gasto corriente y de capital en los sectores sociales (especialmente en salud y educación) y; creación de un *entorno* propicio para el desarrollo del sector privado” (Nickson, 2002: 2-3).

Estas reformas deben ser vistas como propuestas complementarias a las medidas impulsadas tras el *Consenso de Washington* en tanto no buscaban revertir la orientación sus antecesoras, sino más bien constituir una suerte de segundo piso que permitiera subsanar algunas de las externalidades negativas de las reformas de primera generación, así como mejorar la implementación de las políticas, de allí la necesidad de reformas de carácter institucional.²² Estas reformas se centraron en

²² En el caso de Chile, este debate tomó el nombre de “reforma a las reformas” e incluyó además de los elementos institucionales otras propuestas en materia fiscal y laboral. De acuerdo con Ffrench-Davis, entre estas medidas se cuenta “una reestructuración del gasto público para destinar más recursos al área social (...) mediante una reforma tributaria que elevó la tasa del IVA y la tributación progresiva” (318), así como un

cuatro sectores claves: finanzas, educación, justicia y administración pública. En el sector financiero se insistió en la necesidad de establecer redes de protección financiera frente a las recurrentes crisis, mejorando la información a la que tenían acceso los depositantes respecto de la calidad de las operaciones y la cartera de los bancos.

En materia educativa, los neoliberales consideraban que el Estado era incapaz como administrador de políticas sociales. Desde la óptica del pensamiento neoliberal “la crisis de productividad de la escuela no sintetiza otra cosa que la crisis del centralismo y la burocratización propias de todo Estado interventor” (Gentili 1998: 106). Por lo tanto, se recomendó avanzar en la reforma del sector, otorgando mayor impulso a esquemas de descentralización, privatización de las prestaciones y del financiamiento, introducción de mecanismos de competencia entre prestadores y vinculación de la remuneración del personal docente a su desempeño.

En el área de la administración de justicia, se insistió en modificar la política salarial e introducir esquemas de remuneración de los jueces de acuerdo a su desempeño. Finalmente, en el área de la administración pública, se enfatizó fuertemente el modelo de la *nueva gestión pública*, dentro del cual se le dio mayor impulso a la descentralización, transparencia y al desarrollo de modelos alternativos de gestión que mejoraran la calidad de las respuestas a las demandas del mercado y la sociedad. El concepto de nueva gestión pública o *New Public Management*, surgió durante el transcurso de las tres últimas décadas en varios países de la OCDE, principalmente en el Reino Unido, con el propósito de mejorar el desempeño de las ‘cuatro e’ señaladas. Su descripción en detalle se analiza en el apartado que se presenta a continuación.

3.1.4 La nueva gestión pública

La *nueva gestión pública* (NGP) o *New Public Management* abordó todas aquellas transformaciones que se llevaron a cabo al interior de las instituciones públicas con el fin de mejorar su desempeño, eficiencia y eficacia en el diseño e implementación de las políticas y programas. Como señala García (2007), “el objetivo de esta nueva forma de actuar es la consecución de un sector público que opere exclusivamente en aquellas áreas donde no existía un proveedor más adecuado y lo realice de forma eficiente y eficaz” (38). Según la autora, la nueva gestión pública nace a partir de ideas del nuevo institucionalismo y la gerencia profesional.

aumento considerable del salario mínimo y “reformas tendientes a reducir el desequilibrio entre el poder de los trabajadores y los empresarios” (2003: 318).

Cuadro 3.1
Pilares de la nueva gestión pública

	Base teórica	Principales ideas	Principales características	Ámbitos de acción en la nueva gestión pública
Nueva gestión pública	Neoinstitucionalismo	<i>Public choice</i>	Introducción del sector privado en la producción pública. Introducción de mecanismos de competencia.	Reformas en la estructura organizativa.
		Costes de transacción	Reestructuración organizativa en relación con la función de coste óptima.	Reformas en la estructura organizativa.
		Teoría de la agencia	Implantación de herramientas de control vinculadas al ejercicio de responsabilidades. Implantación de procesos de rendición de cuentas.	Transparencia de la Administración.
	Gerencia profesional	Neotaylorismo	Reducción de la burocracia y sus normas de actuación. Simplificación de la estructura jerárquica. Perfeccionamiento de los mecanismos de motivación, vinculados a sistemas de control.	Reformas en la estructura organizativa. Racionalización normativa y cultural.

Fuente: Elaboración propia en base a García (2007: 43-45).

Las ideas que recoge el *nuevo institucionalismo* se basan en las teorías de la elección pública, la teoría de los costes de transacción y la teoría de la agencia. Por su parte, de la gerencia profesional toma ideas neotayloristas, centrándose en los estudios de la organización burocrática interna de la administración. Como lo señala García (2007), hay que considerar que la *nueva gestión pública* tiene una amplitud teórica importante, por lo que entrega distintas alternativas posibles de actuación para conseguir la intervención más adecuada al bienestar de la sociedad en general.

En el cuadro 3.1 *supra*, basado en el trabajo de García (2007), se muestran los pilares de la nueva gestión pública. Con las bases teóricas señaladas, la *nueva gestión pública* buscó adoptar modelos organizativos flexibles, descentralizar las actividades e introducir mecanismos de mercado. El énfasis estuvo puesto en las herramientas de gestión empresarial, y su justificación principal fue la recreación en el ámbito público de condiciones similares a las del funcionamiento de los mercados, con el fin de incorporar aspectos como la competitividad y adaptabilidad.

Dentro de estos elementos, en la nueva gestión pública podemos encontrar otra

clasificación relevante, como la planteada por Nickson (2002), quien clasifica las ramas de la nueva gestión pública a partir de la actuación intraorganizacional o interorganizacional, la cual es posible observar en el cuadro 3.2 *infra*.

Cuadro 3.2
Ramas de la nueva gestión pública según Nickson

Gerencialismo y teoría del agente-principal (intraorganizacional)	Nueva economía institucional (interorganizacional)
Romper con las grandes burocracias al desagregar las funciones en agencias separadas.	Introducción de mecanismos de mercado y cuasi-mercado para estimular la competencia entre proveedores de servicios, con la creencia de que esto promoverá ahorro en los costos y responsabilidad en el cliente. Los instrumentos más comunes son la contratación externa, las franquicias, los mercados internos, y cuotas a los usuarios.
Reemplazar las tradicionales altas jerarquías, con estructuras organizacionales más planas, más responsables y flexibles.	Énfasis en la calidad, en un esfuerzo por hacer que los servicios públicos estén más dirigidos hacia la 'demanda' que a la 'oferta'. Esta nueva orientación hacia el cliente se expresa en iniciativas como las 'cartas de ciudadanos'.
Establecer una separación entre las fuentes de financiamiento, el consumidor o usuario y la provisión de servicios.	Cambio en las relaciones laborales, al pasar de una carrera tradicional a una preferencia por contratos de tiempo limitado para personal directivo, pagos determinados por cada situación, más que salarios uniformes fijos, uso de amplios incentivos monetarios, y fijación de remuneraciones relacionadas con el desempeño.
Descentralizar la autoridad gerencial hacia las organizaciones del sector público.	
Entregar el control financiero y presupuestario a las unidades descentralizadas a través de la creación de centros presupuestarios.	
Cambiar desde una orientación centrada en los insumos y en los procesos hacia otra orientada a los resultados, en lo que se refiere a los mecanismos de control y rendición de cuentas.	

Fuente: Nickson (2002: 3-4).

En la nueva gestión pública se encuentran algunos criterios que dan luces de la nueva forma que adoptan algunos países en torno a la administración y del Estado, proponiendo un modelo más dinámico y flexible en contraposición al enfoque burocrático tradicional de cómo se venía ejerciendo la administración pública, siendo un punto relevante la descentralización y desconcentración del poder.

Retomando a García (2007: 54), las reformas basadas en la nueva gestión pública pueden ser de tres tipos: *reforma radical*, la cual “asume que las técnicas de dirección privadas son superiores a las públicas, y por supuesto, pueden importarse a la gestión pública”; *reforma incremental*,

“basada en una exigua modificación de la gestión pública tradicional. Introducción

de pequeños cambios como sería la autogestión administrativa, una clara delimitación de los políticos en la administración, alta estabilidad en la función pública, y sistemas de promoción basados en méritos. Los modelos públicos de administración y gestión privada son todavía significativamente diferentes” (2007: 54).

Y, *gerencialismo moderado*, el cual es “una reforma situada en una posición entre los dos extremos anteriores”.

Si bien el trabajo de García (2007) fue realizado para entender la *nueva gestión pública* en Europa, donde analiza específicamente el caso español, lo relevante es que este tipo de reformas tiene una amplia gama de posibilidades y niveles de implementación. En el caso de América Latina, las reformas alineadas con la necesidad de mayores cambios a nivel gerencial fueron muy relevantes y su desarrollo es abordado en el siguiente apartado.

3.1.5 Características y objetivos de la corriente gerencial

Retomando los aspectos conceptuales, según García (2007), la corriente gerencial en la nueva gestión pública se basa en el nuevo taylorismo, teoría que propone algunas técnicas de reinención del Gobierno, estas son: separación entre política y gestión, reducción de las normas de actuación, incremento de los controles económicos y financieros e introducción de mecanismos incentivos para premiar logros y sancionar fallos. Las reformas a partir de la corriente gerencial se iniciaron en la década de 1980 en un conjunto de países desarrollados con una tradición administrativa anglosajona (Gran Bretaña, Estados Unidos, Australia, Nueva Zelanda y Canadá).

El CLAD reconoce la necesidad de encaminar una reforma de tipo gerencial en América Latina debido a que:

“para alcanzar una sólida capacidad de gestión de gobierno es preciso contar con un Estado saneado en los planos fiscal y financiero, y competente con el ámbito administrativo. Esta competencia administrativa resultará de la buena implementación del modelo gerencial, sustentado por un núcleo estratégico formado por una élite burocrática técnicamente capaz y motivada. Sólo adquiriendo mayor capacidad de gobierno es que los aparatos estatales podrán ayudar a ecuacionar las tres principales preocupaciones latinoamericanas: la consolidación de la democracia, el desarrollo económico, y el mejoramiento de la distribución de riqueza” (1998: 12).

De acuerdo al CLAD, la reforma gerencial al interior del Estado debe incorporar aspectos tales como: la profesionalización de la alta burocracia, para lo cual debe constituirse un núcleo estatal estratégico, fundamental para la formulación, supervisión y regulación de las políticas, formado por un conjunto de actores

técnicamente preparados y motivados; y una administración pública transparente y responsabilización de los gerentes públicos, para lo cual se debe avanzar en la disminución de la politización al interior de los cargos técnicos en el Estado, haciendo más transparentes las decisiones públicas.

Desde el punto de vista de la gestión, el CLAD (1998) propone la descentralización de la ejecución de los servicios públicos, mediante la ejecución de funciones antes centralizadas, a los Gobiernos subnacionales o locales; desconcentración organizacional en donde los organismos centrales deleguen la ejecución de las funciones hacia las agencias descentralizadas; orientación hacia el control de los resultados, guiándose principalmente por el control de los resultados, contrariamente al control paso a paso de las normas y procedimientos, como se hacía en el modelo burocrático weberiano; en la implementación de nuevas formas de control, en donde el control pasa de preocuparse por el cumplimiento de las normas, al cumplimiento en la ganancia de eficiencia y efectividad de las políticas.

En este sentido, por medio de la reforma gerencial del Estado la toma de decisiones y el control se ejerce a través de sus funcionarios, es decir, mediante los administradores y estructuras de control externas e internas; sin embargo, esta reforma recoge el propósito de articular y combinar cuatro formas y tipos de control (resultados, costos, competencia administrada y social).

Finalmente, la orientación del suministro de servicios hacia el ciudadano- usuario, el cual trata de un cambio en la administración pública, ya que según el citado informe del CLAD (1998) “el antiguo modelo burocrático weberiano era autorreferenciado, es decir, dirigido más hacia la afirmación del poder del Estado y de la burocracia estatal, que a responder a las demandas de los ciudadanos” (17).

El cambio de orientación de las reformas gerenciales no quiere decir que sea una alternativa radicalmente opuesta al modelo weberiano ni que termine con la administración burocrática. Como plantea Bresser-Pereira (2001) “la administración pública gerencial crece en países democráticos, donde las reglas de la ley están bien establecidas y en la cual el desafío es hacer la administración más eficiente y más *accountable* para la sociedad” (3).

En este contexto, la *nueva gestión pública* otorga un valor muy importante a los procesos de profesionalización de los Estados, mediante el diseño de servicios civiles y de alta dirección pública y de la meritocracia como mecanismo de selección, promoción y evaluación de los funcionarios. Además, incorpora los conceptos de *accountability* (en tanto transparencia y responsabilización) en la función desempeñada al interior de la administración, lo cual como se ha analizado, constituye un componente central de la cultura meritocrática.

En síntesis, la corriente gerencial de la *nueva gestión pública* refuerza los principios rectores de la función pública meritocrática, tales como la profesionalización, transparencia y responsabilización, evaluación de desempeño, así

como la orientación hacia el control de los resultados y sienta las bases de lo que será la política de desarrollo de personas a partir de los años 90 en el país. Una mirada más detallada sobre lo que acontece en relación con estas variables en Chile, muy vinculadas además con los procesos de desarrollo y profesionalización de la función pública, es analizada a continuación.

3.2 Política de desarrollo de personas en el Estado de Chile a partir de la década de 1990

Las reformas de mercado introducidas en muchos países del mundo como consecuencia de la crisis del Estado en las décadas de 1970 y 1980 tuvieron como condición y resultado una drástica reducción del tamaño y de la capacidad de intervención de este. Los Gobiernos latinoamericanos emprendieron también este tipo de reformas, con un ligero desfase, sea antes o después del *Consenso de Washington*. El régimen militar lo hizo en Chile tempranamente desde mediados de la década de 1970 y principios de la de 1980, adoptando las políticas de mercado implementadas por los economistas de la Universidad de Chicago, las que, entre otros aspectos, privatizaron empresas y servicios públicos y se redujo drásticamente las funciones del sector estatal. Los excesos ideológicos con que fueron implementadas estas reformas determinaron que el mercado no sólo fuese colocado como el motor del crecimiento económico, sino también de la sociedad, la educación, la salud, el empleo y la familia.

A partir de la década de 1990, los gobiernos de la Concertación²³ definieron la necesidad de no reducir más el papel del Estado y de redefinir sus funciones para volver a convertirlo en un instrumento estratégico desde el punto de vista del desarrollo, la equidad y la democracia, dentro de las condiciones definidas por las nuevas circunstancias.

El primer proyecto explícito de modernización del Estado se inició durante el gobierno del presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000), bajo el liderazgo de la Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES) y con la participación de la Dirección de Presupuestos (DIPRES), y estuvo centrado fundamentalmente en la modernización de la gestión pública a partir de los diversos elementos, tales como gestión estratégica, tecnologías de información y comunicación, transparencia y probidad de la gestión pública, calidad de servicios y participación ciudadana, recursos humanos, institucionalidad del Estado y comunicaciones. En el marco de este proyecto fueron creados los Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMGs),

²³ Los gobiernos de la coalición Concertación de Partidos por la Democracia fueron los liderados por Patricio Aylwin (1990-1994), Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000), Ricardo Lagos (2000-2006) y Michelle Bachelet (2006-2010).

que asociaban el cumplimiento de objetivos de gestión a un incentivo de tipo monetario para los funcionarios, buscando así el logro de un mejor desempeño (Guzmán, 2005).

El gobierno del presidente Ricardo Lagos (2000-2006) abordó un proyecto más ambicioso, que conservó el énfasis en los PMGs –monitoreados por la Dirección de Presupuestos dependiente del Ministerio de Hacienda–, en las áreas de recursos humanos, calidad de atención de usuarios, planificación/control de la gestión, administración financiera y enfoque de género. Esto, a partir de una visión más integral acerca del rol del Estado en el actual escenario, incorporó a dicho proyecto otros objetivos relacionados con su rediseño, la participación ciudadana, la descentralización del Gobierno electrónico, la modernización del régimen de los servidores públicos (especialmente a nivel directivo) y la probidad, auditoría y transparencia en la gestión pública, desarrollando así un fuerte foco en el *accountability*.

A esto se le suma la creación del Servicio Civil, en 2003, mediante un conjunto de proyectos de ley formulados en respuesta a una serie de denuncias sobre casos de corrupción, y sobre las cuales se contó con un excepcional consenso en el que participó tanto el Gobierno como la oposición (con un aporte destacable del Centro de Estudios Públicos, CEP), volcando la atención hacia medidas anticorrupción, sobre concursabilidad de los directivos públicos y sobre financiamiento de las campañas y los partidos políticos.²⁴

El proyecto de modernización de Estado del primer gobierno de la presidenta Michelle Bachelet (2006-2010) rescató la propuesta del gobierno anterior, manteniendo la continuidad de muchas políticas públicas. Sin embargo, puso más fuerza en los objetivos relacionados con la generación de buenas prácticas de gestión, la jerarquización y competitividad del personal directivo, la transparencia y la descentralización.

Además, fortaleció la participación de la sociedad civil en el diseño de políticas y en la gestión pública. Junto a lo anterior y como parte del mejoramiento del nivel de calificación en la administración pública, el programa de gobierno de Bachelet tuvo dentro de sus objetivos “llegar a contar con un cuerpo central de funcionarios públicos compuesto en un 75% por profesionales y técnicos, cuyas remuneraciones y carrera funcionaria estén gobernadas por la idoneidad, el mérito y la honestidad” (2005: 75-76).

El primer gobierno del presidente Sebastián Piñera (2010-2014) puso un importante énfasis en la modernización de la gestión, bajo cinco ejes derivados de un diagnóstico en el cual el Estado no se había adecuado a los requerimientos del siglo XXI. Estos ejes, que aparecen dentro de su programa de gobierno (2009), se centraron en mejorar la gestión de la administración superior del Estado, contar con mejores

²⁴ Esto se encuentra desarrollado en detalle en el punto 3.4 *infra* de este estudio.

servidores públicos (dentro de lo cual se establecen los temas de carrera funcionaria), mejorar la calidad de los servicios públicos, potenciar el rol de la Contraloría General de la República y modernizar el sistema de empresas públicas. Durante su gobierno, según Irrarrázaval, Guzmán y De los Ríos (2014), los factores de éxito en cuanto al control de gestión y mecanismos de evaluación fueron: consolidación del sistema de monitoreo y evaluación de la DIPRES; la incorporación de nuevos actores al sistema, tales como el Ministerio de Desarrollo Social (creado en 2011), la Secretaría General de la Presidencia y *ChileGestiona*, que reforzó el rol de los ministerios respecto a los servicios públicos, además de un sistema de monitoreo más cercano al Gobierno central.

En el programa del segundo gobierno de Michelle Bachelet (2014-2018) se puso el énfasis en la modernización del Estado para fortalecer la democracia, para que cumpliera su rol como regulador y fiscalizador de la provisión de bienes y servicios y la innovación. Esto, a través de siete ejes de trabajo presentados en su programa de gobierno (2013): una nueva institucionalidad responsable de la evaluación de las políticas públicas a través de la creación de una Dirección Nacional de Evaluación; un nuevo trato con el empleo público; el perfeccionamiento del Sistema de Alta Dirección Pública; agenda digital; probidad y transparencia; perfeccionamiento de los gobiernos corporativos de las empresas públicas, y una institucionalidad de confianza al alto estándar ético para las políticas públicas. Dentro de estas propuestas, la que se llevó a cabo fue la reforma al servicio civil en 2016 a través de la Ley 20.995, que perfecciona el Sistema de Alta Dirección Pública y fortalece la Dirección Nacional del Servicio Civil.

Durante todos estos años hubo también avances muy importantes en materia de los recursos humanos del Estado de Chile, que se fueron plasmando en diversas políticas generadas por los Gobiernos. El punto alto de ella es la institucionalidad del Servicio Civil y la Alta Dirección Pública instaurada el 2003, la cual fue precedida por modificaciones en materia de gestión del personal del Estado. Estas últimas acciones se profundizan a continuación.

3.3 Política de recursos humanos del Estado chileno, 1990-2000

A inicios de los años noventa la situación de los funcionarios públicos de Chile era poco alentadora. Algunos elementos que daban cuenta de esto, expresados por Molina (2006), eran los siguientes: a) una caída en las remuneraciones reales, donde se estima un deterioro de un 47% entre 1979 y 1990; b) escasas oportunidades de capacitación y desarrollo de los funcionarios; c) carencia de incentivos para mejorar su desempeño; y d) deteriorada capacidad operativa de las instituciones del sector social, en especial en el área de salud. Los elementos anteriores, junto a la

inexistencia de incentivos, desalentaba el interés por trabajar en el sector, además de contribuir a una gestión plana, sin metas ni evaluaciones periódicas.

En ese escenario y con el advenimiento de la democracia la política de recursos humanos del Estado de Chile se implementó con un nuevo estatuto administrativo, concentrado en la Ley 18.834 del Ministerio del Interior. Este estatuto tuvo su antecedente inmediato en la Ley Orgánica Constitucional N° 18.575 de bases generales de la administración del Estado de 1986, la cual, a su vez, fue creada para implementar este aspecto contenido en la Constitución de 1980. La ley del Estatuto Administrativo fue promulgada el 15 de septiembre de 1989 y tuvo varias modificaciones entre 1990 y 2000.

Con esta ley se regulan las relaciones entre el Estado y el personal de los ministerios, intendencias, gobernaciones y de los servicios públicos centralizados y descentralizados creados para el cumplimiento de la función administrativa. Existen dos tipos de funcionarios públicos bajo esta normativa: aquellos de confianza del presidente de la república y aquellos cargos que ingresan a través de un proceso objetivo de contratación, siendo estos puestos de planta o a contrata, los primeros de carácter permanente y estable mientras que los segundos de carácter transitorio, con posible recontractación según evaluación. En este sistema coexisten lo político y lo técnico basado en el mérito. Están presentes las dos formas y no se ven como opuestos sino complementarios. Para aquellos funcionarios que ingresan por mérito sí es relevante la evaluación de desempeño, que está regulada por el Estatuto Administrativo.

Para los cargos que no son de confianza del presidente, una definición importante que contempla la ley es la de *carrera funcionaria*, la cual, según la primera versión (Ley 18.834, de 1989) es:

“un sistema integral de regulación del empleo público, aplicable al personal titular de planta, fundado en principios jerárquicos, profesionales y técnicos que garantizan la igualdad de oportunidades para el ingreso, la dignidad de la función pública, la capacitación y el ascenso, la estabilidad en el empleo y la objetividad en las calificaciones en función del mérito y la antigüedad” (art. 3).

En los artículos 15 al 20 se describe la carrera funcionaria. Bajo este sistema, el ingreso a cargos de carrera en calidad de titular se hace mediante concurso público, donde todas las personas que cumplan con ciertos requisitos se encuentran en igualdad de condiciones para ingresar. El concurso consiste en un procedimiento técnico y objetivo que considera los estudios, cursos de formación educacional y capacitación, la experiencia laboral y las aptitudes específicas para el desempeño de la función. Es decir, en la carrera funcionaria regulada por el Estatuto Administrativo prima el mérito en tanto se reconoce que la persona por tener ciertas credenciales y trayectoria será la óptima para acceder a un determinado cargo. Todo el proceso

desde el llamado a concurso hasta la publicación de los resultados se encuentra amparado en esta parte de la ley.

Un segundo tema relevante para los cargos de planta es el sistema de calificación, el que tiene como objeto evaluar el desempeño y las aptitudes de cada funcionario, atendidas las exigencias y características de su cargo, lo cual sirve de base para el ascenso, la capacitación, los estímulos o la eliminación del servicio. La calificación evalúa los siguientes factores: conducta, criterio y discreción, rendimiento y capacidad (cumplimiento a tiempo; forma y cantidad de funciones y aptitud para dirigir; y hacerse obedecer en forma consciente y razonada), preparación y eficiencia funcionaria y vocación para el servicio.

En el caso de los cargos de confianza, el artículo 7° de la primera versión del Estatuto Administrativo (Ley 18.834, 1989), indica que los cargos de exclusiva confianza del presidente de la república son los cargos de secretario regional ministerial y jefe de división, en los ministerios; y los cargos de jefe superior en el resto de los servicios públicos. Esto no se aplicaba a los rectores de instituciones estatales de educación superior, ya que estas se rigen por sus propios estatutos.

El 10 de marzo de 1990 el artículo 7° fue modificado por la Ley 18.972, la cual agregó como cargos de confianza del presidente de la república o autoridad facultada los cargos de jefe de división y jefe de departamento o sus equivalentes en el caso de los ministerios, mientras que en los servicios públicos los jefes superiores de los servicios, los subdirectores, los directores regionales y los jefes de departamentos o sus equivalentes.

En 1992 se promulgó la Ley 19.154 que modificó nuevamente el Estatuto Administrativo en su artículo 7° e incorporó como cargos de confianza exclusiva del presidente de la república a los cargos de planta que trabajasen en la Presidencia de la República. Un año más tarde, la Ley 19.269 modificó diversas plantas de personal y estableció otras normas en materia de personal en la administración del Estado (Ley 19.269, 1993). Esta versión de la ley estuvo vigente hasta el año 2006.

Con la amplitud de asignación de cargos de confianza, los máximos ejecutivos del sector público eran prácticamente en su totalidad de exclusiva confianza del presidente, o de los mismos directivos que este nombraba, estando el proceso de reclutamiento, selección y contratación de los directivos públicos marcado esencialmente por un fuerte factor político-partidista. Destacaba también la inexistencia durante el periodo de mecanismos institucionalizados que garantizaran que el proceso de reclutamiento de los nuevos directivos públicos fuese realizado entre el equilibrio técnico y político de los postulantes. No obstante, se establecieron diversas iniciativas piloto en servicios públicos con respecto al reclutamiento de los directivos públicos, manteniendo la variable política como un factor importante al momento de la selección, pero poniéndolo como un factor complementario y de segundo orden en relación con las consideraciones de carácter técnico-profesional.

Con ello, la meritocracia, como instrumento de selección, contratación, permanencia y evaluación de los directivos públicos estaba ajena, quedando a discrecionalidad de las autoridades de turno.

Por otra parte, según el Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública (1998) en cuanto a las disposiciones normativas de los directivos públicos, estas no se encontraban definidas claramente. Al contrario, las disposiciones normativas sobre carrera de los funcionarios públicos se encuentran en el Estatuto Administrativo, donde se describe que los ascensos se dan de manera automática si se encuentra un grado superior disponible. En los casos que exista más de un candidato para el ascenso, el que toma el puesto es el mejor calificado y si los dos tienen la misma calificación, se usa el criterio de antigüedad.

En relación con los directivos públicos, los funcionarios que ocupaban este tipo de cargos poseían, por lo general, grados²⁵ asignados entre 1 y 4 de las respectivas escalas. Con respecto a los jefes y directores de servicios, estos poseían generalmente los grados 1 o 2, siendo siempre cargos de confianza. Esto último implicaba que para su nombramiento no existiesen normas que establecieran requisitos y que, si bien quienes gozaban de esos cargos formaban parte de la planta, se les podía pedir la renuncia en cualquier momento, sin necesidad de sumario y sin derecho a recibir indemnización alguna, lo que se traducía en una alta inestabilidad laboral. Los directivos de niveles inferiores, que corresponden a los grados 3 y 4, son elegidos por concurso público sobre la base de requisitos que previamente determina el propio servicio, gozando, además, de inamovilidad en el cargo, al igual que el resto de los funcionarios públicos.

Respecto a las remuneraciones de los directivos, el Comité señaló que había escasos incentivos económicos con niveles de renta muy inferiores al sector privado para cargos similares. Además, la actividad privada entregaba estímulos que no existían en el sector público. Por lo tanto, no existían los suficientes atractivos para ocupar cargos directivos en el Estado. Si bien existía una asignación para directivos en el sistema de escala única, esta no era relevante para equilibrar la brecha con el sector privado.

Finalmente, el Comité hizo referencia a la evaluación y administración de desempeño, señalando que en Chile no existía un sistema cuyo objetivo fuese evaluar a los jefes y directores de los servicios públicos. La única evaluación disponible era la efectuada por los ministros y la que podían realizar los mismos directivos a aquellos directivos subordinados en tanto se preocupaban por realizar algún tipo de retroalimentación sobre su desempeño. Al no estar sistematizadas estas evaluaciones

²⁵ De acuerdo con la Ley 18.834, que fija el estatuto administrativo, “todo cargo público necesariamente deberá tener asignado un grado de acuerdo con la importancia de la función que se desempeñe y, en consecuencia, le corresponderá el sueldo de ese grado y las demás remuneraciones a que tenga derecho el funcionario” (artículo 9 del DFL 29 del Ministerio de Hacienda que refunde, coordina y sistematiza la ley 18.834). Disponible en <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=236392>

se generaba un problema sobre sus criterios, donde la evaluación se basaba en aspectos subjetivos de los responsables de llevarla a cabo.

Waissbluth, por su parte, planteaba la necesidad de una flexibilización mayor del Estatuto Administrativo debido a que:

“la realidad laboral del sector público chileno ha llevado a que en la práctica sea casi imposible despedir a un funcionario, aún con pésimo desempeño y actitudes poco éticas. Asimismo, la práctica rutinaria consiste en que la evaluación de desempeño sea un rito inútil, ya que todos obtienen prácticamente la máxima calificación. En caso contrario hay quejas sindicales y reclamos diversos. Así, los directivos se evitan conflictos, el sindicato aparece defendiendo triunfalmente a sus integrantes, y el círculo vicioso se cierra: es difícil gestionar adecuadamente una organización si los directivos no tienen las herramientas como para señalar las conductas y prácticas adecuadas, premiar las más destacadas, y sancionar las violaciones flagrantes” (2006: 66).

Lo que observaba Waissbluth es que, por una parte, los cargos de confianza tenían intereses políticos y su estadía podía ser corta dentro de los servicios, mientras que, por otra, los cargos de planta, al ser tan estables, generaban pocos incentivos a los funcionarios para mejorar su desempeño. En ese sentido, si bien la ley permitía hacer cambios, los cargos directivos se enfrentaban a problemas políticos si quisieran aplicarlos cabalmente en los casos que fuera justificado.

Desde la mirada de los funcionarios, si bien durante los años 1990 y 2000 hubo avances, como un aumento real de remuneraciones, la visión fue mayormente de insatisfacción, quedando demostrado en el estudio *Clima organizacional en la administración pública chilena*, realizado por la Pontificia Universidad Católica en 1997:

Tabla 3.1
Estudio de clima organizacional en la administración pública chilena (1997)

Afirmación	Acuerdo	Indiferente	Desacuerdo
En mi servicio las calificaciones no reflejan el buen o mal desempeño de los funcionarios.	66,6%	18,3%	15,1%
El sueldo no me alcanza para vivir dignamente.	59,3%	20,3%	20,4%
En mi servicio los que se esfuerzan tienen mayores posibilidades de ascender.	11,5%	16,8%	71,0%
En mi servicio hay poco empeño en su trabajo.	45,0%	33,5%	20,7%
En mi servicio la mayoría de los funcionarios tiene puesta la camiseta.	23,4%	41,2%	34,8%

Fuente: Mimeo de estudio encargado por el Gobierno a la Escuela de Sociología de la Universidad Católica de Chile, tomado de Waissbluth (2006).

Los datos indican una mala evaluación del sistema de calificaciones de funcionarios, al nivel de remuneraciones, un desincentivo a las posibilidades objetivas de ascenso y poca motivación para realizar las labores.

El Comité interministerial de modernización de la gestión pública en 1998 reconoció los avances en distintos ámbitos, pero también dio cuenta de debilidades y desafíos. Las debilidades eran el insuficiente acompañamiento y coordinación de parte de quienes ejercían responsabilidades en el nivel central; las dificultades para crear alianzas estratégicas con representantes del mundo político; la ansiedad por avanzar rápido, a pesar de la escasez de recursos, y la competencia de otras prioridades políticas, que hizo que la agenda se ampliara mucho, perdiendo foco y efectividad. Sin embargo, la debilidad detectada más importante tenía que ver con la gestión de personas (Servicio Civil, 2018a).

En síntesis, la política de recursos humanos entre los años 1990 y 2000, si bien tuvo un importante avance respecto al periodo del régimen militar con la modificación de elementos del Estatuto Administrativo, el mejoramiento de las condiciones económicas de los funcionarios y la búsqueda de una forma objetiva de realizar carrera funcionaria, en la práctica presentó varias críticas tanto por la existencia de numerosos cargos de confianza como por la real objetividad de los procesos de contratación, permanencia y evaluación en el Estado de los altos directivos públicos. Esta objetividad dependía de una clara definición sobre quién merecía ocupar altos cargos en el Estado. El *accountability* se cuestiona en la medida en que hay muchos cargos de confianza en donde la responsabilización y transparencia queda confinada a unos pocos y en donde la evaluación de desempeño de dichos directivos se ve difusa si no va de la mano de mecanismos claros de ingreso y cumplimiento de metas. Es así como, a partir de 2000, esta política tuvo un importante giro, el cual se describe en el siguiente apartado.

3.4 Debate en torno al diseño de la Dirección Nacional del Servicio Civil y Sistema de Alta Dirección Pública en Chile

Tras diversos casos de corrupción detectados a inicios de la década del 2000, surgió en Chile una nueva institucionalidad pública denominada Dirección Nacional del Servicio Civil y el Sistema de Alta Dirección Pública, las cuales buscaron incorporar regulaciones y mayor nivel de transparencia a los procesos vinculados a la gestión de personas y directivos en el Estado. El objetivo de los siguientes puntos fue analizar el debate político, parlamentario y técnico llevado a cabo por los diversos actores involucrados en esta política pública, surgida tras la reacción de diversos sectores políticos por los acontecimientos de corrupción ocurridos en la época, además de describir las principales características del servicio.

3.4.1 Antecedentes del surgimiento del Sistema de Alta Dirección Pública en Chile

La corrupción en la administración pública de Chile ha sido una preocupación académica y política, con un importante énfasis a partir del retorno a la democracia en 1990. Anteriormente, durante el régimen militar, si bien hubo hechos de corrupción de envergadura, no existía ninguna intención de atenderlos. Al iniciarse el primer gobierno democrático de transición de Patricio Aylwin (1990-1994):

“quienes se incorporaron a las diversas reparticiones del gobierno no tenían la experiencia de trabajar en el sector público y, sobre todo, encontraban que la disciplina y el temor habían ocultado una situación muy precaria en la administración pública. Se podría decir que en la trastienda de las reformas y privatizaciones se ocultaba una administración pública empobrecida y desmoralizada” (Marcel, 2006: 2).

Esta situación, llevó al presidente Aylwin a concentrarse en recuperar la capacidad operativa de los servicios públicos, dando pasos iniciales que muchas veces llevaban a nuevos conflictos y demandas.

El Gobierno de la época debió realizar grandes esfuerzos para recuperar a grupos rezagados del sector público, por ejemplo, en materia de remuneraciones y derechos laborales, como ocurrió en el caso de los profesores y personal de salud.

Según Marcel (2006), los primeros pasos tímidos en reformar el Estado se dieron en 1993 cuando “se les solicitó a los servicios que propusieran a la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda indicadores de desempeño” (2). No obstante, existía un cuestionamiento a la idea de reforma del Estado, según el autor, ya que “por aquellos años, algunos ministros no parecían estar interesados en conocer la experiencia que en esta materia tenían otros países, ya que para ellos la reforma del Estado en realidad era un tema de derecha (...). Los referentes eran el gobierno de Thatcher, en el caso particular de las reformas en Gran Bretaña, y también todos los ajustes propuestos al amparo del llamado *Consenso de Washington*” (2).

Adicionalmente, durante el primer gobierno de transición, la administración pública se politizó debido a que los partidos políticos de la coalición Concertación distribuyeron el poder en determinados servicios públicos a través de una repartición de cuotas entre los partidos políticos ante la inexistencia de un sistema basado en el mérito.

Más adelante, durante el gobierno de Frei Ruiz-Tagle (1994-2000), se planteó una propuesta de agenda de modernizaciones en distintos ámbitos y se formó el Comité Interministerial para la Modernización del Estado, instancia que lideró la discusión en torno a la gestión pública. Un punto relevante que destaca Marcel respecto a la velocidad de las transformaciones es la introducción de mecanismos de remuneración

ligados al desempeño en el Servicio de Aduanas y en el sector salud en 1996, además de las primeras iniciativas en Gobierno electrónico. Además, en la discusión de la ley de presupuesto para el año 1997 surgió la idea de los protocolos presupuestarios, donde “ese primer protocolo presupuestario incluyó la puesta en marcha del sistema de evaluaciones de programas gubernamentales y los balances de gestión integral” (2006: 3).

Otro hito relevante del periodo fue la promulgación de la Ley 19.653 sobre probidad administrativa en 1999, la cual tiene sus antecedentes en la Comisión Nacional de Ética Pública de 1994. En el título III de la ley se define el principio de probidad administrativa como “una conducta funcionaria intachable y un desempeño honesto y leal de la función o cargo, con preeminencia del interés general sobre el particular”. Sin embargo, a pesar de estos avances no había en este periodo un consenso sobre qué era una reforma del Estado entre los distintos actores del debate político.

A principios de los años 2000 durante el gobierno de Ricardo Lagos (2000-2006) se pudo observar que la ley de probidad del año 1999, si bien fue un avance en varios aspectos, también tuvo retrocesos, ya que permitía que funcionarios públicos pudiesen recibir regalos, lo cual estaba prohibido en la ley anterior (Rebollo, 2014), abriendo con ello un espacio para la corrupción. Asimismo, Marcel (2006) plantea que “el gobierno del presidente Lagos partió en cierta medida desde un punto similar al gobierno anterior, donde la reforma del Estado era percibida como algo importante, pero no necesariamente urgente” (4). Según Marcel (2006), el vuelco clave respecto a la reforma del Estado se dio entre fines de 2002 y comienzos de 2003 con casos importantes de corrupción en el país. Dentro de los casos que impactaron a la opinión pública a principios de la década del 2000 se encontraron el caso coimas, el caso MOP GATE y el caso Inverlink.

El caso Coimas (2002) fue una red de corrupción en la que participaron empresarios, funcionarios públicos, políticos y diputados. En octubre de 2002 el empresario Carlos Filippi denunció haber pagado \$15.000.000 de pesos chilenos (€ 20.593²⁶) para que se le autorizara operar una planta de revisión técnica de automóviles en la ciudad de Rancagua. El dinero habría sido solicitado por el subsecretario de Transportes, Patricio Tombolini del Partido Radical y fue gestionado por el entonces diputado y exministro Víctor Manuel Rebolledo del Partido por la Democracia (PPD) (Córdova, 2004). La reacción del expresidente Ricardo Lagos fue de condena del caso. En una entrevista a la radio nacional *Cooperativa* declaró:

“Chile tiene que ser un país transparente, tenemos que combatir cualquier intento de corrupción, sea quien sea, porque ese es uno de los activos de este país” [...]; “aquí

²⁶ Calculado en base al promedio de las cotizaciones del euro en el mes octubre de 2002 (1 € = \$728,40). Datos obtenidos de los indicadores diarios del Banco Central de Chile (s.f.).

no hay que tener ningún tipo de contemplaciones por quienes puedan ser los personeros de cualquier jerarquía que tengan” (*Cooperativa*, 20 de octubre de 2002).

El caso Coimas terminó con nueve condenados por cohecho en junio de 2004, siendo la más alta contra Patricio Tombolini, quien fue condenado a cumplir tres años y un día de prisión efectiva, pagar una multa de \$36.000.000 de pesos chilenos (€ 46.101²⁷) y una inhabilidad perpetua de ejercer cargos públicos. No obstante, en 2007 la Corte Suprema lo absolvió de todos los cargos (*Cooperativa*, 2007), ya que no hubo forma de demostrar que era responsable de los delitos de cohecho. En el mismo fallo se ratificó la condena a los entonces diputados Jaime Jiménez, Cristián Pareto y Víctor Manuel Rebolledo por delito de soborno, además del exasesor Alejandro Chaparro y los empresarios Carlos Filippi e Iván Sánchez (*El Mostrador*, 2007).

El caso MOP GATE que irrumpió en 2002 se originó en una empresa (GATE) creada en 1997 para asesorar a instituciones del Ministerio de Obras Públicas (MOP). Se considera como el escándalo de corrupción más importante del gobierno de Lagos. Esta empresa recibía fondos de empresas privadas del ámbito de la construcción, los cuales eran traspasados como sobresueldos u honorarios a directivos políticos del ministerio, principalmente vinculados a temas de concesiones de obra pública, con el fin de que las empresas privadas se adjudicaran licitaciones.

Este caso salió a la luz pública cuando Sara Oliva, secretaria de la compañía, acusó un autorrobo, y tras ser descubierta confesó que Héctor Peña, el dueño de GATE, obtenía licitaciones para financiar campañas políticas. La Contraloría General de la República revisó dos contratos adjudicados a GATE por el MOP que sumaban \$1.440.000.000 de pesos chilenos (€ 2.207.776),²⁸ con los que se pagaron sobresueldos a alrededor de 79 funcionarios del Estado (*Radio Biobío*, 2015).

Este caso fue cerrado definitivamente en junio de 2016 cuando la Corte Suprema dictó la sentencia definitiva en la investigación. Fueron condenados 13 funcionarios públicos (entre ellos Carlos Cruz Lorenze, exministro de Obras Públicas) por fraude al fisco. Además, se condenó a los acusados a pagar una suma total de \$799.142.217 pesos chilenos (€ 1.042.627)²⁹ (*Cooperativa*, 2016). En 2016, Ricardo Lagos declaró en una entrevista a un programa de televisión que el caso MOP GATE fue una de las peores cosas de su gobierno:

“Lo peor yo diría que es las acusaciones de corrupción que se generan con el denominado MOP-GATE y las características que tuvo. Claro, sirvió para dar un

²⁷ Calculado en base al promedio de las cotizaciones del euro en el mes junio de 2004 (1€ = \$780,88). Datos obtenidos de los indicadores diarios del Banco Central de Chile (s.f.).

²⁸ Calculado en base al valor promedio anual del dólar en el año 2002 (1€ = \$652,24). Datos obtenidos de los indicadores diarios del Banco Central de Chile (s.f.).

²⁹ Calculado en base al valor promedio de las cotizaciones del euro en el mes de junio de 2016 (1€ = \$766,47). Datos obtenidos de los indicadores diarios del Banco Central de Chile (s.f.).

paso adelante en cuanto a la relación de dinero y política. Absolutamente insuficiente, como eran las cosas en ese tiempo” (Cooperativa, 2016).

A raíz de los sobresueldos surgió la discusión sobre la remuneración de los directivos públicos, ya que el pago por sus funciones no se equiparaba a cargos similares en el sector privado, existiendo pocos incentivos monetarios para ellos. Las formas de aumentar la remuneración, entregando más dinero mediante la figura de los sobresueldos, eran estrictamente reñidas por la normativa, por lo cual se producían mecanismos irregulares en la búsqueda de este objetivo. Al descubrirse esto se inició la discusión respecto de los altos directivos públicos, sus sueldos, su modalidad de pago y la manera para asegurar su mejor desempeño. A partir de allí se retomaron todos los temas que se estaban trabajando desde el periodo del presidente Frei Ruiz-Tagle para los ejecutivos de estos grupos.

El último gran caso de corrupción, Inverlink ocurrido en 2003, correspondió a una empresa creada en 1998 para movilizar gigantescos recursos mediante arriendo o depósito de títulos de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), organismo estatal encargado de impulsar la actividad productiva nacional.

De acuerdo a *Radio Biobío* (2015), este caso fue descubierto a fines de enero de 2003 cuando Carlos Massad, el entonces presidente del Banco Central de Chile descubrió que desde su correo personal se enviaba información privilegiada a la empresa Inverlink, siendo la responsable de ello su entonces secretaria personal y persona de confianza Pamela Andrade. Ella, mediante coimas enviaba información, logrando que Inverlink se posicionara como una de las corredoras de bolsa más importantes de la época. Larraín (2003) plantea que tras ese descubrimiento inicial se destrabó un fraude de más de 100 millones de dólares realizado por Inverlink al fisco. Las investigaciones del caso duraron doce años, finalizando el 2015 con trece condenados por malversación de caudales públicos, estafa e infracción a la Ley General de Bancos. Este caso dejó tanto un daño a la fe pública como un impacto económico, demostrando las debilidades del Estado en materia de control.

Los tres escándalos generaron una profunda crisis política de probidad en el gobierno de Lagos, la cual solo fue superada con el compromiso de enmendar las faltas. Para ello, en enero de 2003, el entonces presidente de la república y el líder de la coalición opositora, Pablo Longueira del partido Unión Demócrata Independiente, sellaron un acuerdo para trabajar una agenda de modernización del Estado y evitar prácticas nocivas, creándose una comisión con tal fin. En declaraciones de prensa el año 2016 Lagos planteaba:

“esta importante comisión la quiero entender como la convicción de que, llegado el momento, todos nosotros, como país, seamos capaces de una doble tarea: exigir que los tribunales de justicia hagan su tarea, pero también tomar las medidas indispensables para dar un gran salto y convertir esta crisis en una oportunidad sobre

cómo modernizamos el Estado y cómo lo ponemos acorde a las exigencias internacionales” (*El Mostrador*, 2016).

A partir del trabajo de la comisión señalada fueron elaborados acuerdos político-legislativos que abordaron tres grandes temas: la agenda de modernización del Estado, la agenda de transparencia y la agenda de promoción y crecimiento. Se propusieron proyectos de ley al parlamento, siendo uno de los resultados más relevantes la promulgación de la Ley 19.882 del nuevo trato laboral, que entre otros creó por primera vez la Dirección Nacional de Servicio Civil, la cual posee por objetivo “la coordinación, supervisión y perfeccionamiento de las funciones de personal en los servicios de la administración civil del Estado” (art. 1 del artículo vigésimo sexto), mientras que el Sistema de Alta Dirección Pública se aplica a los altos directivos públicos (definidos en la ley), los cuales “responderán por la gestión eficaz y eficiente de sus funciones en el marco de las políticas públicas y planes definidos por la autoridad, las instrucciones impartidas por sus superiores jerárquicos y los términos del convenio de desempeño que suscriban de conformidad con los artículos sexagésimo primero y siguientes, mediante la aplicación de los instrumentos de gestión necesarios y pertinentes” (artículo cuadragésimo). Todos estos procesos fueron acompañados de una gran discusión por diversos actores, cuyos principales fundamentos se analizan en el siguiente apartado.

3.4.2 Posicionamiento de los principales actores involucrados en la construcción de la ‘ley del nuevo trato’

El proceso de profesionalización del Estado surgió como resultado de un debate político de diversos actores, todos los cuales estuvieron de acuerdo con la necesidad de modernizar la política de personal de los funcionarios públicos. Desde el Partido Socialista, de centro izquierda, hasta el Partido Unión Demócrata Independiente, de derecha, colaboraron en el debate y en la propuesta que derivó en el cambio de ley. A continuación, se presentan las principales propuestas por parte del gobierno de Ricardo Lagos, la Asociación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF) y el Centro de Estudios Públicos (CEP), quienes fueron los actores centrales del proceso.

3.4.2.1 Propuesta del Gobierno

Rodrigo Egaña (2002) plantea que al asumir el presidente Ricardo Lagos el gobierno en 2000, las orientaciones programáticas en materia de modernización del Estado estaban contenidas en el *Proyecto de reforma y modernización del Estado*, el cual tenía dos grandes líneas de intervención en la administración: la estructura del sector público y la gestión de dicho sector.

En cuanto al objetivo de gestión, en lo relativo a recursos humanos, la propuesta también contenía dos ámbitos. Por un lado, mejorar la calidad de vida de los trabajadores del sector público y, por otro lado, llevar adelante una política dirigida a los directivos públicos. Según el autor (2002), los aspectos para lograr los objetivos ligados a la política de los directivos públicos fueron:

- a. **“Los procesos de selección y contratación de directivos.** Manteniendo el principio de que los cargos directivos son de confianza de sus superiores, se consideró factible introducir criterios de calidad en la selección de las personas que ocuparían dichos cargos, asegurando un mínimo de calidad en los directivos nominados.
- b. **Las remuneraciones competitivas.** Remuneraciones no competitivas generan muchas veces dificultades para contar con directivos del nivel requerido. Al mismo tiempo, incentivan la fuga de profesionales que, tras un periodo de formación, pasan al sector privado.
- c. **La gestión del desempeño.** Junto a los elementos anteriores, era fundamental introducir un sistema de gestión del desempeño, que ha sido considerado como la variable central en la mejora de la calidad de los resultados de la acción de los directivos públicos.
- d. **La formación para la Dirección Pública.** La gestión pública tiene sus especificidades propias, que la hacen diferente a la gestión de instituciones privadas. No es posible traspasar mecánicamente al sector público visiones y propuestas que son efectivas en el mundo privado” (126-127).

Más tarde, en septiembre de 2001, el presidente Ricardo Lagos dio a conocer el proyecto de ley que creaba el Estatuto de Dirección Pública. El documento *Estatuto de la Dirección Pública: Programa de Reforma*, emitido por el proyecto de reforma y modernización del Estado de la Secretaría General de la Presidencia, establecía la postura del Gobierno en relación con el tema de los directivos públicos.

Así, el mensaje presidencial que iniciaba el proyecto de ley que regulaba la nueva política de personal a los funcionarios públicos establecía los siguientes puntos: en primer lugar, el Gobierno proponía que el 100% de los 200 jefes de servicio y división de la época continuarían siendo de exclusiva *confianza* del presidente de la república, generando con ello una articulación entre los conceptos relativos a concurso público versus cargos de confianza.

En segundo lugar, en relación con la selección de candidatos de directivos públicos, se proponía que al interior del Gobierno se formara una comisión imparcial que revisara si los candidatos buscados por el Gobierno cumplían con los niveles mínimos de *exigencia*. El proyecto de ley facultaba a los jefes de servicio realizar la búsqueda de los candidatos más idóneos para los cargos directivos de segundo nivel, permitiendo, además, la definición del perfil de dichos cargos.

Por otro lado, en lo referido al contrato, el proyecto establecía también que los altos directivos de segundo nivel fueran dotados de cierto grado de *inamovilidad*. El proyecto establecía que el jefe del servicio pudiese continuar *evaluándolos*, pero a aquello se agregaba el hecho de que la relación laboral pasaría a regirse por un contrato, dejando de ser de exclusiva confianza del jefe de servicio, terminando con la libertad de despido.

Según la propuesta, el jefe de servicio sólo podía despedir a un directivo subordinado mediante la acumulación de reiteradas evaluaciones negativas de desempeño (mínimo dos), o bien, podría ser despedido por razones expresas y justificadas, pudiendo el directivo de segundo nivel apelar al ministro contra el despido.

Mientras que lo relativo a las remuneraciones el proyecto establecía que la fijación de las remuneraciones base de los jefes de servicio y de los directivos de segundo nivel, debía ser propuesta por un “ente comparador externo”, que se caracterizara por su *transparencia y legitimidad*.

Respecto al control, el proyecto proponía también establecer un conjunto de medidas de *control de gestión* al interior del poder ejecutivo. Adicionalmente, destacaba la propuesta de crear una nueva oficina de recursos humanos del sector público, cuyos funcionarios fueran de exclusiva confianza del presidente de la república.

Esta propuesta contenía elementos de confianza al mantener que los jefes de servicio fuesen de confianza del presidente de la república, pero, al mismo tiempo, esbozaba la necesidad meritatoria en la elección de esos directivos públicos. Dicha meritocracia también estaba tensionada con la discrecionalidad política de los jefes de servicio. Además, la inamovilidad de directivos subordinados y las evaluaciones para justificar su despido daban luces del mejoramiento del sistema de evaluación y la necesidad de permanencia en el Estado de un grupo profesional.

Luego de estas propuestas, los días 4 y 5 de octubre de 2001 se realizó un seminario sobre reforma y modernización del Estado, convocado por el Ministerio Secretaría General de la Presidencia y una comisión especial del Senado. De este seminario surgió una nueva propuesta para abordar el tema de los directivos públicos, la cual apuntaba a crear un servicio cuyo objetivo central fuese la gestión estratégica de las personas al interior del Estado, el cual debería definir la modalidad de los contratos, apoyar técnicamente los procesos de selección y establecer las líneas de perfeccionamiento (Servicio Civil, 2018a).

Dicha propuesta se basaba en el documento *Las opciones para la reforma del Estado en Chile*, publicado por Mario Marcel en 2002, donde se exponían algunos criterios necesarios para reformar el Estado en esta materia, los cuales son:

- a) “En primer lugar, se debe apuntar a fortalecer la carrera funcionaria, basándola en el *mérito* y que llegue, al menos, hasta los cargos directivos. Para ello, se debe sustituir la provisión de cargos mediante ascenso automático por el mecanismo de concurso, aunque restringiendo su amplitud. Los concursos debieran ser internos en cada institución para cargos técnicos y profesionales y abiertos a toda la administración pública para cargos directivos. Además, la carrera funcionaria debiera *extenderse*, al menos, en un nivel y abarcar así los cargos de jefe de departamento. Paralelamente, se debe establecer la facultad de declarar la vacancia en el cargo de los funcionarios que cumplen la edad para jubilar.
- b) En segundo lugar, se debe facilitar el movimiento de funcionarios desde áreas cuya actividad se encuentra en declinación a otras en crecimiento, estableciendo un mecanismo permanente de *traspaso de cargos y dotación*.
- c) En tercer lugar, se debe crear una entidad responsable por la *gestión* de la política de personal en el sector público con objetivos y estrategias de largo plazo. Este organismo debe hacerse cargo del cumplimiento de los compromisos que se adopten al definir determinadas políticas, que las normas se apliquen y se realicen seguimientos que permitan identificar fortalezas y debilidades” (Servicio Civil, 2018a: 34-35).

Además de estos puntos, Marcel añadía que:

“Las propuestas anteriores no deben, sin embargo, comprometer *la descentralización en la gestión de recursos humanos*. El mayor campo para ello se da en el ámbito de las remuneraciones, aunque con ciertos grados de centralización. Por ejemplo, se pueden establecer bandas remuneracionales, otorgando a las instituciones y directivos la facultad para fijar las remuneraciones al interior de cada banda. Deben establecerse iniciativas orientadas al fomento de la ética en el sector público y al fortalecimiento de los mecanismos de control. El perfil de los directivos públicos de calidad no es asimilable al de las funciones gerenciales en el sector privado, pues requieren habilidades distintas. El proceso de selección debe considerar estas peculiaridades. Debe considerar no sólo la aptitud para el cargo, sino también las perspectivas en cuanto al desempeño futuro de la función” (Servicio Civil, 2018a: 35).

En resumen, desde el programa de Gobierno hasta los análisis de Mario Marcel en 2002, la propuesta de cómo abordar los recursos humanos en cuanto a directivos públicos fue cambiando, lo cual puede verse en el siguiente cuadro:

Cuadro 3.3
Resumen de las propuestas del Gobierno

Ámbito	Propuestas programáticas (Egaña, 2018)	Estatuto de la Dirección Pública: Programa de Reforma, 2001	Las opciones para la reforma del Estado en Chile 2002 (Servicio Civil 2018a)
Selección	Basada en la confianza, pero con criterios de calidad.	Jefes de servicio continúan siendo de confianza, pero con niveles mínimos de exigencia.	Fortalecimiento de la carrera funcionaria basada en el mérito hasta los cargos directivos. Concursos abiertos a toda la administración pública para cargos directivos.
Remuneración	Competitivas con el sector privado.	Definición de la remuneración a través de un ente comparador externo.	Definición con grados de centralización de una banda de remuneraciones para que instituciones y directivos de manera descentralizada seleccionen la más idónea.
Gestión	Gestión del desempeño para mejorar la calidad de los directivos públicos.	Control de gestión de los directivos.	Control de gestión y fomento de la ética en el sector público.
Institucionalidad	Formación específica para la Dirección Pública.	Creación de Oficina de Recursos Humanos del sector público.	Creación de una entidad responsable de la gestión de la política de personal en el sector público con objetivos y estrategias de largo plazo.

Fuente: elaboración propia.

El resumen anterior muestra el camino que generó el Gobierno entre el 2000 y 2002 antes del proyecto de ley que creó el servicio civil. Se observa que en cuanto a la selección fue transitando desde la confianza hacia el mérito; respecto a las remuneraciones fue proponiendo distintas alternativas bajo el mismo diagnóstico de la necesidad de aumentar los ingresos de los altos directivos públicos. En cuanto a la gestión, también se compartió la necesidad de control de los directivos y el establecimiento de ciertas formas de medición de su gestión y desempeño, junto al fomento de mayores criterios de ética y probidad en el ejercicio de sus funciones y, respecto a la institucionalidad, la propuesta fue avanzando desde la necesidad de formación, hasta la creación de una entidad responsable de la gestión de la política de personal en el sector público, lo que posteriormente tomó la forma del servicio civil.

3.4.2.2 Posicionamiento de la Asociación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF)

La Asociación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF, 2000) estuvo plenamente de acuerdo con la necesidad de las reformas. En términos generales, su propuesta se orientaba principalmente a conseguir un Estado dotado de capacidad reguladora y fiscalizadora, que garantizara el bien común y protegiese los derechos políticos, económicos, sociales, laborales y culturales de todos los trabajadores. Primaba en tanto una idea de *accountability* horizontal, en la cual el Estado fuera capaz de fiscalizarse a sí mismo y generara mecanismos de monitoreo y evaluación consensuados con los funcionarios.

Antes de la promulgación de la ley de nuevo trato, entre el Gobierno y la ANEF se firmaron protocolos y acuerdos. En el tema específico de recursos humanos, la ANEF proponía al Gobierno diseñar una nueva política de desarrollo de personal moderna e integral, basada en una legislación que promoviera el desarrollo de las capacidades de los funcionarios públicos, junto con otorgarles mayores posibilidades para *participar* en la modernización de la gestión pública, generándose además un ambiente laboral de mayor *dignificación*, así como una efectiva articulación y coordinación del proceso de rediseño (ANEF, 2001).

En concreto, la ANEF proponía la continuidad en la estabilidad en el empleo, el respeto a la carrera funcionaria y la protección a los beneficios remuneratorios. Propuso la implementación de una política de personal que incorporase sistemas *objetivos y transparentes* de selección del personal, de inducción de este en los distintos ámbitos del quehacer de los servicios, con carrera funcionaria basada en *el mérito, la experiencia, la formación, capacitación y perfeccionamiento*, aspectos que permitieran efectivamente una movilidad y fluidez al escalafón. Se buscaba perfeccionar la carrera funcionaria con el objetivo de que los funcionarios más destacados pudieran tener la preeminencia para ascender en el escalafón. Asimismo, la ANEF enfatizó que:

“el proceso de reforma y modernización del Estado deberá implementarse con el más pleno respeto a los derechos laborales y funcionarios establecidos en los convenios de la Organización Internacional del Trabajo, OIT, vigentes en Chile, que garantizan la libre y organizada participación y negociación bipartita de los trabajadores, los criterios económicos supeditados a la dimensión social y un desarrollo de las personas que promueva su permanente y continua capacitación, formación y perfeccionamiento técnico-profesional, como también en el ámbito de los valores del servicio público como la probidad, la responsabilidad, la transparencia, la no discriminación, con remuneraciones que reconozcan el esfuerzo y el aporte de los trabajadores a la gestión del Estado” (2001: 2).

Tanto el Gobierno como la ANEF coincidían en la necesidad de perfeccionar la Dirección Pública, especialmente en lo referente a la profesionalización de los conocimientos requeridos para los cargos públicos, en las metodologías de gestión, el clima organizacional y el liderazgo. La ANEF resaltaba un enfoque de gestión participativo y en alianza con los funcionarios y sus organizaciones representativas (ANEF, 2000). De acuerdo con esta lógica, se opuso en forma categórica a que el mayor número de directivos públicos fuese nombrado por el presidente de la república, señalando que la selección de ellos debía basarse en el mérito, la experiencia y la carrera realizada en la Administración Pública. Señalaron, además, otros atributos que debía tener un directivo público, tales como: conocimiento cabal de los servicios, ser expertos en calidad, con buen trato con el personal, con liderazgo democrático, que generen confianza, con capacidad para trabajar en equipo, que establezcan tanto al interior de los servicios, así como con los usuarios de los mismos, relaciones de cooperación, integrando tanto a actores internos como externos.

Con respecto a la evaluación de los altos directivos, la ANEF propuso que estos debían ser evaluados en función de *metas integrales*, considerando especialmente los aspectos de relaciones laborales y de políticas de personal. Se citó como ejemplo la metodología de evaluación de la gestión pública a través de resultados que se implementaba para otorgar el *Premio nacional a la calidad de los servicios públicos*, en donde la ANEF participa activamente.

Finalmente, la ANEF se opuso a que fuese el Ministerio de Hacienda el que fijase los procedimientos para nombrar directivos y profesionales encargados de las funciones críticas.³⁰ Argumentaban que con esto el organismo gubernamental se transformaría en una entidad omnipotente, basada exclusivamente en criterios económicos.

3.4.2.3 Opinión y propuesta del Centro de Estudios Públicos (CEP)

La propuesta del CEP de modernización del Estado en el ámbito de los altos directivos públicos se basó en los fundamentos de un estudio desarrollado por los investigadores de la Universidad de California, Peter Evans y James E. Rauch. Este estudio analiza las características de los principales servicios públicos de 35 países en desarrollo, comparándolos con su crecimiento económico entre 1970 y 1990. Según el Servicio Civil:

“La investigación utiliza una escala de webearianitud –basada en los principios de Weber sobre organización del Estado– para medir el grado en que los servicios

³⁰ La Ley 19.882 en su artículo 73° señala: “Se considerarán funciones críticas aquellas que sean relevantes o estratégicas para la gestión del respectivo ministerio o institución por la responsabilidad que implica su desempeño y por la incidencia en los productos o servicios que éstos deben proporcionar”.

públicos reclutan a su personal sobre la base del mérito y ofrecen carreras gratificantes con proyección en el largo plazo” (2018a: 37).

De este modo, se concluye que es factible la tesis de que las burocracias estatales que tienen directivos seleccionados por méritos y carreras predecibles y gratificantes estén vinculados a países con mayores tasas de crecimiento económico. Extrayendo los datos de dicho informe, los investigadores del CEP concluyeron que si Chile hubiese tenido directivos públicos de la calidad de Hong Kong su tasa de crecimiento hubiese sido 1,5 puntos porcentuales mayor cada año, y si hubiese tenido los de Singapur, hasta 2,1 puntos mayor.

Con estos antecedentes el CEP se preocupó de manera especial por el tema de la Dirección Pública en Chile. Ya desde el gobierno de Eduardo Frei comenzó a trabajar en la elaboración de una propuesta relativa a este tema dentro de propuestas más amplias de modernización del Estado. En agosto de 2001, la Comisión de Reforma del Estado del CEP dio a conocer públicamente su propuesta denominada *Contratos y remuneraciones de altos directivos públicos*, y que versaba sobre lo siguiente: a propósito de la selección de altos directivos, el CEP estableció que una reforma del Estado de Chile, y en particular en el tema de la gestión de la administración pública, debía estar orientada a las siguientes áreas:

a) La primera, establecía que el reclutamiento de los altos directivos del Estado debía basarse en el mérito y las remuneraciones debían ser *adecuadas y predecibles*. Señalaba la propuesta que la gestión pública sólo mejoraría en la medida en que se contara con excelentes directivos, competentes y capaces de manejar adecuadamente las nuevas herramientas de gestión, además del desarrollo de una serie de capacidades y habilidades que son propias a un buen gerente. Esta recomendación también fue formulada por el Banco Mundial (1997), en relación con el papel que debe adoptar el Estado ante un mundo cambiante que exige cada vez contar con funcionarios más capacitados e idóneos para ejercer cargos de alta dirección.

b) La segunda, es que debía diferenciarse entre los directivos técnicos y los directivos políticos. En relación con el reclutamiento de los altos directivos técnicos el CEP propuso que este proceso se ejecutara solo en base al *mérito*, y su remuneración debería tener una relación de equivalencia con respecto a ejecutivos de responsabilidad similar en organizaciones privadas. Respecto a los altos directivos encargados de la formulación de políticas, se propuso que estos continuaran dependiendo de la confianza del presidente de la república, por el tema relativo a la gobernabilidad. El organismo planteó que el Gobierno necesitaba contar con un número determinado de funcionarios de confianza por el compromiso que se posee con respecto al diseño e implementación de políticas. Si se deja todo a la alta directiva tecnócrata se corre el riesgo de la

falta de compromiso con las directrices del Gobierno, pudiendo fracasar los objetivos prometidos en la elección presidencial, expresó el Centro de Estudios Públicos, pudiendo, además, transformarse en un factor que favorezca la corrupción y las malas prácticas al interior del Estado.

c) Tercero, la creación de un servicio civil adaptado a las necesidades de Chile, que considerara políticas de *eficiencia* y partidarias de selección de directivos públicos. Se bosquejó que dicho servicio estuviera encargado de la selección competitiva de los candidatos de las dos capas superiores de puestos directivos técnicos o ejecutores, entre otras materias.

d) Cuarto, respecto al tema de la evaluación de desempeño de los altos directivos, se planteó dos caminos: la creación de una institución central dedicada al *control de desempeño* de este grupo de funcionarios y la responsabilidad de la evaluación de desempeño del alto directivo en el ministro o subsecretario.

e) Quinto, las remuneraciones de los altos puestos directivos debían ser comparables con las de los ejecutivos del sector privado. Además, se propuso crear una ley especial de remuneraciones para los jefes de servicios públicos y las divisiones. Y los altos directivos ejecutores debían tener la opción de desarrollar carreras largas en el Estado, en donde la competencia en la promoción ocurra según el desempeño y el mérito.

f) Sexto, se propuso establecer una *legislación especial* que permitiese reglamentar los asuntos del personal de la alta dirección pública de las organizaciones ejecutoras del Estado central. Esta legislación debía establecer los principios básicos de selección basada en el *mérito y remuneraciones competitivas*, similares a las existentes en el sector privado. Es por eso que se proponía la creación del Consejo de Dirección Pública, como una entidad autónoma de los poderes ejecutivo y legislativo, la cual estaría encargada de la administración de los asuntos laborales de los altos directivos. La función primordial de este consejo sería “garantizar un piso de calidad profesional en los nombramientos de los directivos máximos del Estado central (jefes de servicios públicos y jefes de división en ministerios)” (Valdés, 2001: 12).

En el plano político la propuesta del CEP consideraba importante fortalecer las atribuciones de control del presidente de la república y de los ministros sobre los servicios y divisiones ejecutoras, brindar a los ministros instrumentos adecuados, que le permitan controlar la gestión de los altos directivos como, por ejemplo, la libertad de despido y la existencia de un número adecuado de funcionarios de confianza del presidente para sostener la cohesión interna de la coalición de Gobierno.

En resumen, tomando los elementos claves de los principales actores que formularon propuestas para la reforma del Estado, se pueden observar las similitudes y diferencias en el siguiente cuadro:

Cuadro 3.4
Resumen de propuestas reforma del Estado

Ámbito	Gobierno	ANEF	CEP
Selección	Confianza y mérito.	Mérito, experiencia y carrera.	Separación entre directivos técnicos (mérito) y no técnicos (confianza).
Gestión	Control de la gestión y carrera funcionaria.	Metas integrales considerando aspectos de relaciones laborales.	Evaluación de desempeño a través de una institucionalidad central.
Remuneración	Competitivas con el sector privado definidas a través un ente externo. Centralización de una banda de remuneración.	Sin propuesta.	Equivalentes a ejecutivos de la misma responsabilidad en el sector privado. Creación de una ley especial de remuneraciones.
Institucionalidad	Creación de una entidad responsable de la gestión de la política de personal en el sector público con objetivos y estrategias de largo plazo (última propuesta).	Se esperaba un estado regulador y fiscalizador, respetando los convenios internacionales de la OIT.	Creación de un Servicio Civil adaptado a las necesidades de Chile. Creación de un Consejo de Dirección Pública encargado de la administración de los ámbitos laborales de los Altos Directivos.

Fuente: elaboración propia.

Las opiniones y propuestas de los actores políticos analizados influyeron en la discusión que se dio en relación con el tema, pero algunas opiniones pesaron más que otras al momento de concebir la ‘ley de nuevo trato’. Es así como se puede verificar que la elaboración del trabajo realizado por un conjunto interdisciplinario de profesionales del Centro de Estudios Públicos constituyó las bases más sólidas a la hora de la discusión de la Ley 19.882.

No existen diferencias entre los actores en relación con el objetivo de la modernización o en cuanto a la necesidad de legislar sobre el tema. Se observa un gran consenso de que se requiere de un Estado capaz de responder a los cambios cada vez más rápidos del entorno y directivos públicos capaces de encabezar de manera transparente las instituciones públicas, para hacerlas así más eficientes. Las

diferencias de opiniones se identificaron en ciertos tópicos más específicos de forma. El dilema entre confianza y mérito resultó ser el punto más conflictivo, generándose una gran cantidad de opiniones, dando lugar a una especie de equilibrio entre dos opciones: que se conservara el derecho a decidir por parte de la autoridad competente respecto de los cargos que estaban en concurso, así como también se liberara de esta responsabilidad y se establecieran métodos más técnicos. Esto se concretaría en la ley en un proceso de preselección en base al mérito y una selección final en base a la confianza, evidenciándose así dos etapas en los procesos de selección de los directivos: una etapa técnica (preselección constituida en ternas o quinas), y una etapa política (selección en base a la confianza).

Varios actores consideraron la creación de un órgano especializado como un signo positivo, pero hubo divergencias de opinión en la constitución y atribuciones. Aun así, la ley le otorgó una serie de atribuciones, las cuales fueron consideradas excesivas por algunos actores.

La tramitación del proyecto de ley se inició el 25 de septiembre de 2002, cuando Ricardo Lagos realizó el primer trámite constitucional ante la Cámara de Diputados, y tras pasar por los distintos trámites constitucionales y revisiones, se promulgó la Ley 19.882 el 11 de junio de 2003. En síntesis, la ley aprobada por el Parlamento contuvo diversas ideas y opiniones de los diferentes actores consultados, las cuales formaron parte de las interacciones que dieron lugar a la discusión y construcción del proyecto, el cual se describe en el siguiente apartado.

3.4.3 Descripción de la institucionalidad del Servicio Civil y Alta Dirección Pública

Esta sección analiza principalmente la Ley 19.882, por lo que se seleccionaron extractos de esta que describen de mejor manera la institucionalidad y funcionamiento del Servicio Civil y del sistema de Alta Dirección Pública de Chile.

El 23 de junio de 2003 fue publicada en el *Diario Oficial de la República de Chile* la Ley 19.882 que “regula nueva política de personal a funcionarios que indica”. Esta ley se compone de siete títulos, los cuales abarcan los temas de remuneraciones y otros beneficios; bonificación por retiro funcionario; la Dirección Nacional de Servicio Civil; normas sobre carrera funcionaria; normas remuneratorias particulares; el Sistema de Alta Dirección Pública y un título final. Para efectos de esta investigación se presentará el título III de la Dirección Nacional de Servicio Civil y el título VI del Sistema de Alta Dirección Pública.

La ley define la Dirección Nacional del Servicio Civil como “un servicio público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que se relacionará con el presidente de la república a través del Ministerio de Hacienda y que tendrá por objeto la coordinación, supervisión y perfeccionamiento de las funciones de personal

en los servicios de la administración civil del Estado” (Art. 1 del artículo vigesimosexto).

Según la primera versión de la ley, le corresponden al Servicio Civil 26 funciones específicas, las cuales se presentan de manera resumida a continuación:

- i. Participar en el diseño de las políticas de administración de personal del sector público y colaborar con los servicios públicos en la aplicación descentralizada de las mismas (...);
- ii. Promover reformas y medidas tendientes al mejoramiento de la gestión del personal del sector público;
- iii. Prestar asesoría en materias de personal a las autoridades de gobierno, a los subsecretarios y jefes de los servicios en materias de personal de alto nivel;
- iv. Realizar las acciones necesarias para asegurar el eficiente y eficaz funcionamiento del Sistema de Alta Dirección Pública (...);
- v. Constituir y administrar un registro de los cargos de altos directivos públicos que comprenda toda la información relevante de los mismos;
- vi. Constituir y administrar un registro de la información individual y funcionaria, incluidos los perfiles profesionales de las personas que desempeñen los cargos de directivos públicos, como asimismo de los convenios de desempeños suscritos por ellos;
- vii. Realizar estudios sobre remuneraciones en los sectores público y privado (...) para proponer las asignaciones de alta dirección pública y funciones críticas, como asimismo para la determinación de las demás retribuciones económicas en el ámbito del sector público;
- viii. Facilitar y prestar oportunamente el debido e integral apoyo administrativo y técnico al Consejo de Alta Dirección Pública para el cabal cumplimiento de sus funciones;
- ix. Fomentar y apoyar la profesionalización y desarrollo de las unidades de personal o gestión de personas de los ministerios y servicios. (...);
- x. Constituir una instancia de apoyo a la interlocución con las organizaciones de funcionarios de los ministerios y servicios, en cuanto al cumplimiento de normas legales y seguimiento de los acuerdos que se suscriban con los mismos;
- xi. Fomentar el desarrollo de la cultura participativa con el fin de mejorar las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos;
- xii. Incorporar en la proposición de políticas de personal, variables que eviten todo tipo de discriminación, tales como, género, tendencias sexuales, religión, étnicas, discapacidades físicas y otras de similar naturaleza;
- xiii. Constituir y administrar un registro de consultores externos especializados en servicios de asesoría para procesos de selección de personal, y de desarrollo y gestión de personas. (...);
- xiv. Realizar diagnósticos y estudios acerca de temas propios de sus funciones;
- xv. Promover la implementación de programas de inducción para los funcionarios que ingresen a la administración;
- xvi. Administrar Fondos creados para ejecutar programas en el área laboral, (...);
- xvii. Realizar las tareas que el ministro de Hacienda le encomiende en el ámbito del personal del sector público;

- xviii. Impartir normas de aplicación general en materias de gestión y desarrollo de personas a los ministerios y sus servicios dependientes o relacionados a través de ellos, para su implementación descentralizada, tendientes a estandarizar materias relativas a reclutamiento y selección de personas, concursos de ingreso y promoción, programas de inducción, programas de capacitación, sistemas de promoción, sistema de calificaciones y otras materias referidas a buenas prácticas laborales. (...);
- xix. Visar los reglamentos especiales de calificaciones de las instituciones señaladas en la letra anterior;
- xx. Impartir a los ministerios y sus servicios dependientes o relacionados a través de ellos, normas de aplicación general para la elaboración de códigos de ética sobre conducta funcionaria;
- xxi. Difundir y promover el cumplimiento de las normas de probidad administrativa y transparencia en los ministerios y sus servicios dependientes o relacionados a través de ellos;
- xxii. Impartir directrices de carácter general para la formulación, seguimiento y evaluación de los convenios de desempeño de los altos directivos públicos;
- xxiii. Informar, en enero de cada año, al Consejo de Alta Dirección Pública, acerca de la duración de los procesos de selección, los programas de inducción y acompañamiento a altos directivos públicos efectuados, los costos del sistema, evaluación de los consultores externos (...) el desempeño de los profesionales expertos y el estado de cumplimiento de los convenios de desempeño de los altos directivos públicos que se hubieren registrado en la Dirección Nacional del Servicio Civil, durante los doce meses anteriores a la elaboración de dicho informe;
- xxiv. Requerir, respecto de aquellos candidatos que integran alguna nómina, información para verificar antecedentes referidos al cumplimiento de las exigencias derivadas de la probidad administrativa, inhabilidades e incompatibilidades y prevención de conflictos de intereses. (...);
- xxv. Diseñar e implementar programas de inducción y acompañamiento para los altos directivos públicos, y
- xxvi. Ejecutar las demás funciones que le encomienden las leyes y los reglamentos.

Respecto al Título VI del Sistema de Alta Dirección Pública, el artículo trigésimo quinto establece:

“un Sistema de Alta Dirección Pública, que se regirá por las disposiciones de la presente ley y, supletoriamente, por aquellas que más adelante se indican, al que estarán sujetos los funcionarios de la exclusiva confianza de la autoridad competente que se señalarán, que desempeñen cargos de jefaturas en la dirección de órganos o servicios públicos o en unidades organizativas de estos, y cuyas funciones sean predominantemente de ejecución de políticas públicas y de provisión directa de servicios a la comunidad. Para los efectos de esta ley, estos funcionarios se denominarán ‘altos directivos públicos’”.

Por su parte, el artículo trigésimo séptimo indica que:

“Los cargos cuyo ejercicio se entregue a altos directivos públicos deberán corresponder a jefes superiores de servicio y al segundo nivel jerárquico del respectivo organismo. Para otorgar a un cargo la calidad de segundo nivel jerárquico de un servicio público, sus titulares deberán pertenecer a la planta de directivos y depender en forma inmediata del jefe superior o corresponder a jefaturas de unidades organizativas que respondan directamente ante dicho jefe superior, cualquiera sea el grado o nivel en que se encuentren ubicados en la planta de personal. Los subdirectores de servicio y los directores regionales serán siempre cargos del segundo nivel jerárquico”.

En tanto, con respecto a la formación de los candidatos, el artículo cuadragésimo señala:

“La competencia profesional, la integridad y probidad son criterios básicos que han de prevalecer en el acceso al Sistema de Alta Dirección Pública, así como para la evaluación de los directivos que la integran. (...) Los requisitos para ocupar un cargo de Alta Dirección Pública son: posesión de un título de una carrera de, a lo menos, ocho semestres de duración, otorgado por una universidad o instituto profesional del Estado o reconocidos por este y acreditar una experiencia profesional no inferior a cinco años, sin perjuicio de otros requisitos que pueda exigir la ley para cargos determinados. Para el cómputo de la duración de la carrera que da origen al título profesional de pregrado, podrán sumarse los estudios de postgrado realizados por el mismo candidato.”

Lo anterior se vincula principalmente a la meritocracia vía credenciales educativas, donde el mayor esfuerzo realizado está en los años de estudio, dando igualdad de acceso a participar de un concurso público de manera transparente a aquellos que cumplan con los requisitos.

Dentro de la estructura de la Dirección Nacional del Servicio Civil se establece un Consejo de Alta Dirección Pública, el cual responde a las siguientes funciones que se presentan de manera resumida:

- i. Regular los procesos de selección de candidatos a cargos del Sistema de Alta Dirección Pública, (...).
- ii. Resolver la contratación de empresas especializadas en selección de personal para asesorar o realizar todo o parte de las labores involucradas en los procesos de selección, (...).
- iii. Revisar y aprobar los perfiles profesionales de los candidatos propuestos por el ministro o el subsecretario del ramo, actuando este último por delegación del primero, o por el jefe de servicio respectivo, según corresponda, para proveer cargos del Sistema de Alta

- Dirección Pública, pudiendo para este efecto proponer criterios generales a la Dirección Nacional del Servicio Civil. (...).
- iv. Proponer al presidente de la República una nómina de 3 o 4 candidatos seleccionados en el proceso de selección efectuado para la provisión de un cargo de jefe de servicio.
 - v. Participar en el Comité de Selección de directivos del segundo nivel jerárquico, mediante la designación de uno de sus integrantes de la letra b) del artículo siguiente o de un profesional experto de la nómina que al efecto deberá elaborar. (...).
 - vi. Conocer de los reclamos interpuestos por los participantes en los procesos de selección del Sistema de Alta Dirección Pública.
 - vii. Proponer al ministro de Hacienda los porcentajes de la Asignación de Alta Dirección Pública para los jefes superiores de servicio del Sistema, (...).
 - viii. Proponer a la Dirección Nacional del Servicio Civil las medidas y normas generales que juzgue necesarias para el mejor funcionamiento del Sistema de Alta Dirección Pública (...).
 - ix. Conocer y aprobar directrices para el diseño e implementación de los planes y programas de inducción, acompañamiento, formación y desarrollo de altos directivos públicos, elaborados por la Dirección Nacional del Servicio Civil.
 - x. Aprobar, con el acuerdo de cuatro de sus miembros y por razones fundadas, la utilización del mecanismo de gestión de candidatos establecido en el inciso tercero del artículo quincuagésimo cuarto, para cada concurso que lo requiera.
 - xi. Informar, en el mes de mayo de cada año, a las Comisiones de Hacienda del Senado y de la Cámara de Diputados sobre el funcionamiento del Sistema de Alta Dirección Pública y especialmente, acerca de la duración de los procesos de selección, los costos del sistema, evaluación de los consultores externos a que se refiere la letra m) del artículo 2 de la ley orgánica de la Dirección Nacional del Servicio Civil, contenida en el artículo vigésimo sexto de esta ley, y el desempeño de los profesionales expertos, así como también, los programas de inducción y acompañamiento efectuados a altos directivos públicos e información estadística referida al cumplimiento de los convenios de desempeño de los altos directivos públicos. El Consejo remitirá, previamente, copia de este informe al ministro de Hacienda.

Este consejo es un cuerpo colegiado, de carácter autónomo, que cumple el rol de garante del buen funcionamiento de la Alta Dirección Pública. Junto con el Servicio Civil, integra la institucionalidad del sistema. Se compone de cinco integrantes: el director o directora nacional del Servicio Civil, quien ocupa la presidencia, y cuatro consejeros de reconocido prestigio por su experiencia y conocimientos en administración de personal y/o políticas públicas, quienes son designados por el presidente de la república, con acuerdo de los 4/7 de los senadores en ejercicio. Sus nombramientos son por un periodo de seis años, nominados por pares alternadamente cada tres años y tienen carácter inamovible.

Un aspecto importante a considerar es parte del artículo 48, el cual prohíbe:

“todo acto de discriminación que se traduzca en exclusiones o preferencias basadas en motivos diferentes de los méritos, calificaciones, competencias y aptitudes exigidas para el desempeño del respectivo cargo. Todos los postulantes a un cargo participarán en el proceso de selección conforme a procedimientos uniformes y en igualdad de condiciones”.

Aquí se da cuenta de la preeminencia de un proceso transparente y de una evaluación acorde a estándares profesionalizantes y no respecto a otros atributos de los candidatos.

El artículo 61 describe los convenios de desempeño como mecanismo de evaluación, los cuales:

“se incluirán las metas anuales estratégicas de desempeño del cargo durante el periodo y los objetivos de resultados a alcanzar en el área de responsabilidad del directivo en cada año, con los correspondientes indicadores, medios de verificación y supuestos básicos en que se basa el cumplimiento de los mismos. Dichas metas y objetivos deberán ser coherentes con los determinados para el servicio de conformidad con sus sistemas de planificación, presupuestos y programas de mejoramiento de la gestión”.

La Ley N.º 19.882 no ha permanecido estática desde su entrada en vigencia. Por el contrario, ha sido objeto de múltiples modificaciones y ajustes normativos que reflejan tanto la evolución de las prioridades gubernamentales como la necesidad de adecuar su marco regulatorio a nuevas demandas sociales y administrativas. Estas reformas han abarcado ámbitos diversos: desde reajustes presupuestarios para adecuar remuneraciones y escalas salariales, hasta la incorporación de incentivos al desempeño con el fin de estimular la eficiencia, la calidad del servicio y la orientación a resultados por parte de los funcionarios públicos.

Asimismo, la ley ha sido utilizada como vehículo para la creación, reorganización o modificación de instituciones públicas, respondiendo a procesos de reestructuración sectorial y a la necesidad de fortalecer áreas estratégicas del aparato estatal. Paralelamente, se han introducido mecanismos para mejorar la transparencia y la rendición de cuentas, reforzando el acceso ciudadano a la información y el control sobre la gestión de los altos cargos. En conjunto, estas modificaciones no solo han ajustado elementos técnicos de la ley, sino que han contribuido a consolidar un servicio civil más profesional, transparente y alineado con los principios de gobernanza moderna.

En el siguiente cuadro se sintetizan las principales reformas introducidas a la Ley N.º 19.882, destacando sus objetivos, el contexto en que se implementaron y sus efectos más relevantes sobre la estructura y funcionamiento del sistema.

Cuadro 3.5
Historial de las principales modificaciones de la Ley 19.882

Año de modificación	Leyes modificatorias de la ley 19.882	Ministerio	Tema central de modificación
2007	20.212	Hacienda	Modifica las leyes N° 19.553, N° 19.882, y otros cuerpos legales, con el objeto de incentivar el desempeño de funcionarios públicos.
2007	19.882	Hacienda	Regula nueva política de personal a los funcionarios públicos que indica.
2008	19.882	Hacienda	Regula nueva política de personal a los funcionarios públicos que indica.
2016	20.900	Secretaría General de la Presidencia	Para el fortalecimiento de la transparencia y la democracia.
2016	19.882	Hacienda	Regula nueva política de personal a los funcionarios que indica.
2016	20.955	Hacienda	Perfecciona el sistema de alta dirección pública y fortalece la dirección nacional del Servicio Civil.
2018	19.882	Hacienda	Regula nueva política de personal a los funcionarios públicos que indica.

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Biblioteca del Congreso Nacional (2020).

De las reformas realizadas, la de mayor envergadura se produjo en 2016 durante el segundo gobierno de Michelle Bachelet. Para esto se promulgó la Ley 20.955 que perfeccionó el sistema de Alta Dirección Pública y fortaleció la Dirección Nacional del Servicio Civil. Esta nueva ley incorporó nuevos servicios públicos afectos al sistema de jefe superior de servicio y cargos de segundo nivel de jerarquía. Por otra parte, también fortaleció la Dirección Nacional del Servicio Civil, a través de nuevas funciones y atribuciones por medio de las cuales se le permite impartir directrices y ejercer tareas de coordinación y supervisión en materias de gestión y desarrollo de personas a los ministerios y sus servicios. En materia de mayor legitimidad hacia el sistema se incorporaron un conjunto de modificaciones, entre ellas:

- Eliminación de la figura de lo transitorio y provisional (TyP)³¹ y se reemplaza por los subrogantes legales como regla general.
- Se desincentiva el cese de las altas direcciones públicas de segundo nivel jerárquico en los primeros seis meses de un nuevo gobierno, exigiendo comunicación previa y fundada al Consejo de Alta Dirección Pública.
- Limitación de concursar cargos vacantes en los últimos ocho meses de Gobierno. Se requerirá la autorización del Consejo de Alta Dirección Pública para convocar a los procesos de selección de altos directivos públicos durante ese periodo.
- Limitación de la facultad de declarar desierto los concursos correspondientes al segundo nivel jerárquico por una única vez y establecimiento de un plazo legal de veinte días hábiles para pronunciarse una vez recibida la nómina.
- La ley establece al presidente de la república un plazo máximo de 90 días para tomar la decisión de nombramiento o declaración de desierto en cargos de primer nivel jerárquico.

Actualmente, los servicios adscritos al Sistema de Alta Dirección Pública son aquellos que considera la Ley Orgánica Constitucional N° 18.575, a excepción de la Presidencia de la República, subsecretarías, Consejo de Defensa del Estado, Agencia Nacional de Inteligencia, Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales, Corporación de Fomento de la Producción, Superintendencia de Valores y Seguros, Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, Dirección de Presupuestos, Consejo Nacional de la Cultura y las Artes y las instituciones de educación superior de carácter estatal.³²

El proceso de selección de un alto directivo público está disponible en el Servicio Civil (2022). Este se inicia cuando hay una vacante disponible en un determinado servicio público y culmina con el nombramiento del alto directivo público. Todo concurso de ADP tiene un perfil que rige el proceso de selección, el cual contempla requisitos legales, experiencia y conocimientos, competencias para el ejercicio del cargo y la definición de una misión y funciones.

³¹ Hasta la promulgación de la Ley 20.955 en octubre de 2016, el cargo era temporalmente ocupado por un profesional 'transitorio y provisional' (TyP), el cual era nombrado directamente por la autoridad y tenía una duración máxima de un año en el puesto. El uso abusivo de la figura de transitorio y provisional incidió en que el SADP perdiera legitimidad ante la opinión pública.

³² Tampoco se aplica el Sistema de Alta Dirección Pública a los siguientes servicios, con excepción de los cargos que se señalan a continuación: en la Dirección Nacional del Servicio Civil, a los cargos de subdirectores; en la Dirección General de Obras Públicas y en la Dirección de Planeamiento del Ministerio de Obras Públicas, a los cargos del segundo nivel jerárquico; en Gendarmería de Chile, a los subdirectores técnico y de administración y finanzas; y, en el Servicio de Impuestos Internos, al cargo de Director Nacional. Adicionalmente, además de las excepciones mencionadas, según la Ley 19.882, el presidente de la república puede eximir de la aplicación del mecanismo de selección de los ADPs hasta doce cargos de jefes superiores de servicio que se encuentren afectos al SADP.

Los requisitos legales consideran los años de experiencia profesional del postulante desde la obtención de un título profesional, así como el número de semestres cursados para la obtención de dicho título. El cumplimiento de los requisitos legales es el primer filtro del proceso de selección.

La segunda etapa del proceso es el análisis curricular realizado por una empresa consultora asignada para el proceso. Considera como única información válida para el análisis aquella informada por el postulante en su *curriculum vitae*. Para esto se utiliza una metodología de evaluación curricular diseñada por el Servicio Civil, cuyo propósito es identificar a aquellos candidatos que cumplan con la experiencia y el conocimiento señalados en el perfil de cargo del concurso. Esta metodología permite generar un *ranking* de los candidatos. La empresa consultora envía una propuesta al Consejo de Alta Dirección Pública, Comité de Selección o Comisión Calificadora (dependiendo del concurso), quienes definirán a los candidatos que pasen a la siguiente etapa.

La tercera parte del proceso es la entrevista gerencial realizada por la consultora. En dicha entrevista se evalúa la trayectoria laboral, los valores y principios para el ejercicio de la dirección pública, el conocimiento del cargo y el desempeño del candidato durante la entrevista. Quienes pasen la entrevista gerencial son citados a la entrevista exhaustiva de competencias señaladas en el perfil del cargo, siendo esta la cuarta fase del proceso de selección. Una vez realizada la entrevista por competencias, el Consejo de Alta Dirección Pública, el comité de selección o comisión calificadora definen los candidatos mejor evaluados que pasan a la entrevista final.

Una vez realizada la entrevista final, se define la nómina de candidatos elegibles para el cargo por la autoridad respectiva. De esta nómina, se decide si uno de los candidatos será nombrado o si el concurso se declara desierto. Si uno de los candidatos es nombrado para el cargo, existe un periodo de reclamación de quienes no fueron elegidos.

Estas etapas se cubren en un promedio menor a 70 días corridos y la documentación del proceso es respaldada a través de una plataforma informática de gestión e información. El nombramiento tiene una duración de tres años, renovables por la autoridad competente hasta dos veces por el mismo plazo (considerando evaluaciones disponibles y el convenio de desempeño suscrito). Al ser cargos de confianza exclusiva, pueden ser removidos por la autoridad facultada para el nombramiento en cualquier momento que estime necesario. La excepción ocurre durante los seis primeros meses del inicio del respectivo período presidencial, en que para solicitar la renuncia la autoridad competente deberá comunicarse previamente y por escrito con el Consejo de Alta Dirección Pública, fundando su solicitud por mérito o pérdida de confianza. Todo el proceso de concurso público se realiza de manera pública, desde la convocatoria hasta el resultado del mismo.

En la actualidad, la misión del Servicio Civil es fortalecer la función pública y contribuir a la modernización del Estado, a través de la implementación de políticas de gestión y desarrollo de personas y altos directivos, para promover un mejor empleo público y un Estado al servicio de los ciudadanos (Servicio Civil, 2020). La estructura orgánica se compone de un director nacional del Servicio Civil que a la vez es el presidente del Consejo de Alta Dirección Pública y dos subdirectores; el subdirector de Alta Dirección Pública y el subdirector de Gestión y Desarrollo de Personas.

La subdirección de Alta Dirección Pública es la que tiene la función de desarrollar e implementar acciones para el adecuado funcionamiento del Sistema de Alta Dirección Pública y la selección y reclutamiento, mediante concursos públicos y transparentes, de directivos de excelencia e idóneos para ejercer los más altos cargos del Estado e implementar-con eficiencia y eficacia-las políticas públicas definidas por la autoridad. Asimismo, esta subdirección promueve el desarrollo y acompañamiento de los altos directivos y facilita y presta apoyo administrativo y técnico al Consejo de Alta Dirección Pública para que este pueda dar cabal cumplimiento de sus funciones.

El sistema, liderado desde esta Subdirección, gestiona y administra los procesos de selección de primer (I) y segundo (II) nivel jerárquico para servicios públicos adscritos y no adscritos al sistema.³³ El proceso completo varía según las características del cargo: en cargos adscritos y de primer nivel jerárquico, el proceso es dirigido por el Consejo de Alta Dirección Pública (CADP), siendo nombrados por el/la presidente/a de la República. En cargos de II Nivel, los procesos se rigen por un Comité de Selección, siendo nombrados por el/a jefe/a de Servicio.

Dado lo anterior, se consideran actores relevantes del sistema los siguientes:

Postulantes

- Consultor/a sectorial ADP: Profesional del área de Reclutamiento y Selección de la Subdirección de Alta Dirección Pública. Son responsables de la gestión administrativa del proceso.
- Consultora externa: Empresa externa especializada en reclutamiento y selección, que forman parte como parte de un convenio marco, encargada de la evaluación y eventualmente la búsqueda de los postulantes en los procesos de selección del Sistema. Son evaluadas por el CADP, los comités de selección y los consultores sectoriales ADP.
- Profesionales expertos: Son representantes del Consejo de Alta Dirección Pública en los Comités de Selección. Aseguran el adecuado funcionamiento

³³ Correspondientes a cargos que pertenecen a servicios públicos de la Administración Central del Estado que, de acuerdo a la ley, utilizan el SADP y cumplen con todas las condiciones de desempeño establecidas en él. Los cargos no adscritos, por su parte, son aquellos provistos mediante la aplicación de las normas contenidas en la Ley 19.882 y sus modificaciones, o con la participación de la DNSC o el Consejo de Alta Dirección Pública y sus representantes (Dirección Nacional del Servicio Civil, 2017).

de los Comités de Selección en los que participan, resguardando los principios del Sistema.

- Comité de selección: Encargado de conducir los procesos de selección de altos directivos públicos de segundo nivel jerárquico. Está compuesto por un/a representante del jefe superior del Servicio, designado/a por éste, un/a Representante Ministerial y un miembro del Consejo de Alta Dirección Pública (CADP) o un representante de éste (profesional experto). Este/a último/a es quien preside el comité.
- Consejo de Alta Dirección Pública: Cuerpo colegiado, autónomo, creado por ley que junto con la Dirección Nacional del Servicio Civil integra la institucionalidad del Sistema de Alta Dirección Pública. Se compone de cinco miembros, incluyendo al director/a Nacional (quien lo preside) y cuatro consejeros/as que son designados por períodos de seis años.

Responsable de los concursos de I nivel jerárquico.

- Autoridad gubernamental: Propone el perfil de selección y participa de la determinación de renta, el nombramiento (y/o rechazo a la nómina) y la remoción de los Altos directivos públicos que son de exclusiva confianza. (Servicio Civil, CSP/Universidad de Chile, 2021).

Por su parte, la Subdirección de Gestión y Desarrollo de Personas es la encargada de supervisar, coordinar y perfeccionar la gestión de personas en la Administración Civil del Estado, mediante el diseño de políticas en este ámbito, la promoción de reformas para el mejoramiento de la gestión, la administración y provisión de información para la función pública, la promoción de buenas prácticas y climas laborales gratos y estimulantes, y el desarrollo de asesorías a autoridades de Gobierno y jefes de servicio, siguiendo los principios de mérito, equidad, participación y productividad, en el marco de una implementación descentralizada.

Además, existen dentro del Servicio Civil áreas de apoyo: División de Gestión y Desarrollo Institucional, División Jurídica y de Asuntos Institucionales, Área de Comunicaciones y Participación Ciudadana, Secretaría Técnica del Consejo de Alta Dirección Pública, Unidad de Auditoría Interna y Gabinete de Dirección (Servicio Civil, 2020).

En el plan estratégico 2018-2022, los objetivos del Servicio Civil fueron: 1) consolidar el mérito y las oportunidades como motores de la calidad de las instituciones públicas y la confianza de la ciudadanía; 2) atraer el talento al Estado, especialmente promoviendo nuevas vocaciones de servicio público y el liderazgo femenino; 3) mejorar la agilidad y productividad de los servicios públicos; 4) pensar y activar el Estado del futuro, con iniciativas y reformas que modernicen el empleo y la gestión pública, y 5) construir puentes entre los servicios públicos y la sociedad

civil, generando instancias de colaboración e innovación para el buen gobierno (Servicio Civil, 2018b).

En síntesis, el Servicio Civil de Chile dentro de sus veintidós años de implementación ha tenido distintos desafíos en cuanto a instalar el mérito, el *accountability* y la evaluación del desempeño en los distintos servicios públicos del país.

Es en el Servicio Civil donde se separa lo político de lo técnico, y se define el equilibrio entre el mérito (espacio técnico) con la confianza (espacio político) para la designación de un alto directivo público; el *accountability* vertical en la probidad, transparencia y rendición de cuentas al Consejo de Alta Dirección Pública. Asimismo, se observa *accountability* social en la relación con las organizaciones de funcionarios. Finalmente, la evaluación de desempeño está presente en los convenios de desempeño que son suscritos por los directivos, y que permiten evaluar de manera objetiva su gestión, a través del cumplimiento de metas que han sido previamente establecidas, entre dichos directivos y la autoridad del servicio.

En comparación con los servicios civiles de América Latina, Chile ha tenido una evaluación positiva. No obstante, su implementación en un inicio podría haber sido más radical. Engel y Navia (2006) plantean que no se entendía la paulatina incorporación de algunos servicios y no todos. Esto refleja que, a pesar del consenso de implementar el servicio civil, en la práctica se manifiestan tensiones en su expansión hacia la totalidad de servicios públicos. Pueden existir motivaciones políticas importantes que ralentizan un proceso que debiese haber sido más determinante en la incorporación de un mayor número de instituciones adscritas a la Alta Dirección Pública. Si bien, se ha avanzado, respecto del número original de servicios públicos que formaban parte de aquello, estos aún son insuficientes, considerando el universo de instituciones públicas.

Además, en la búsqueda de los ‘mejores’, tal como lo plantea el Plan Estratégico 2018-2022, no basta con identificar a quienes poseen las competencias técnicas más sobresalientes o las credenciales académicas más destacadas. Existe una necesidad igualmente relevante: que estas personas deseen incorporarse y permanecer en el servicio público. En este sentido, los incentivos no pueden reducirse a una remuneración competitiva, sino que deben incluir elementos que apelen a la vocación de servicio, a la posibilidad de incidir en el desarrollo del país y a la construcción de un entorno laboral inclusivo. La incorporación activa de mujeres y de otros grupos históricamente subrepresentados no solo responde a principios de equidad, sino que también enriquece la toma de decisiones y fortalece la legitimidad social de la gestión pública.

Es en este contexto que los convenios de desempeño adquieren un rol central. Estos instrumentos, al definir indicadores claros, medibles y vinculados a objetivos estratégicos, permiten evaluar el trabajo de un directivo público de forma objetiva y

transparente. La evaluación con base en estos indicadores debería ser un criterio determinante al momento de ratificar o remover autoridades, especialmente durante los cambios de Gobierno, evitando así que las decisiones se sustenten únicamente en criterios políticos o discrecionales.

Asimismo, se plantea con fuerza la necesidad de construir verdaderos ‘puentes’ con la sociedad civil, como respuesta al aún insuficiente *accountability* social en el servicio público. Ello implica que la institucionalidad no solo debe tener mayor presencia, sino también generar espacios reales de interacción, consulta y retroalimentación con organizaciones ciudadanas, gremios y comunidades. Transparentar al máximo los procesos de selección de altos directivos y las causas de su remoción —sobre todo en períodos de alternancia política— contribuirá a fortalecer la credibilidad del sistema. Una institucionalidad que comunica y rinde cuentas de manera abierta frente a la sociedad no solo mejora su imagen, sino que consolida su legitimidad y resiliencia frente a cambios políticos, convirtiéndose en un pilar más sólido del Estado democrático.

Sin duda, aún existen obstáculos para el organismo en estos temas y deberá asumir desafíos relevantes en el mediano plazo en un contexto de crisis política y económica del país. Estos y otros puntos vinculados serán abordados en el siguiente capítulo.