



FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES.

ESCUELA DE GOBIERNO Y GESTIÓN PÚBLICA.

MAGÍSTER EN GERENCIA PÚBLICA PARA LÍDERES DE LA ALTA DIRECCIÓN DEL ESTADO.

CORRUPCIÓN, PATRONAZGO Y POLÍTICA COMO FACTORES DE INCIDENCIA EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL SERVICIO CIVIL EN CHILE Y AMÉRICA LATINA ENTRE LOS AÑOS 2002-2014: EL CASO DE MÉXICO, BRASIL Y COLOMBIA. AVANCES Y DESAFÍOS.

Alumno: Roberto Segura Ramírez.

Profesor Guía: Eduardo Morales.

TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE MAGÍSTER EN GERENCIA PÚBLICA

PARA LÍDERES DE ALTA DIRECCIÓN DEL ESTADO

SANTIAGO DE CHILE

2020.

ÍNDICE

CONTENIDOS	PÁGINAS
INTRODUCCIÓN	6 - 8
CAPÍTULO I. ANTECEDENTES	9 - 10
1.1 Orígenes del Servicio Civil.	
1.2 Concepto de Servicio Civil	10 - 11
1.3 Concepto de Corrupción Política	12 – 13
1.4 Tipos de Corrupción	13 – 14
SITUACIÓN DEL SERVICIO CIVIL EN AMÉRICA LATINA:	15 – 19
1.5 Reformas Administrativas	
1.6 Modelos de Servicio Civil en América Latina.	20 – 24
CAPÍTULO II: PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	25 – 27
2.1 Descripción de la situación y el problema	
2.2 Hipótesis de trabajo.	
2.3 Preguntas de investigación	
CAPITULO III. JUSTIFICACIÓN	28 – 29
CAPÍTULO IV: OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN.	30
4.1 Objetivo General	
4.2 Objetivos Específicos	
CAPÍTULO V. MARCO TEÓRICO	31 – 32
5.1 Burocracia	33
5.2 Tipos de Burocracia en América Latina	33 – 39
5.3 Incidencia de la Política en los Servicios Civiles de América Latina	39 – 41
5.4 Corrupción en América Latina	42 – 49
5.5 El Papel de los Gobiernos en las Reformas Administrativas en Chile (1938-2010)	49 – 61

5.6 Patronazgo en Chile	62 – 66
5.7 Incidencia de la Política en el Servicio Civil Chileno	67 – 68
5.8 Cuadro N° 5. Funcionarios Públicos Empleados por Sector 1925-1967.	69
5.9 Cuadro N° 6. Funcionarios Públicos Empleados por sector 1925-1970	70 – 73
6.0 Cuadro N° 7. Impacto de los Cambios de Gobierno en cargos de I° Nivel, 2014.	73 – 74
6.1 Cuadro N° 8. Impacto de los Cambios de Gobierno en cargos de II° Nivel y Análisis.	74 – 77
6.2 EL SERVICIO CIVIL EN CHILE, MÉXICO, BRASIL Y COLOMBIA: AVANCES Y DESAFÍOS. El Servicio Civil en Chile: Contexto Institucional	78 – 80
6.3 Igualdad y mérito en el acceso.	81
6.4 Desvinculación	82 – 83
6.5 Evaluación	83 – 84
6.6 Avances	85
6.7 Desafíos	86
6.8 El Servicio Civil en México: Contexto Institucional	88 – 90
6.9 Igualdad y mérito en el acceso.	91 – 92
7.0 Desvinculación	93 – 94
7.1 Evaluación	95
7.2 Avances	95 – 96
7.3 Desafíos	97 – 99
7.4 El Servicio Civil en Brasil: Contexto Institucional	99 – 100
7.5 Igualdad y mérito en el acceso	101 – 102

7.6 Desvinculación	103
7.7 Evaluación	104
7.8 Avances	106
7.9 Desafíos	107 – 108
8.0 El Servicio Civil en Colombia: Contexto Institucional	109
8.1 Igualdad y mérito en el acceso	110
8.2 Desvinculación	111
8.3 Evaluación	112
8.4 Avances	112 – 113
8.5 Desafíos	114 – 116
CAPÍTULO VIII: MARCO METODOLÓGICO	
8.1 Tipo de Investigación	117 – 118
8.2 Instrumento de recolección y análisis de información	119 – 120
8.3 Fuentes para el proceso de revisión documental	120
CAPÍTULO IX. ANÁLISIS Y DESARROLLO DE LA INFORMACIÓN	121 – 129
CAPÍTULO X. CONCLUSIONES	130 – 139
BIBLIOGRAFÍA	140 – 144
ANEXOS	145 - 172

ABREVIATURA

USAID	Agencia Internacional para el desarrollo de los Estados Unidos
ONU	Organización de las Naciones Unidas
CEPAL	Comisión Económica Para América Latina y el Caribe
CLAD	Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo
AML	América Latina
SADP	Servicio de Alta Dirección Pública.
SC	Servicio Civil
ADP	Altos Directivos Públicos
DNSC	Dirección Nacional de Servicio Civil
SNADP	Servicio Nacional de Alta Dirección Pública
ISI	Modelo de Desarrollo de Industrialización y Sustitución de Importaciones
BID	Banco Interamericano de Desarrollo.
CADP	Consejo de Alta Dirección Pública
LNTL	Ley de Nuevo Trato Laboral
LSPC	Ley de Servicio Profesional de Carrera.
SAG	Sistema de Alta Gerencia
CGR	Contraloría General de la República.

INTRODUCCIÓN

Si bien en términos generales la profesionalización de los Servicios Civiles (SC) ha generado un impacto positivo en el desarrollo económico y democrático de los países (Lafuente, 2013), diferentes informes internacionales señalan que las reformas a la administración pública no han logrado implementarse con éxito en AML debido principalmente a los altos niveles de corrupción, patronazgo, interferencia política y bajo nivel de profesionalización de funcionarios públicos, entre otros aspectos.

En efecto, tanto en Chile como en AML los SC no han estado exentos de críticas y cuestionamientos, especialmente aquellas que provienen de organismos internacionales y del mundo académico, quienes desde la creación de éstos hasta el 2014 han ido mostrando los principales obstáculos que tuvieron que enfrentar.

Críticas que van desde desde su estructura, pasando por su funcionamiento interno, hasta llegar a cuestionamientos respecto a la autonomía e independencia de los procesos de selección, asignación y desvinculación de ADP, los cuales por cierto no han estado exentos de corrupción, patronazgo y clientelismo político durante la etapa de implementación de los SC en AML.

Por lo que en esta línea, la siguiente investigación tiene por objetivo analizar la incidencia de la corrupción, el patronazgo y la política en la implementación del SC en Chile, México, Brasil y Colombia entre los años 2002 y 2014.

Para dar respuesta a lo anterior, se utilizará la metodología de estudio de casos y revisión documental como instrumento de recolección y análisis de información, mientras que el tipo de investigación será descriptivo-explicativo.

En cuanto a su contenido, esta investigación se comprende de las siguientes secciones:

En primer lugar, se encuentra el origen y su base conceptual. En segundo lugar, el marco de las reformas administrativas y los modelos de SC en AML. En tercer lugar, el planteamiento del problema, la hipótesis de trabajo, las preguntas que guiarán la investigación, la justificación y sus objetivos. En cuarto lugar, el marco teórico que dará sustento a los contenidos de la investigación a través de una base interpretativa de su análisis y una visión general respecto del diagnóstico del SC en Chile, México, Brasil y Colombia. En quinto lugar, el marco metodológico con el tipo de investigación, los instrumentos utilizados para recopilar la información, y las fuentes a las cuales se acudió para el desarrollo y análisis de su contenido. Para luego culminar con el análisis y desarrollo de la información, las conclusiones, la bibliografía utilizada y los anexos que la sustentan.

Respecto a los límites de este estudio, es importante señalar que el mayor foco de análisis estará centrado con el SC Chileno, mientras que, en el caso de México, Brasil y Colombia, será desde lo descriptivo y puntual como una forma de intencionar un análisis comparativo respecto a los factores que los unen, como lo es la corrupción, el patronazgo y la política.

Finalmente, cabe señalar que la información contenida en este estudio es a Diciembre de 2018, y no se ahondará en temas específicos institucionales de cada SC.

CAPÍTULO I: ANTECEDENTES

1.1 Orígenes del Servicio Civil.

En esta sección nos referiremos al texto la Reforma del Serivicio Civil en las Democracias Avanzadas: mérito con flexibilidad; el cual señala que los sistemas contemporáneos de SC tienen su origen en la instauración de los regímenes constitucionales en Europa y América desde finales del S. XVIII donde los empleados públicos (Sánchez Morón,1996 citado en Longo, 2001) dejan de ser un servidor personal de la Corona, para convertirse en funcionario del Estado cuyo cargo está en consecuencia, regido por las leyes. Por lo que, al suprimir los privilegios estamentales, y colocar ante todo el principio de igualdad ante la ley, haría que todo ciudadano pueda acceder a cargos públicos. Como así lo señala el artículo 26 de la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano de 26 de agosto de 1789, donde se reconoce el valor de sus capacidades y la virtud por sobre cualquier cosa: “toda clase de dignidades, puestos y empleos públicos, según su capacidad y sin otra distinción que la de sus virtudes, y sus talentos”. Por lo tanto igualdad y mérito, constituye el argumento principal por el cual nace el SC (Longo, 2001).

Respecto al origen del SC moderno, ha sido relacionado con la producción histórica al menos de cinco fenómenos: 1) la separación de lo público y lo privado; 2) la separación de lo político y lo administrativo; 3) el desarrollo de la responsabilidad individual; 4) la seguridad en el empleo; y 5) la selección por mérito e igualdad. (Bekke et al: 1996, citado en Longo 2001). Ahora bien, cabe señalar que la concreción de estos principios en la legislación de cada país, corresponde a un proceso largo y desigual, muy ligado por cierto, a la evolución social y a las concepciones políticas y culturales dominantes que tenga cada uno (Sánchez Morón:1996 citado por Longo 2001).

1.2 Concepto de Servicio Civil.

Dentro de las definiciones que hay sobre SC, Oszlak (2000) señala dos. La primera entendida como un conjunto de reglas que garantizan la profesionalidad y objetividad de los funcionarios públicos, y que incluyen el respeto a los principios de igualdad, mérito y capacidad en el acceso, la carrera y la remoción. Y la segunda, como el conjunto de instituciones (estructuras y recursos humanos, materiales y tecnológicos) que emplea el Estado para el cumplimiento de su misión (p.24).

Mientras que un tercer concepto lo define Longo (2001) al entenderlo como un sistema de articulación del empleo público donde los países garantizan mediante enfoques, sistemas e instrumentos, elementos básicos para la existencia de administraciones públicas profesionales (p.6), cuya principal noción es la siguiente:

Entendemos por administración profesional una administración pública dirigida y controlada por la política en aplicación del principio democrático, pero no patrimonializada por ésta, lo que exige preservar una esfera de independencia e imparcialidad en su funcionamiento por razones de interés público; por ende la noción de SC en este sentido responde a la existencia de un instrumental de protección del empleo público frente a prácticas de padrinazgo o clientelismo político (Longo, 2001, p.6).

Es decir, dicha definición si bien no desconoce la importancia de la participación de la política en el funcionamiento de la administración pública, esta pone énfasis en el interés público que debe tener el SC en su independencia e imparcialidad.

1.3 Concepto de Corrupción Política.

Respecto a este concepto Arnoletto (2007) refiere que la política siempre estará expuesta al riesgo de la corrupción, donde la causa radica -según Aristóteles- cuando los gobernantes dejan de atender el interés general por atender sus intereses particulares. No obstante este autor advierte que este concepto no hace referencia a la corrupción individual, aislada, sino en una generalizada y que se encuentra alojada en un sistema político.

Por lo tanto y en esta línea, la corrupción política es posible definirla desde tres perspectivas teóricas: la primera desde lo *jurídico* como una conducta individual que se aleja del cumplimiento formal de los deberes del rol público debido a la existencia de intereses privados (familiares, personales o facciones), sean éstos de carácter pecuniario o relativos al mejoramiento de *status*, como también puede ser considerada como la violación de normas que limitan el ejercicio de cierto tipo de influencias orientadas al beneficio individual (Joseph Nye, 1967 citado en Rehren, 2000).

La segunda perspectiva, es desde el *interés público*, el cual identifica la corrupción como una acción de quien detentando el poder público, es inducido por el dinero u otros estímulos ilegales a realizar acciones que dañan el interés público en beneficio de quien provee esos favores (C. J. Friedrich, 1966 citado en Rehren, 2000). Y la tercera perspectiva, como aquella que se da a partir del mercado (public choice) la cual define

al funcionario corrupto como aquel que, aprovechándose de su posición pública mira su cargo como un negocio personal buscando maximizar su ingreso, el que por cierto dependerá del mercado y de su talento para encontrar el punto máximo de ganancias individuales (Jacob van Klaveren, 1989 citado en Rehren (2000); es decir desde esta perspectiva la corrupción obedecería -a diferencia del clientelismo- a una transacción más simétrica, donde el corruptor y el corrompido, tienen un status comparable (Rehren, 2000).

1.4 Tipos de Corrupción

Siguiendo con Arnoletto (2007) afirma que existirían 3 tipos de corrupción. 1. La corrupción de las instituciones que ocurre cuando se pierde la correspondencia entre el sistema de partidos y las fuerzas sociales (más conocido como crisis o insuficiencia hegemónica); 2. La corrupción del espíritu público el cual Montesquieu denomina *corrupción del principio del régimen* y de la cual R. Aron habla de dos modalidades básicas: o el espíritu partidario se vuelve sectario que desemboca en una polarización excluyente y borra toda conciencia del interés general, o bien, el espíritu de compromiso se hipertrofia y termina por impedir las decisiones políticas. Y 3. La llamada corrupción de la infraestructura social, que es cuando el poder político surgido de los partidos, se vuelve incapaz de manejar las rivalidades sociales ante el alto grado de intensidad de sus diferencias. (p.17).

No obstante Arnoletto (2007) advierte que la corrupción también puede darse en sistemas democráticos toda vez que haya exceso de oligarquía (es decir, cuando una minoría manipula las instituciones y les impide realizar su idea básica, que es gobernar desde y para los ciudadanos), como también cuando hay exceso de demagogia (cuando los distintos grupos extreman la exigencia de sus reivindicaciones sectoriales y no queda ninguna autoridad que pueda salvaguardar el interés general). (p.17).

SITUACIÓN DEL SERVICIO CIVIL EN AMÉRICA LATINA.

1.5 Reformas Administrativas.

Según (Mascott, 2003) el proceso de instalación de las reformas administrativas en AML no ha sido fácil debido al bajo nivel de profesionalización de los servicios públicos en comparación a países más desarrollados, como tampoco fue posible la constitución de verdaderos sistemas burocráticos de carrera, puesto que prevaleció la mezcla entre los sistemas de patronazgo y burocracia (fenómeno que Max Weber denominó: burocracia patrimonial). Así pues, las reformas administrativas en AML enfrentan una carencia de burocracia profesional, es decir “en las administraciones públicas de AML coexisten dos estratos administrativos, uno relativamente eficiente caracterizado por funcionarios bien remunerados encargados de la conducción administrativa y financiera del gobierno y otro, identificado por una burocracia sin incentivos para un desempeño eficiente y sin capacidad de adecuación a los cambios externos, siendo este último grupo el responsable de la operación cotidiana del gobierno. No obstante generalmente estos estratos tienden a ser conflictivos y contradictorios. (Conzuelo, 2003, citado en Mascott, 2003, p.57).

En síntesis, la falta de profesionalización en AML generó una creciente crítica y baja credibilidad por parte de los ciudadanos hacia la administración pública, siendo más pobre que en los países desarrollados. (Conzuelo, 2003, citado en Mascott, 2003), aspecto que motivó que, en los años 90 gran parte de países latinoamericanos impulsaran reformas de SC precisamente en función de profesionalizar y crear un mejoramiento sostenido de su gestión (Mascott, 2003).

De modo que el común denominador de los países de AML durante los últimos 40 años ha sido la creciente necesidad de mejorar los aparatos del Estado en tanto alcanzar mayores niveles de eficiencia en sus procesos ante una fragmentación generalizada, altos índices de desigualdad, clientelismo político, carácter patrimonial de las administraciones públicas, y legalismo extremo; el que, por cierto, ha mostrado una marcada contradicción ante la presencia de mecanismos de corrupción (Ramírez, 2009).

Respecto a los proyectos reformistas en AML se podrían citar varios ejemplos que sirvieron como experimento, como los instalados entre 1920-1930 en Colombia, Ecuador, Bolivia, Perú y Chile para luego expandirlo en Brasil, Argentina, Panamá y Paraguay entre 1930-1940. No obstante entre los años 1960 y 1970 estas dejan de ser un experimento y pasan a una etapa de consolidación donde los gobiernos de AML

logran obtener el apoyo técnico, metodológico y administrativo de la Agencia Internacional para el Desarrollo de los Estados Unidos (USAID), ONU, CEPAL Y CLAD. (Ramírez, 2000).

Sin embargo para Ramírez (2009) dicho modelo de consolidación de reforma estatal, funcionó hasta los años 70 donde se vieron los primeros signos de debilitamiento donde el proteccionismo no logró dar los resultados esperados (bajos niveles de productividad, un gasto fiscal elevado, y una burocracia ineficaz, poco transparente en el manejo de los recursos), situación que se agudizó en los años 80 a propósito de la recesión mundial denominada la “década perdida” de Latinoamérica, el cual según la autora, provocó un cambio de paradigma en el pensamiento económico, abandonando así, el modelo Keynesiano y adoptando un modelo más bien liberal que quedó plasmado en el consenso de Washington de 1989, cuyo programa se inspira en el modelo económico neoliberal bajo una estructura de privatización, liberalización comercial y financiera, reformas tributarias y ordenamiento de prioridades, principalmente (p.117-119). Es decir, un estado hacia fuera, totalmente contrario al modelo de estado de bienestar.

Otro rasgo característico de las administraciones públicas de AML ha sido la distribución del aparato estatal según criterios partidocráticos, patrimonialistas o nominaciones de personal no idóneo, más conocido como clientelismo, los cuales operan desde grupos políticos una vez que llegan a la conducción del Estado donde lo técnico y el control de desempeño, pareciera no estar presente Ramírez (2009).

Ante esto, surge la siguiente interrogante ¿Qué medidas y reformas han adoptado los países de AML para manejar lo anterior?. Al respecto Ramírez (2009) nos señala 5, denominadas reformas de primera generación y que a continuación, se detallan:

1. Descentralización: transfiriendo responsabilidades de gestión-ejecución a gobiernos locales.
2. Privatizaciones: dejando la provisión de gran parte de los servicios públicos a empresas privadas.
3. Desregulación: desmantelando o eliminando organismos que ejercen funciones reguladoras de actividades económicas, por representar un freno para el libre desarrollo de las mismas.
4. Externalización: reemplazando la provisión de servicios e insumos propia (a través de unidades operativas estatales) por la ofrecida en el sector privado.
5. Y reducción de personal en la administración pública. (p. 122)

Medidas que, en definitiva, conllevan a crear un Estado centrado en la entrega eficiente de recursos el cual genera crecimiento y empleo en sintonía con la lógica de mercado.

No obstante, con el tiempo y tras haber realizado un diagnóstico sobre los efectos de estas reformas, el Banco Mundial decidió apoyar financieramente el surgimiento de reformas denominadas de segunda generación, las que esta vez estuvieron enfocadas mas bien a fortalecer el aparato estatal y a volver más eficiente y transparente su trabajo; pero al mismo tiempo restablecer ciertos equilibrios sociales y políticos que no estuvieron en la primera generación (Ramírez, 2009) a continuación:

- Eficacia de la intervención del sector público en términos de adecuación de medios a objetivos.
- Eficiencia económica en la provisión de servicios, es decir, consecución de los objetivos con los mínimos cortes.
- 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).
- Creación de entorno propicio para el desarrollo del sector privado. (p.124)

Reformas que en definitiva no buscaron la reducción del Estado, sino apuntar a un mejor Estado basado en la equidad, la disminución de la pobreza y la regulación estatal (Ramírez, 2009).

1.6 Modelos de SC en América Latina.

Según Heredia, (2002) citado en Mascott, (2003) los procesos de reforma administrativa en AML se clasifican en 3 modelos. El meritocrático, el administrativo y el de rendición de cuentas (ver cuadro 1). Mientras que para Echebarría, (2000) citado en Oszlak, Oscar, (2002) estos se clasifican en tres. 1. El Garantista. 2. El Eficientista. y 3. El Contractualista (ver cuadro 2).

Cuadro N°1.

Modelo	Problemas que busca resolver	Características del modelo	Metas del modelo	Redistribución de poder
Meritocráticos	Cientelismo, corrupción, falta de estabilidad de las políticas públicas.	-El mérito es el criterio central para el acceso y la promoción de los servidores públicos; -Regulación del sistema por medio de reglas escritas; -Salarios adecuados; -Importancia de la antigüedad en el servicio público como criterio de promoción; -Operación de estructuras jerárquicas; -Estabilidad del empleo público.	-Profesionalismo; -Reducción de la corrupción y del clientelismo; -Estabilidad del empleo de los funcionarios públicos; -Reducción de los poderes discrecionales de los políticos en la administración de los empleados públicos; -Incremento en la autonomía de los burócratas.	Reduce el poder de los políticos e incrementa la autonomía y autoridad de los burócratas.
Administrativos	Problemas generados por los sistemas meritocráticos: ineficiencia, sobrerregulación, excesiva autonomía de los burócratas con respecto a los políticos, rigidez de los sistemas de carrera.	-Esquemas de regulación inspirados por el mercado y la administración privada; -Acceso, promoción y remuneración en el servicio con base en la evaluación de resultados; -Descentralización y autonomía a las autoridades locales y directivos de instituciones de gobierno; -Flexibilización en la política de "empleo garantizado".	-Incrementar la eficiencia; -Someter a los empleados al control efectivo de políticos y votantes.	Aumenta el poder de los políticos, líderes locales y directivos del gobierno y disminuye el de los empleados de carrera.
Rendición de cuentas	Falta de transparencia y responsabilidad de los funcionarios públicos, excesiva centralización del poder ejecutivo.	-Establece mecanismos para fortalecer el control de los poderes legislativo y judicial sobre el ejecutivo; -Crea figuras para que los funcionarios rindan cuentas a la ciudadanía (ombudsman, organismos que atención ciudadana); -Garantía de información pública.	-Fortalecer el control de los poderes legislativo y judicial sobre el ejecutivo; -Garantizar la rendición de cuentas por parte de los funcionarios públicos	Amenaza el poder de políticos y burócratas. Los principales beneficiarios son los ciudadanos, y grupos de interés.

Fuente: Mascott, 2003 (p. 17)

El modelo meritocrático, privilegia el mérito de los funcionarios públicos, estimulando su profesionalismo y la profesionalización de los procesos. Respecto al modelo administrativo, busca resolver aquellos aspectos generados por el meritocrático, por ejemplo, la excesiva autonomía de los burócratas, y la rigidez con mayor control y apertura a las iniciativas. Mientras que el modelo de rendición de cuentas, busca fomentar la participación y empoderamiento de la ciudadanía para solicitar información, y exigir a las instituciones públicas, transparencia de sus procesos y funcionamiento interno.

Ahora bien, según Mascott (2003) los países de AML se encontrarían en una etapa de transición entre el modelo *Clientelista* al modelo *Meritocrático*, pero con una baja influencia del modelo Administrativo y Rendición de cuentas.

Cuadro N° 2.

	Características generales	Servicio Civil
Garantista	Tiene como valor la seguridad central, la seguridad jurídica, aspirando a lograr la plena juridicidad de la actuación de los poderes públicos como medio para evitar la arbitrariedad y garantizar los derechos y políticas económicas. Promueve un modelo institucional dirigido a la aplicación objetiva y uniforme del ordenamiento jurídico.	Se orienta a proteger la independencia y profesionalidad de los empleados públicos, tratando de aislarlos de la politización de sus decisiones, y la vinculación preferente a atender intereses personales o corporativos. Esto se consigue a través de un régimen jurídico específico, y la creación de una cultura basada en espíritu de cuerpo.
Eficientista	Su valor central es la racionalidad económica en la conversión de los recursos en resultados. Asimismo, su propuesta está basada en el management científico. Los directores deben recibir, en tal sentido una amplia autoridad para la utilización de los recursos. Sin embargo, el entorno político en el que se desenvuelve la gestión pública, ha hecho que este	El empleo se concibe como un factor productivo por optimizar, aplicando métodos de organización del trabajo, tales como las técnicas de análisis de cargas, la clasificación y valoración de puestos o la aplicación de retribución por resultados.

	desarrollo institucional todavía permanezca lejano, dificultando la utilización efectiva de las técnicas gerenciales.	
Contractualista	Brinda pautas antiburocráticas de gestión, sin perder de vista la racionalidad económica. Sus fuentes de inspiración son el <i>public choice</i> , las teorías de organización empresarial y la moderna teoría económica de la organización. Busca sustituir la coordinación jerárquica por una coordinación contractual con competencia entre los proveedores, que dispondrían de autonomía de gestión.	Rompe con la idea de una gestión centralizada de los recursos humanos, cobrando fuerza la figura de los directivos, que median en la relación principal político/agente- productor. Esto supone un régimen específico para su acceso, remuneración y remoción, y pautas de preparación y socialización comunes. El resto del empleo apenas si necesita observar normas generales, quedando fragmentado en regímenes diferentes de acuerdo con las características de su entorno de trabajo.
Servicial	Percibe a la gestión como control o establecimiento de estándares para la verificación de objetivos predeterminados, la visión posburocrática se orienta a	El empleo se percibe como sistema de relaciones humanas en el que se ejercen las responsabilidades públicas. A su vez, el funcionario público es visto

	<p>equiparar gestión con aprendizaje. Posee tres fuentes de inspiración: las teorías de las relaciones humanas en las ciencias de gestión, la moderna sociología de las organizaciones y su racionamiento antiburocrático, y las teorías políticas y administrativas de la participación ciudadana.</p>	<p>como un profesional, más allá del automatismo burocrático, y las responsabilidades directas se basan en suscitar su participación y compromiso con las metas y objetivos de las políticas públicas.</p>
<p>Nota: Echebarría, (2000) citado en Oszlak, Oscar, (2002). Sistemas de Servicio Civil: conceptualización y modelos. (p.33-34). Revista de Servicio Civil.</p>		

En tal sentido, si quisieramos determinar en cuál de éstos modelos de SC se ubicaría mejor nuestro país, pareciera ser que por lo pronto no se trataría de uno u otro, sino de cómo estos conjugan e interctúan en base al funcionamiento institucional, donde el Garantista y el Servicial, podrían ser una buena combinación en tanto autonomía, rescate por los orígenes del servicio público, y por el mas fiel cumplimiento y continuidad que ofrece a las políticas públicas.

CAPÍTULO II. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.

A continuación se expondrán aspectos centrales de este estudio, específicamente la descripción de la situación a investigar, las interrogantes que lo encuadran, guían, y finalmente sus delimitaciones.

El tema central de este estudio, es la incidencia de la corrupción, el patronazgo y la política como factores sociopolíticos que han incidido en la implementación del SC en Chile, México, Brasil y Colombia entre los años 2002 y 2014 porque fue en este período (12 años) en donde surgieron los hechos más relevantes en la constitución e implementación de los SC en AML, y segundo, porque contribuiría a la realización de un estudio que haga contraste con un segundo período (2015-2020) a fin de determinar cuánto y de qué manera dichos factores siguen incidiendo en la implementación del SC entre otros elementos que, durante el proceso de investigación, pudieran surgir.

En el caso de nuestro país el SADP nace en el año 2003 en respuesta a una serie de situaciones de corrupción (Fraile, 2018) ocurridas durante el Gobierno del Presidente Ricardo Lagos Escobar, donde el consenso político, fue determinante en su creación e implementación, convirtiéndose así, en una de las reformas más relevantes y exitosas del proceso de modernización del Estado, cuyo objetivo consiste en otorgar a las instituciones -a través de concursos públicos y transparentes- directivos de probada

formación, experiencia y capacidad de liderazgo para ejecutar en forma eficaz y eficiente políticas públicas definidas por la autoridad de turno. (Servicio Civil, 2018).

Dicho sistema privilegia el mérito y las capacidades por sobre otros criterios, y se inspira principalmente en valores basados en la probidad y ética en la gestión pública (Servicio Civil, 2018), buscando de esta manera reducir la posibilidad de ingreso de ADP por aspectos político-partidistas, convocar profesionales de alto nivel, y atraer gerentes del sector privado.

No obstante desde la creación de los SADP en Chile y el resto de AML - específicamente México, Brasil y Colombia- entre los años 2002 y 2014 dichos sistemas experimentaron una serie de deficiencias; como por ejemplo la alta rotación profesional, asignación y desvinculación de ADP por afinidad política (clientelismo-patronazgo), sistemas insuficientes de incentivos para garantizar la retención, movilidad y crecimiento tanto de profesionales como Altos Directivos Públicos de excelencia (Strazza, 2014).

En esta línea y según Robin Theobald (citado en Rehen, 2000) “*el patronazgo ha logrado sobrevivir incluso en sociedades postindustrializadas, donde a diferencia de aquellas menos desarrolladas es más clasificado, es decir, se restringe a aquellos con calificaciones profesionales o experiencias de negocios en los estratos superiores de la sociedad, más que seguir siendo un fenómeno típico de las clases bajas*” (p.162). Es decir que, bajo una política de contrataciones de servicios profesionales en el mercado incluso el gobierno puede aumentar el grado de discrecionalidad disponible para financiar en forma paralela redes de carácter *clientelista* en importantes sectores profesionales (Rehen, 2000).

2.1 Hipótesis de Trabajo

Corrupción, patronazgo y política son factores que han incidido en la implementación del SC en Chile, México, Brasil y Colombia entre los años 2002 y 2014.

2.2 Preguntas de Investigación

1. ¿Cuál es el contexto histórico y sociopolítico que dió origen a la creación del SC en Chile, México, Brasil y Colombia?
2. ¿Cómo y cuál ha sido la incidencia de la corrupción, el patronazgo y la política en la implementación y funcionamiento de los SC?
3. ¿Cuáles son los avances y desafíos que enfrentan estos SADP?

CAPÍTULO III: JUSTIFICACIÓN

Según los documentos que ofrece el SC sobre el SADP en la oferta bibliográfica de su sitio web (entre Noviembre y Diciembre de 2018) estos habrían sido realizados entre los años 2004-2017, los cuales abordan solo y exclusivamente temas relacionados al rol y desarrollo del directivo público, manuales, instructivos, informes de gestión, estudios realizados en el ámbito de la salud y la educación.

Otros orientados a notas técnicas, cifras, datos, impacto en términos estadísticos y propuestas de fortalecimiento y mejoras. No observándose así, estudios o informes que problematicen la participación e impacto de factores que hayan incidido en la implementación de SC o estén incidiendo a propósito de los cambios de gobierno a excepción de la única presentación realizada por Rodrigo Egaña en el año 2014 la cual entrega por lo demás una mirada general y descriptiva de ello, no logrando satisfacer o dar respuesta a estos importantes elementos que podrían contribuir por un lado a la autonomía y mejora interna del SC, sino también al mundo académico y las políticas públicas.

Por otro lado, tampoco es posible observar en dicha oferta bibliográfica una mirada que integre a todos SC de AML y su situación actual. Aspecto que habría sido lo deseable si consideramos las problemáticas que nos unen como región, como por ejemplo, la presencia de factores incidentes en estos tales como la corrupción, el patronazgo y la política, lo cual se ve reflejado en la desconfianza que siente la ciudadanía en los gobiernos, las instituciones y los funcionarios públicos.

Por lo tanto -y si bien se reconoce los avances obtenidos por el SC Chileno-, investigaciones que tengan como principal interés dar a conocer la incidencia que han tenido dichos factores en la implementación de los SC de AML, y por otro el diagnóstico que hay sobre el SC de México, Brasil y Colombia, viene a subsanar de alguna manera la ausencia de esta mirada y el debate respecto a estos elementos. Constituyéndose así, en un estudio valioso, poco común, que permite continuidad y abrir otras líneas de investigación en materias de Alta Dirección Pública.

En consecuencia, este estudio no solo se propone como un interesante insumo para investigadores o profesionales que trabajen directa o indirectamente en en el diseño de políticas ligadas al mejoramiento de los SC, sino también abre interrogantes frente a estos temas desde una mirada integradora, objetiva y lo más importante, no-institucionalizada respecto a la situación de los SC en Chile y AML.

CAPÍTULO IV: OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

4.1 Objetivo General

Analizar la incidencia de la corrupción, el patronazgo y la política en la implementación del SC en Chile, México, Brasil y Colombia entre los años 2002 y 2014.

4.2 Objetivos Específicos:

1. Conocer el contexto histórico y sociopolítico en que se crean los SC en los países objeto de este estudio.
2. Identificar la incidencia que ha tenido la corrupción, el patronazgo y la política en el funcionamiento de los SC.
3. Establecer los avances logrados en la profesionalización de los SC.
4. Identificar los principales desafíos que enfrentan los SC, en los países objeto de este estudio.

CAPÍTULO V: MARCO TEÓRICO.

Para facilitar la comprensión y análisis de este capítulo en el cual se enmarcan los objetivos de esta investigación, es importante partir contextualizando respecto a qué es lo que vamos a entender por burocracia, los tipos de burocracia que predominan en AML, y la influencia de Max Weber tanto en la implementación, como en el actual funcionamiento del SC de nuestro país.

Sin embargo -a modo de introducirnos hacia la confirmación de la hipótesis de trabajo- se elige exponer sobre la incidencia de la política en los SC de AML como una forma de mostrar que no fue la burocracia meritocrática lo que predominó durante el primer período de su implementación, sino más bien la clientelar en donde la corrupción, y la interferencia política, tuvieron una marcada presencia en el funcionamiento de estos.

En efecto, y si bien la implementación de los SC en AML ha traído un impacto positivo en el desarrollo de los países, sobre todo en cuanto a la reducción de los niveles de pobreza y corrupción, no hay que desconocer la participación que ha tenido la política en las decisiones de personal (discrecionales) para disponer de bienes privados (como por ejemplo, proveer puestos de trabajo en apoyo político), asegurar el control informal y la lealtad de los burócratas para construir coaliciones de gobierno (Lafuente, et al. 2012, p.1).

Por lo que frente a este contexto se agrega un breve resumen del último estudio realizado en el 2017 sobre corrupción en AML también como una forma de mostrar -en base a la evidencia- como ésta sigue incidiendo en la mala evaluación y desconfianza que hace la ciudadanía respecto a los gobiernos y los servicios públicos.

Por otro lado y a objeto de otorgar una mirada que vaya desde lo macro a lo micro, se eligió partir por el proceso de reformas administrativas que llevó a cabo nuestro país primero por el papel que tuvieron los gobiernos de la concertación para dar pie a lo que es hoy el proceso de modernización del estado, y segundo, porque fue gracias a esto lo que permitió que en definitiva se hiciera posible la implementación del SC.

Ahora bien, lo anterior no quiere decir que dicho proceso de reformas haya estado ausente de prácticas de patronazgo. Resultando relevante dar a conocer -en base a la evidencia- los diferentes tipos, formas, mecanismos, participación e incidencia que estas han tenido históricamente al interior de la administración pública.

Por lo tanto, la elección de dichos factores sociopolíticos (corrupción patronazgo y política), guarda directa relación tanto con los objetivos como con la hipótesis de trabajo que pretende confirmar este estudio, siendo esto en definitiva, el principal argumento

por el cual se eligieron estos y no otros factores que en nada habrían contribuido en esta dirección.

5.1 Burocracia

Según la RAE, burocracia lo va a definir de dos maneras: el primero como *“Organización regulada por normas que establecen un orden racional para distribuir y gestionar los asuntos que le son propios”* y la otra como *“Administración ineficiente a causa del papeleo, la rigidez y las formalidades superfluas”* (Real Academia Española, 2018). es decir dos definiciones opuestas en si mismas que podrían encontrar alguna interpretación o sentido en la medida que vayamos avanzando en este marco.

Otra definición, es la que entrega Zuvanic y Iacoviello (2010) quienes la entienden como *“un conjunto articulado de reglas y pautas de funcionamiento cuya finalidad es asegurar la continuidad, coherencia y relevancia de las políticas públicas, por un lado, y prevenir la discrecionalidad del ejercicio del poder público por otro”*. (p. 10)

5.2 Tipos de Burocracia en América Latina

Al respecto, Zuvanic y Iacoviello (2010), señalan que existirían 4 tipos de burocracia en AML. La burocracia administrativa, la clientelar, la paralela y la meritocrática. No obstante advierten que ninguno de los países de la región posee un solo tipo, sino

más bien tienden a tener más de dos y hasta tres tipos en sus modelos de SC. A continuación una breve descripción de ellas.

Burocracia Administrativa: Se caracteriza por un alto nivel de autonomía, en tanto no permite interferencia política y no responde a intereses particulares, debido a que se constituye de cargos de planta o inamovibles. No obstante, posee un bajo nivel técnico, responde más bien a procedimientos clásicos y estandarizados.

Burocracia Clientelar: Es aquella cuyos cargos son asignados de manera temporal y que responden a lealtades políticas o derechamente afiliación partidista, por lo que al igual que la anterior, no considera las capacidades técnicas que tenga el funcionario.

Burocracia Paralela: Compuesta por equipos técnicos y profesionales, cuya modalidad contractual está centrada en la gestión y ejecución de un proyecto determinado en el tiempo, y conforme al logro de ciertos objetivos y productos.

Burocracia Meritocrática: Inspirada en Max Weber, considera la formación, mérito y capacidades por sobre los intereses políticos y particulares. Por lo que, este tipo de

burocracia, rescata la autonomía de la burocracia administrativa y la capacidad técnica de la burocracia paralela. (p.30-34)

Valores que, en teoría, coinciden con lo que promuebe el SC de nuestro país si consideramos que éste instala el concepto de probidad, celeridad, eficiencia y eficacia. es decir, desde una racionalidad basada en la predictibilidad, lo medible/ lo cuantitativo, y el uso de la tecnología en los procesos de control de gestión y modernización (Ramio y Salvador, 2005 citado en Muñoz, 2007).

Modelo que, en consecuencia según Muñoz (2007) funcionaría bajo postulados que, dado su relación con el actual esquema de los SC de AML, resulta pertinente mencionar:

1. Funciones formales, establecidas en distintas normas legales y reglamentarias. En este punto Weber, señala que las atribuciones están por lo general, establecidas “mediante reglas, leyes o disposiciones del reglamento administrativo”.
2. Jerarquía y estructuración de poder. Existe una estructuración piramidal, en que las decisiones tomadas en el nivel superior determinan las acciones que se realizan a nivel inferior.
3. En un mismo orden jerárquico existe control y supervisión por parte de un cargo en un puesto superior sobre un cargo de un puesto inferior. Así, el “puesto de arriba

supervisa al de abajo pero también hay una división de responsabilidades, de tal manera que la oficina superior no se hace cargo del trabajo del inferior”.(Harmon y Mayer:1999 citado en Muñoz, 2007).

4. El desempeño de un cargo, está basado en la preparación especializada de quien ocupa dicho puesto, ya que “presupone normalmente un concienzudo aprendizaje profesional” (Weber, 1993: 718 citado en Muñoz, 2007) por parte de todos los funcionarios públicos.
5. Son profesionales, especialistas y asalariados. Su actividad principal es desempeñar su puesto de trabajo. Los funcionarios son seleccionados bajo principios del mérito. El personal es parte de un servicio civil de carrera, en el cual va ascendiendo por su capacidad y mérito. (p 41-43)

Por tanto, hasta aquí Weber (1900) plantea un sistema organizativo racional que le otorga valor al mérito, la idoneidad y la carrera funcionaria según capacidades. Aspectos que toman sentido, sobre todo si estos se argumentan sobre procesos de control, supervisión y jerarquía, no dando, en consecuencia, cabida o legitimidad en su modelo, al rol de lo político por considerarlo poco útil, o más bien, como un elemento obstaculizador al buen servicio público. al respecto advierte:

“El tipo puro de funcionario burocrático, es nombrado por una jerarquía superior. Un funcionario elegido por los gobernados, no es una figura puramente burocrática. Claro está que la existencia formal de una elección, no implica que ésta no disimule un nombramiento; en el Estado, sobre todo, nombramiento por parte de los jefes de partido. Esto no depende de prescripciones legales, sino del mecanismo de funcionamiento de los partidos. Los partidos sólidamente organizados, pueden transformar una elección formalmente libre, en una simple aclamación de un candidato por el jefe del partido”. (p.14)

“En cualquier circunstancia, la designación de funcionarios a través de una elección entre los gobernados, altera el rigor de la subordinación jerárquica. Un funcionario así elegido, tiene en principio, una posición autónoma respecto del funcionario superior. La posición del funcionario elegido, ha derivado "de abajo" y no "de arriba"; o por lo menos, no de una jerarquía superior dentro de la estratificación burocrática, sino de poderosos hombres de partido ("caciques"), que también deciden su carrera futura. La carrera del funcionario elegido no depende, al menos no fundamentalmente, de su jefe dentro de la administración”- “Lo normal es que el funcionario que no es elegido, sino nombrado por un jefe, funcione con más eficiencia, desde un punto de vista técnico, pues, en igualdad de circunstancias, es más probable que su designación y su carrera, estén determinadas por consideraciones y cualidades puramente funcionales. (p. 15)

Agregando: “Además, en las selecciones de funcionarios por elección, es natural que los partidos no insistan en las condiciones de pericia, sino en los servicios prestados por los militantes al cacique del partido” terminando su idea diciendo: *“En consecuencia, las elecciones populares del jefe administrativo, y también de sus funcionarios subordinados, alteran la calificación experta del funcionario y el funcionamiento riguroso del aparato burocrático. También se debilita la dependencia de los funcionarios respecto de la jerarquía”*. (p. 17)

Idea que es reforzada por Longo (2001, 2006, citado en Muñoz 2007) al decir que la primera condición que debe haber para hablar de SC es que exista una Administración Pública profesional, que garantice dos aspectos claves. El primero es independencia, y la segunda, imparcialidad en su funcionamiento, quedando así excluido el clientelismo político. Condición que por cierto, coincide del todo con el modelo Weberiano.

Sin embargo, según Muñoz (2007) afirma que el concepto de Burocracia Weberiana (a propósito de las crisis de los Estados en la época del 70) fué adquiriendo un carácter peyorativo puesto que no se fue adecuando a las nuevas exigencias, naciendo así la Posburocacia de corte más bien liberal, con procesos de modernización que apuestan por la eficiencia al interior de los servicios públicos, y sobre todo enfocado al empoderamiento, exigencia de resultados e interpelación ciudadana. (p.52), pero que a su vez no ha sido posible llevar a cabo en AML dado la inestabilidad política presente al

interior de las administraciones públicas, provocando que muchas de las administraciones latinoamericanas, estén en un punto pre-burocrático, por cuanto no han podido consolidar un esquema de servicio civil, en muchos de los casos por seguir utilizando un sistema clientelar, es decir, contratación de personal según afinidad política o personal, provocando así, discontinuidad administrativa”. (p.53)

5.3 Incidencia de la Política en los Servicios Civiles de América Latina.

Al respecto habrían dos factores por los cuales AML no ha logrado instalar y replicar los modelos de SC de manera exitosa.

El primero de ellos es el bajo nivel de profesionalización de los servicios públicos, y el segundo, obedece a la presencia del fenómeno que Weber denominó “burocracias patrimoniales”, que une patronazgo y burocracia. Situación que provocó una baja valoración y confianza de parte de la ciudadanía hacia los organismos públicos y sus funcionarios en comparación a países desarrollados (Mascott, 2002) como así lo muestra el siguiente cuadro:

CUADRO N° 3. CURRUPCIÓN, INTERFERENCIA POLÍTICA Y COMPETENCIA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS EN AMÉRICA LATINA.

Cuadro 17
Calidad de la burocracia

Países	A Lugar	Servicio Público	B Lugar	Burocracia	C Lugar	Corrupción	D lugar	Competencia del sector público
Canadá	4	5.8	23	4.4	10	6	17	3.2
Estados Unidos	16	4.5	20	4.5	18	5.1	29	2.8
España	21	3.8	24	4.3	22	4.4	36	2.4
Corea	42	2.2	49	3.4	43	2.8	34	2.5
Argentina	23	3.6	34	4	55	2.3	58	1.7
Brasil	36	2.5	46	3.5	37	3.2	40	2.4
Colombia	46	1.5	44	3.6	58	2.1	53	1.9
Costa Rica	--	--	47	3.5	33	3.4	52	1.9
Chile	26	3.4	8	5	19	5	48	2.1
México	34	2.6	48	3.5	34	3.4	38	2.4
Perú	--	--	32	4	32	3.5	44	2.2
Venezuela	47	1	51	3.3	54	2.3	59	1.6
Promedio	35.3	2.4	38.7	3.8	40.3	3.1	49	2

La muestra consiste de 59 países. La escala es: 1= completamente en desacuerdo a 7= completamente de acuerdo.

- A. El servicio público es sujeto de interferencia política.
- B. La burocracia obstruye el desarrollo económico.
- C. La corrupción está presente en el sector público.
- D. La competencia del personal del sector público es mayor que la del servicio privado.

Fuente: Blanca Heredia, *The Political Economy of Reform of the Administrative Systems of Public Sector Personnel in Latin America: An Analytical Framework*, BID, noviembre de 2002, p.14 (Datos de *The World Competitiveness Yearbook 2000*, Lausanne, IMD, 2000).

Fuente: Mascott, María de los Ángeles, 2003. (p.58)

Es decir de los 12 países consultados, Venezuela, Colombia y Brasil son quienes lideran ampliamente los índices de interferencia política, y corrupción al interior de los servicios públicos, seguido por México, y luego Chile con 26 puntos de interferencia política, pero con solo 19 puntos en niveles de corrupción; siendo el más bajo de los anteriores.

En cuanto a la dificultad para instalar las reformas en AML Mascott (2003) menciona que habrían tres aspectos a considerar. el primero de ellos es que si bien la administración pública chilena es una de las más profesionales del continente, gran parte de sus esfuerzos los concentra en "instalar mecanismos para evaluar los resultados de los funcionarios y en elevar los salarios para fomentar la competitividad del empleo público frente al privado". (p.73) lo cual hace que no sean mecanismos suficientemente claros o eficaces, si realmente se quiere aumentar el nivel técnico y de profesionalización.

El segundo aspecto es que en la mayor parte de la región el respeto a las reglas y procedimientos que regulan la contratación, remuneración, promoción y remoción de los servidores públicos es muy débil. Este hecho, y la tendencia de que los servicios sólo apliquen a los empleados de los niveles jerárquicos más bajos ha provocado que, en la práctica, las acciones discrecionales continúen teniendo un papel predominante en muchas de las decisiones relacionadas con el personal (Heredia, 2002, citado en Mascott, 2003, p.59)

El tercer aspecto es que los principales sectores que se oponen y obstaculizan la ejecución de las reformas a los sistemas de SC provienen de individuos que ejercen el poder a través de partidos políticos, y el cuarto aspecto, que serían los propios

funcionarios públicos quienes, ante la amenaza de perder o ver disminuído su poder inciden para que, de alguna u otra manera, las reformas administrativas se conviertan en un proceso largo, complejo, costoso y con baja probabilidad de ser readecuadas (Mascott, 2003).

Escenario que en definitiva provoca un clima de desconfianza hacia el servicio público, principalmente respecto a los procesos de selección y reclutamiento que pretenden instalar los SC de AML.

5.4 Corrupción en América Latina

Antes de continuar con este punto cabe preguntarse ¿cuánto de lo anterior sigue vigente en AML?. Al respecto, según Pring (2017) en su informe sobre corrupcion en AML y el caribe señala que existiría una preocupante tendencia por el deterioro que ha habido en materias de derechos humanos y el debilitamiento de las estructuras de gobernanza (p.4)

Por lo que en este contexto Pring (2017) en su estudio descubre que, entre el 61% y 87% de los encuestados en Brasil, Perú, Chile y Venezuela, sostienen que la corrupción ha ido en aumento. (p.10) en relación al último año, y que por lo tanto la evaluación de desempeño que hacen de sus gobiernos en esta materia, es negativa.

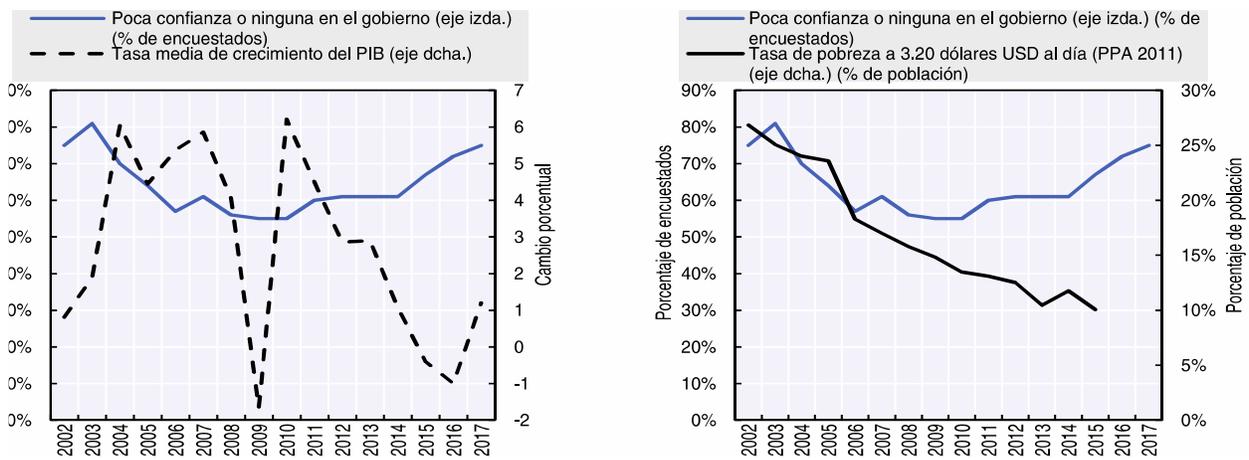
Siguiendo con el citado estudio, y respecto a la pregunta ¿cuán corruptos perciben a los grupos de poder? entre el 40% y el 45% de los encuestados afirmaron que los funcionarios del gobierno local y los que dependen directamente del presidente, jueces y ministros, son en su mayoría, corruptos. (p.11)

Por otro lado, el mismo estudio ante la pregunta sobre el grado de corrupción existente al interior de las instituciones, los encuestados ubicaron en sexto lugar a los empleados del sector público con 37%. (p.11), y respecto a si consideran que las personas comunes pueden incidir significativamente en la lucha contra la corrupción, el 41% de los encuestados en Chile manifestó no tener esperanzas respecto al papel que podría jugar la ciudadanía para terminar con ella. (Pring, 2000,p.26)

Otro informe internacional señala que los gobiernos AML, no estarían dando respuesta a las exigencias ciudadanas por mayor transparencia e integridad en los servicios públicos, generando así, un clima de desconfianza y debilitamiento en las bases del contrato social (OCDE/ CAF y CEPAL, 2018).

Desconfianza que según el estudio de la OCDE/ CAF y CEPAL (2018) alcanzó niveles cercanos al 75% respecto a los gobiernos y las instituciones públicas, representando una caída de casi veinte puntos con respecto al 2006 (Latinobarómetro, 2017 citado en OCDE/ CAF y CEPAL 2018) como así se muestra en el siguiente gráfico:

Gráfico 1. Confianza en los gobiernos y tasas de crecimiento y pobreza en América Latina



Nota: Promedio no ponderado de todas las variables de los siguientes países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

Fuente: Elaboración propia de OCDE/CEPAL/CAF con base en CEPALSTAT (2017), *Indicadores de desarrollo del Banco Mundial* (2017) y *Latinobarómetro* (2017).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933663281>

Nota: OCDE / CAF / CEPAL (2018), *Perspectivas económicas de América Latina 2018: Repensando las instituciones para el desarrollo*, Ediciones OCDE, París. Resumen Ejecutivo (p.24)

Otro dato que arroja el citado informe, es que entre el 2006 y 2016 el nivel de satisfacción con los servicios públicos de AML cayó de 57% a 41%; es decir muy por debajo de los niveles que presentan los países miembros de la OCDE, el cual se

encuentra en el 70% (p.24), es decir algo totalmente opuesto a la idea de Estado, el cual está llamado por cierto, a otorgar las condiciones que favorezcan el bienestar de las personas, garantizar sus derechos, y proveer de bienes y servicios públicos de calidad. (OCDE/ CAF y CEPAL, 2018).

Respecto al contrato social la OCDE/ CAF y CEPAL (2018) señalan que este se caracteriza por un acuerdo explícito e implícito que determina lo que cada grupo socioeconómico da al Estado, y lo que recibe a cambio. Por lo que el ciudadano se suma a estos acuerdos, pero bajo 3 condiciones:

La primera es que, dichos acuerdos, deben ser confiables, vale decir, que las instituciones sean confiables. La segunda, es que los acuerdos conlleven beneficios, es decir, sientan satisfacción por lo que obtienen (Estefanía y Martínez Lillo, 2016 citado en OCDE/ CAF y CEPAL, 2018); y tercero, que el trato sea justo, que nadie salga más favorecido ni a espensas del otro (OCDE/ CAF y CEPAL, 2018, p.28).

Por lo tanto ante la presencia de desconfianza e insatisfacción en las instituciones públicas son argumentos suficientes para hablar de debilitamiento del contrato social y de paso afirmar que los estados no estarían otorgando garantías de calidad, transparencia y probidad, principalmente (OCDE/ CAF y CEPAL, 2018).

Contexto que, en consecuencia, podría estar provocando que la clase media y alta, termine por prescindir de los servicios públicos (OCDE/ CAF y CEPAL, 2018) y por otra, que profesionales de alto nivel técnico-profesional, recién titulados, o provenientes del sector privado, renuncien a la idea de postular a cargos de ADP, lo cual es un antecedente no menor a considerar a momento de fortalecer el SC en AML.

En el caso específico de Chile la encuesta CEP (2016)¹ parte citando a los académicos Kenneth Newton y Pippa Norris, quienes afirman que una forma de entender la confianza de los ciudadanos en el sistema gubernamental, es a través del desempeño de sus instituciones, por lo que en base a esto pudieron observar que entre el período **1990 - 2002 – 2016** hubo un importante declive en la confianza tanto hacia personas que están a cargo, como a las mismas instituciones (políticas, empresas, medios de comunicación e iglesias, principalmente) CEP, (2016) donde a penas el 18% de los chilenos manifiesta que la gente que está en el gobierno hace lo correcto, porcentaje que está muy por debajo del 58% que sostiene lo mismo en Suiza y Noruega con un 40%, por ejemplo CEP, (2016). (p.154)

¹ Se tomó este año dado que fue en este período donde se abordaron temas directamente relacionados con el malestar de los chilenos respecto a los gobiernos y las instituciones públicas.

En este marco, y ante la percepción de desconfianza que existe hacia las instituciones políticas y las autoridades que las administran, dicha encuesta (CEP, 2016) afirma que, el principal factor que afecta esta percepción es la *corrupción*, como así lo muestra el siguiente gráfico:

Gráfico N°2 . Motivos de la Desconfianza en la política, 2015².



Nota: Suma de las dos menciones respondidas antes la pregunta "Pensando en aquellas personas que tienen poca o ninguna confianza en la actividad política, ¿cuál de los siguientes motivos cree usted que es el principal por el que desconfían? ¿Y en segundo lugar?". Total menciones: 200 por ciento. Fuente: Encuesta CEP, agosto 2015.

Nota: Encuesta CEP 2016. Gráfico número: 19. p.171.

En consecuencia concluyen que si una institución está sujeta a actos de corrupción, quiere decir que no está funcionando bien dado su incapacidad para entregar los servicios que se esperan de ella (CEP, 2016).

Otro elemento interesante es que al año 2006 el 40% de los encuestados creía que bastante o casi todos los políticos en Chile estuvieron involucrados en actos de corrupción, porcentaje que subió en el 2014 al 80%. Mientras que respecto a los funcionarios públicos, el 70% de la población pensaba que bastante o casi todos estuvieron involucrados en actos de corrupción, cifra que al año 2006 era de solo un 42% (CEP, 2016, p.170)

Ahora bien, dentro de las explicaciones que han provocado el aumento de la percepción de corrupción, la encuesta CEP (2016) señala que estaría asociada a los casos de financiamiento ilegal de la política, tráfico de influencias y asignación de beneficios ilegítimos, en el cual han estado involucrados parlamentarios y funcionarios públicos (p.172). como así sucedió en el caso MOP-GATE en el 2002, y que dio origen al SC en Chile el año 2003.

Por lo que es en este contexto dicha encuesta termina señalando que, tanto la satisfacción como la confianza en el funcionamiento de la democracia y las instituciones en nuestro país ha caído fuertemente en estos últimos 10 años debido a su bajo desempeño y calidad de los servicios (CEP, 2016).

En consecuencia el combate contra la corrupción y el mejoramiento de la calidad de los servicios públicos resulta urgente a objeto de generar un impacto concreto en la vida de las personas y recuperar esa confianza que en algún momento tuvieron junto a los partidos políticos. CEP, (2016).

5.5 El Papel de los Gobiernos en las Reformas Administrativas en Chile (1938-2010)

Las reformas de modernización poseen un interesante origen político-institucional en nuestro país, el cual por cierto ha respondido a intereses de diferentes sectores de la política e incursionado a su vez, en variados modelos de desarrollo. Por tal razón, y a objeto de comprender el contexto en el cual nace el actual SADP, resulta pertinente exponer una breve revisión histórica de ello.

Según Olmos y Silva (2010) el proceso de modernización del Estado en Chile en la segunda mitad del siglo XX ha transitado por diferentes momentos sociopolíticos e institucionales. Un claro ejemplo de ello es lo que ocurrió con los gobiernos radicales en

los años 40 que, inspirados en un estado de bienestar instalaron el modelo de desarrollo de industrialización y sustitución de importaciones (ISI).

Proceso que fue acompañado de políticas de expansión de la demanda interna y del control de la moneda de cambio, produciéndose un fuerte estímulo a la industrialización y desarrollo de las instituciones del Estado Chileno, el cual tomó fuerza con la llegada del **Frente Popular** entre los años **1938** y **1952** quienes iniciaron una serie de reformas sociales y crecimiento industrial en el marco de una política económica de corte Keinesiana, creando así la CORFO en el año 1939, lo cual permitió la creación de un sistema de protección social dirigida a la clase media y obrera. (Olmos y Silva, 2010).

En el ámbito de la educación el gobierno radical extendió la cobertura de la educación pública gratuita y se crearon instituciones de educación superior de carácter técnico, como la UTE (Universidad técnica del Estado- y la UTFSM-Universidad Técnica Federico Santa María), cuyo principal objetivo fue capacitar a los técnicos, para manejar las nuevas industrias de nuestro país, dando como resultado mayor crecimiento económico en la población y notables avances de movilidad social. (Olmos y Silva, 2010).

Por otro lado, en materias de previsión social aumentó el monto de ayuda, estableciéndose nuevos beneficios, tales como la asignación familiar; el subsidio de cesantía; el subsidio de la maternidad; pensiones por antigüedad, invalidez y muerte para los empleados particulares. Mientras que en materias de salud en 1952 crearon el servicio nacional de salud, el cual permitió la ampliación de la cobertura de atención médica a las familias de los trabajadores y la disminución de las tasas de mortalidad infantil. Por lo que su principal énfasis, fue proteccionista (Olmos y Silva, 2010).

Finalmente, y en términos macroeconómicos durante dicho gobierno la industria creció un 7,5% anual, aumentando su participación de un 7,9% en el PNB en 1929 a un 23,0% en el año 1955³ (Olmos y Silva, 2010, p.3). No obstante, fue en 1960 donde el ISI comienza a colapsar con altos índices de inflación y desempleo a propósito de las medidas proteccionistas instaladas en ese período (Olmos y Silva, 2010).

No obstante la consolidación del Estado Bienestar propiamente tal, se produjo en el Gobierno del Presidente **Eduardo Frei Montalva** (1964-1970), quien expandió los beneficios que luego fueron incorporarlos a sectores tradicionalmente marginados (campesinos y sectores urbanos pobres), aumentando así el gasto público,

principalmente en educación y previsión social, es decir, un gobierno cuyo principal objetivo, fue la redistribucion del ingreso. (Olmos y Silva, 2010).

Para ello, fomentó la industria de las comunicaciones y la petroquímica, dando pie al proceso de reforma agraria y nacionalización o “chilenización” del cobre (Olmos y Silva, 2010). El cual más tarde fue concretado por el Gobierno del Presidente Dr. Salvador Allende Gossens (1970-1973) y que se caracterizó -según Olmos y Silva (2010)- por una política redistributiva basada en cambios estructurales, tales como: la nacionalización del cobre, salitre, yodo, hiero y carbón, la banca, el comercio exterior, monopolios estratégicos y la toma de predios no alcanzados por la reforma agraria de Frei Montalva, donde la CORFO se constituyó en la vía perfecta para la estatización de empresas, pudiendo controlar más de 500 unidades productivas hacia mediados de 1973. (p.5)

Es decir, para Olmos y Silva (2010) los gobiernos tanto de Frei Montalva como de Salvador Allende (1964-1973) el estado chileno tuvo una activa presencia en el desarrollo social del país. Al respecto citan: *“El Estado jugó un rol fundamental al extender los servicios a un conjunto cada vez mayor de la población, bajo el precepto de que debía velar por el bien común. Es así como Chile alcanzó altos niveles de desarrollo y cobertura de las políticas sociales, junto a una avanzada institucionalidad*

en el área de la acción social” (Schkolnik y Bonnefoy citado en Olmos y Silva, 2010, p.6)

Sin embargo en esta línea Olmos y Silva (2010) advierten que, entre 1960 y 1972 fue evidente el contraste entre los avances sociales v/s una gestión económica deficiente que, poco a poco, terminó disminuyendo el poder adquisitivo de la clase media y obrera; situación que en definitiva llevó al país a experimentar un déficit estructural de su economía. (p 7)

Posteriormente, a fines de 1973 con la llegada de la dictadura se da comienzo a la llamada *Modernización Neoliberal* del Estado extendiéndose hasta fines de 1989, donde instaura la reforma administrativa a través de la Comisión de Reforma Administrativa (CONARA), creando así el Ministerio Secretaría General de la Presidencia, la Secretaría General de Gobierno y el proceso de regionalización y centralización del país. (Olmos y Silva, 2010).

Modernización que -amparada en una ideología neoliberal de tipo hegemónica- saca al Estado de la actividad productiva, aumenta la participación privada, acrecenta la competitividad interna, reduce el gasto fiscal y “desmantela” el aparato estatal, otorgando a empresas no solo la privatización del sistema de salud y pensiones, sino también devuelve las empresas estatizadas por la UP (a precios irrisorios) como lo fue el caso de ENDESA y ENTEL, entre otras. (Olmos y Silva, 2010).

En decir, un Estado que trajo consigo un cambio radical a nivel de políticas públicas, entre las que destacan 3 aspectos:

1. Drástica reducción de recursos, afectando con particular intensidad vivienda, salud y educación.
2. Transferencia de funciones ejecutivas y reubicación de servicios al sector privado, y desconcentración geográfica de ministerios y servicios.
3. Introducción de mecanismos de mercado en la asignación de recursos públicos, es decir subsidios a las demandas. (Olmos y Silva, 2010, p.6)

Reforma que fue también de tipo administrativo “*en cierto sentido se trató de cambios que respondían a la concepción “weberiana” de la época en materia de la administración del Estado, por la centralización de decisiones claves y las rigideces administrativas y estatutarias...Por otro lado, la descentralización en la presentación de numerosos servicios, llevó a una municipalización poco democrática, ideologizada y con escaso criterio de realidad, cuyos efectos persisten hasta hoy.* (Olmos y Silva, 2010, p.6) Es decir, un cambio estructural del modelo administrativo clásico que inició la incorporación de elementos del mundo privado a los servicios públicos.

Por otro lado, durante el Gobierno del Presidente **Patricio Aylwin** (1990-1994), cambia la lógica de reforma para llamarse “*Modernización Liberal*” del Estado bajo la idea de una “Transformación productiva con equidad”, que se sustentó en el mantenimiento de un equilibrio macroeconómico y en la corrección de los efectos sociales del modelo neoliberal a través de la relación Estado, mercado y sociedad civil, proceso que dio pie al resurgimiento de las ONG. (Olmos y Silva, 2010).

Otro elemento importante del gobierno de Aylwin fue el nacimiento de una nueva institucionalidad, como es el caso del Servicio Nacional de la Mujer, el Instituto Nacional de la Juventud, la Comisión Nacional de Desarrollo Indígena, la Comisión Nacional de Medioambiente y el Fondo de Solidaridad e Inversión (Araya, 2009, p.13) las que, si

bien fueron creadas como una respuesta a temas que habrían quedado pendientes durante la dictadura militar lo que hizo dicho gobierno fue otorgarle mas bien el carácter jurídico a esta nueva institucionalidad (Araya, 2008).

Respecto al Gobierno del Presidente **Eduardo Frei Ruiz-Tagle** (1994-2000), hay tres aspectos relevantes que ocurrieron durante su administración: el primero es el énfasis que puso en el concepto de eficiencia al interior del Estado como una forma de mejorar el servicio de los diferentes estamentos públicos, segundo, el haber logrado una mayor cercanía con los ciudadanos ante sus demandas a través del uso de herramientas tecnológicas, y el tercero, la importancia que tuvo el haber cambiado el estatuto administrativo de 1989 -ley 18.834 heredado por la dictadura militar- (Morales, 2014) el cual por cierto en su momento marcó una enorme distancia entre las remuneraciones del sector público con el del sector privado al no considerar de manera satisfactoria el incentivo al perfeccionamiento, el reajuste de sueldos según merito, ni mucho menos planes de incentivo al retiro digno.

Por lo cual, y frente a este escenario en el año 1997 dicho Gobierno –tras los resultados que arrojó el diagnóstico realizado a la administración pública, en donde aparecen claros indicadores de ineficiencia al interior de los servicios públicos, además de severas fallas en las estructuras de organización- (Cañas, 2002; Navarrete y Gómez,

2009 citado en Morales 2014); procede a instalar las primeras mesas de negociación con los trabajadores del sector público, a fin mejorar cada uno de estos aspectos; trabajo que tuvo sus frutos a fines de ese año, en donde finalmente el gobierno se compromete a enviar un proyecto de ley, que tenía como objetivo precisamente mejorar los programas de perfeccionamiento, establecer mecanismos de definición de remuneraciones, incentivar el mérito ante los ascensos, planes de retiro para funcionarios a punto de jubilar y una asignación de modernización de pago trimestral (ministerio de hacienda 1998), dando pie a una reforma de tipo Gerencialista con fuerte influencia del Reino Unido, donde los resultados y la evaluación por desempeño, eran su principal eje de intervención (Morales, 2014).

Por otro lado, cabe mencionar que, si bien esta reforma fue ampliamente apoyada por el mismo Presidente Frei, el economista Mario Marcel y el Ministro Secretario de Gobierno de ese entonces, el Sr. Juan Villarzú, fue duramente criticada por la oposición, quienes afirmaban que además de no resolver el problema de fondo, los instrumentos de evaluación significaba una suerte de persecución hacia los funcionarios (Morales, 2014) y claro, pues el principal motivo no era el anterior, sino más bien porque se estaba modificando un estatuto elaborado por la dictadura, el cual significaba en definitiva una derrota ideológica. Crítica que fue reforzada incluso por los mismos funcionarios públicos, quienes afirmaban que el aumento salarial, no era el

comprometido en dicho acuerdo, además de manifestar su total rechazo a cualquier sistema de evaluación.

En efecto, a modo de análisis la modificación del estatuto administrativo de 1989 significaba por un lado, la pérdida de control de parte de la derecha para manipular una reforma administrativa rígida, altamente burocrática, no profesionalizada y diseñada a su medida. Y por otro, las asociaciones o sindicatos veían amenazado su protagonismo, y por ende la posibilidad de manipular políticamente procesos al interior de los servicios públicos.

Entonces, más allá de una cuestión ideológica, la resistencia y cuestionamiento fue más bien por la intención de mantener el poder político, tanto de la derecha como de las propias asociaciones de funcionarios, ante una reforma de tipo Gerencista basada en evaluación y desempeño técnico de sus funcionarios (Morales, 2014). No obstante, pese a lo anterior, un año después (1998) la ley 19.553, fue aprobada por el Congreso.

En el caso del Gobierno del Presidente **Ricardo Lagos Escobar** (2000-2006), Araya (2008) afirma que este estuvo marcado principalmente por los acuerdos obtenidos con la oposición, a partir de la reforma del Gobierno de Frei Ruiz Tagle, lo que en definitiva permitió avanzar en tres ámbitos: 1. Modernización de la gestión pública, 2.

Transparencia, y 3. Promoción del crecimiento (Segpres, 2003 citado en Araya 2008); dando lugar a la creación del Sistema de Alta Dirección Pública (SADP), a través de la Ley N° 19.882 sobre Nuevo Trato Laboral.

Respecto al Gobierno de **Michell Bachelet Jeria** (2006-2010) un aspecto importante de su gobierno fue la promulgación de la Ley de transparencia, puesto puso fin al secretismo respecto al funcionamiento de los servicios del estado, y por otro, vino a reconocer el derecho de los ciudadanos a exigir respuesta e información pública. Pero también por el significativo avance en Modernización del Estado (es decir modernización de la contraloría y de los procesos de auditoría interna al gobierno) y por la creación de la Agencia Nacional de Calidad de Políticas Públicas, apuntando así una reforma con altos índices de calidad y excelencia. (Araya, 2008).

A modo de resumen de lo anterior, el siguiente cuadro muestra de manera esquemática, cómo estos cuatro gobiernos cimentaron la actual estructura pública, gracias a la sincronía que tuvieron, sobre todo en lo que respecta a democratización, fortalecimiento, modernización, transparencia y profesionalización de los servicios públicos.

Al respecto, cabe señalar que, no se considerará de manera esquemática el aporte de los gobiernos radicales, dado que estos ya fueron expuestos anteriormente, y porque lo que intenta mostrar el cuadro, es la línea de trabajo que retomaron los gobiernos de la concertación en pos de la recuperación democrática de las instituciones del estado tras el desmantelamiento que provocó la dictadura militar a las políticas públicas, y las reformas administrativas de nuestro país.

Cuadro Nº 4. RESUMEN Y CARACTERÍSTICAS PRINCIPALES DE LAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS DE LOS GOBIERNOS DE LA CONCERTACIÓN PERÍODO 1990 Y 2010.

Gobierno/Período	Aylwin 1990-1994	Frei 1994-2000	Lagos 2000-2006	Bachelet 2006-2010
Objetivo	Recuperar la capacidad operativa del sector público	Establecer una nueva visión de la gestión pública con énfasis en la eficiencia y resultados	Crear instituciones flexibles y eficientes	Crear un Estado de excelencia al servicio de las personas
Proyecto Central		Plan Estratégico de Modernización de la Gestión Pública	Proyecto de Reforma y Modernización del Estado	Agenda de Modernización del Estado
Ejes	<ul style="list-style-type: none"> - Creación de instituciones para el desarrollo de políticas públicas prioritarias - Mejoramiento de las condiciones de trabajo en el sector público - Democratización de los gobiernos locales 	<ul style="list-style-type: none"> - Gestión estratégica - Tecnologías de información y comunicación - Transparencia y probidad de la gestión pública - Calidad de servicio y participación ciudadana - Recursos humanos - Institucionalidad del Estado 	<ul style="list-style-type: none"> - Rediseño institucional - Descentralización - Modernización de la gestión - Gobierno electrónico - Participación ciudadana en la gestión - Transparencia 	<ul style="list-style-type: none"> - Recursos humanos y gerencia pública - Servicios públicos de excelencia - Descentralización - Perfeccionamiento institucional - Probidad y transparencia - Participación ciudadana - Reformas políticas
Leyes/Decretos	Leyes N°s 19.097 (gobiernos subnacionales), 19.267 y 19.269 (personal de gobierno)	Leyes N°s 119.553 (asignación modernización), 19.653 (probidad)	Leyes N°s 119.799 (documentos electrónicos), 19.882 (nuevo trato), 19.886 (contratos administrativos). DFL N° 1/2001, 29/2005	Leyes N°s 120.174 y 20.175 (nuevas regiones), 20.205 (probidad), 20.212 (incentivos al desempeño), 20.261 (SADP), 20.285 (transparencia), 20.414 (transparencia)

Fuente: Marjorie Morales Casetti 2008. Nueva Gestión Pública en Chile: Orígenes y efectos.

Análisis y resumen (propio) a partir del cuadro N°4:

Si observamos los Ejes de cada gobierno podemos ver como el de Patricio Aylwin estuvo centrado en recuperar la democratización y sentar las bases para una nueva institucionalidad. En el gobierno de Frei y Lagos, el énfasis estuvo centrado en la modernización de la gestión y en el acercamiento de los servicios públicos a la ciudadanía. Y el gobierno de Michel Bachelet logra generar consenso político para la concreción de las reformas administrativas, avanzando así en materias de transparencia a través de la ley 20.285 y 20.214, agregando valor a la excelencia en la calidad de los servicios y políticas públicas.

Finalmente, y respecto al gobierno de Ricardo Lagos resulta relevante mencionar dos aspectos: uno es el aporte que hizo al crear el SADP en el 2003, y el otro es el notorio avance que hubo en materias de modernización. Aspectos que, sin duda, hasta el día de hoy han constituido una barrera u obstáculo ante hechos de corrupción, como ocurrió al inicio de su gobierno.

5.6 Patronazgo en Chile

Moya y Garrido (2018) señalan que para Max Weber el objetivo de los partidos políticos consistía en la conquista del poder mediante el voto; el cual, una vez obtenido, le otorga a los partidos la legitimidad para asignar a sus integrantes en la burocracia; por ende - agregan- cuando se habla de patronazgo, se está indicando la manera en que se reclutan las burocracias estatales. (p.216) donde los agentes políticos, desempeñan un rol crucial, puesto que de esta manera, logran tener control o incidencia sobre las políticas públicas del gobierno de turno.

Por lo tanto el patronazgo es un concepto que se contrapone absolutamente con el reclutamiento profesional, el cual es un proceso que más bien responde a estándares normativos, y que, en consecuencia, se sustenta en principios de meritocracia y transparencia (Moya y Garrido, 2018). Es decir, un proceso que establece el modelo de rendición de cuentas.

En cuanto a las diferencias que hay entre patronazgo y clientelismo político es posible afirmar que el patronazgo corresponde a la asignación de un empleo público a personas del círculo íntimo de quien asigna. Mientras que el clientelismo corresponde a una práctica cuyo objetivo es establecer un mecanismo masivo de intercambio que garantice apoyo político y abordar problemáticas concretas sobre un grupo determinado

Moya y Garrido (2018). Es decir se basa en relaciones de dominación que implica intercambio de favores, bienes y/o servicios, entre otros factores de tipo subjetivo (Torres, 2007 citado en Moya y Garrido, 2018).

En esta línea Joignant, (2011) citado en Moya y Garrido, (2018) señala que, entre 1990 y 2010 primaron 3 tipos de sujetos al interior de los partidos políticos: el *tecnócrata*, los *technopols*, y los *dirigentes de partido*. en el caso del tecnócrata encontramos dos variables: el *tecnócrata pragmático*, quien no tiene afiliación política y que podría trabajar en cualquier gobierno, y el *tecnócrata político*, como aquel que cuenta con capacidades técnico- políticas En el segundo tipo encontramos al *technopols*, quienes operan como agentes cuyo capital es técnico y político. mientras que en el tercer grupo están los *dirigentes de partido*, quienes a su vez cuentan con dos tipos de capital político, 1. el capital militante, quienes dedican toda una vida al servicio del partido, y 2. el capital oligárquico, el cual es conducente a cargos nacionales en los partidos y desemboca en la figura del político profesional.

El alcance del patronazgo partidario en los países depende de varios factores. entre ellos el sistema de partidos políticos, la relación partido-presidente, la normativa sobre contrataciones públicas, el alcance del sistema de Servicio Civil, y la influencia de agentes políticos y no políticos (Panizza, Ramos y Scherlis 2014, Caneiro, 2009 citado en Moya y Garrido, 2018). (p.220)

No obstante, los partidos políticos han ido perdiendo representatividad y legitimidad ante la ciudadanía, donde pareciera ser que las funciones procedimentales y el vínculo de tipo clientelar con la ciudadanía, son las que más predominan (Luna, 2010 citado en Moya y Garrido, 2018) recurriendo así al Estado para asegurar su supervivencia en una suerte de agencia gubernamental cuando llegan al gobierno (Moya y Garrido, 2018).

Según el PNUD 2014 (citado en Moya y Garrido, 2018) los partidos políticos chilenos tienen un alto nivel de participación o incidencia en la selección de personas, las cuales tras un proceso de sondeo, son presentadas para competir o ocupar un cargo en esferas de representación o primera línea al interior de las estructuras de los servicios públicos. Sin embargo, la falta de transparencia al interior de los partidos, la debilidad en los mecanismos de democracia interna, y la poca apertura a la renovación, contribuyen a sesgar los procesos de nominación, perjudicando la calidad de

representación, democracia y estructura gubernamental (PNUD, 2014 citado en Moya y garrido, 2018). (p.221) como lo es la implementación y desarrollo del SADP.

Por otro lado esta la mirada que nos ofrece Bruno Jobet (2004) quien de alguna manera releva la importancia de la participación de sectores políticos en la implementación de políticas públicas, advirtiendo por un lado sobre el riesgo del monopolio de grupos o funcionarios expertos (técnicos) en la formulación de estas (dado su mirada parcial e insuficiente), y por otro la importancia de sectores políticos y organizaciones sociales en su definición, actuando así como ejes referenciales. Al respecto señala: *“La conducta de los políticos requiere la movilización de expertos y de ejecutantes a menudo numerosos. Ella implica una interacción continua con organizaciones sociales”*. Agregando: “La acción gubernamental no puede reducirse a la emisión de reglas generales que los servidores del Estado aplicarían de manera cuasi mecánica para beneficios de una sociedad civil atomizada”⁴. (p.100). Por tanto Jobet, a diferencia de Weber, restituye el valor de la política en la implementación y desarrollo de los servicios y las políticas públicas, una mirada sin duda interesante toda vez que poner en equilibrio la discusión y pondera sus variables.

Es decir desde esta perspectiva la formación de una política pública -en este caso los SC- debe estar acompañada de un componente político que la respalde, pues de él es como nace la voluntad de reformar proceso el cual trae consigo necesariamente que el funcionario público entre o participe en la discusión política respecto de su asociación u organización.

Aspecto el que, si analizamos, resulta coherente con uno de los objetivos estratégicos del actual SC Chileno, como es *fortalecer la relación con las asociaciones de funcionarios*. No obstante, hasta aquí surge la siguiente interrogante ¿Cuál es el límite del rol de la política en la administración pública?.

Al respecto Mesa (2000) afirma que si bien hay puestos políticos que son reservados por los gobiernos de turno y puestos dirigidos a perfiles estrictamente profesionales, lo cierto es que también existe lo que el denomina como zona intermedia donde los puestos son ocupados por funcionarios que han accedido a cargos *bajo nombramiento discrecional* (p. 215)

5.7 Incidencia de la Política en el SC Chileno

Para Rehren (2000) entre los años 30 y 60 la vinculación que se desarrolló con los partidos políticos y los nuevos sectores sociales, fue de carácter clientelista. Fenómeno que no resulta nuevo, puesto que lo anterior se dio también en el período parlamentario de 1891 y 1924, cuando la burocracia chilena experimentó un importante crecimiento ante la competencia entre los partidos oligárquicos que aseguraron trabajo a la incipiente clase media, y las familias de la elite política, pero dicho crecimiento fue inorgánico, pues las instituciones descentralizadas fueron más rápido que la administración centralizada, sobre todo en programas sociales. (p.147)

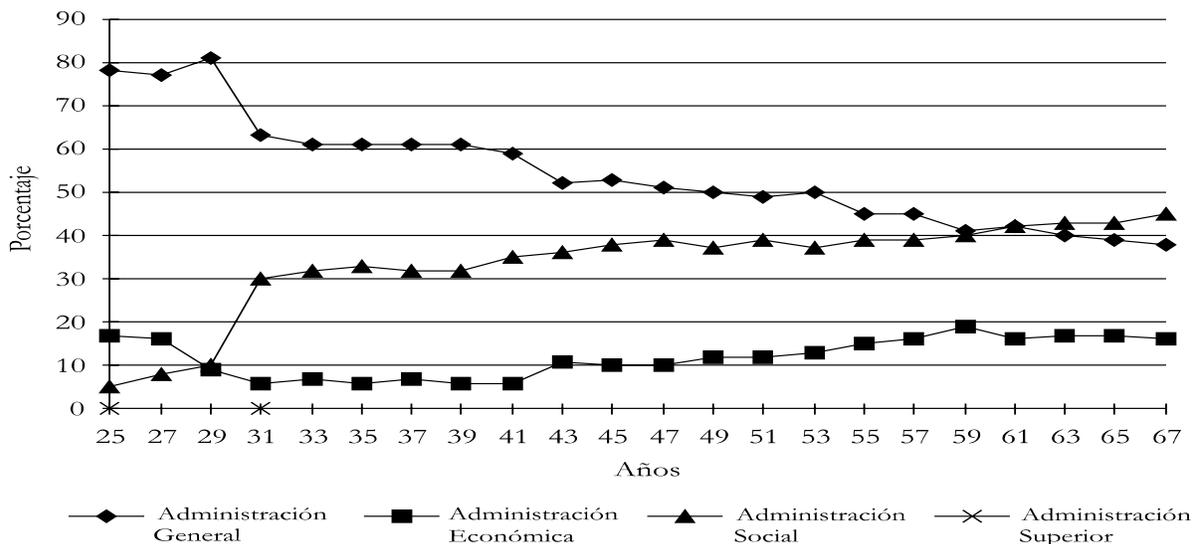
En 1942 existían no más de 26 organismos de esta índole, siendo 55 en 1970 de un total de 132 servicios que constituían la administración pública ese año. (Rehren, 2000). “El régimen de personal, sistema previsional y los sueldos preferentes de sus funcionarios, junto al hecho de que sus directorios fueran de exclusiva confianza del Presidente de la República, permitieron que en el nombramiento de sus altos ejecutivos e incluso personal de nivel medio, predominara un criterio político y no los principios de una administración científica”. (Rehren, 2000, p.148).

En este contexto a fines de los años 50 el exceso de funcionarios en ciertos servicios dependía en gran medida del acceso privilegiado que tienen diferentes partidos y grupos de presión a esos servicios (Arellano, 1971 citado en Rehren, 2000). es decir tanto los partidos como los grupos de presión se apoderaban de la administración pública, haciendo verdaderos rehenes a algunos de sus servicios.

Por tanto el clientelismo político en Chile habría operado en tres dimensiones. La primera, es que los partidos políticos controlaron determinados servicios de la administración pública según el potencial electoral que les pudieran otorgar en la prestación de beneficios sociales conocido como “política de patronazgo”, favoreciendo a militantes y leales políticos en cargos directivos bajo un status especial de sueldo y previsión. La segunda dimensión, refiere cuando los partidos políticos capturaron el apoyo de grupos de interés con recursos a cambio de acceso a la formulación e implementación de políticas públicas. Y la tercera, se daba cuando los partidos políticos necesitaban vincularse con sus bases electorales, acudiendo así al “compadrazgo”, la “gauchá chica” y la “gauchá grande”, el cual consistía en articular peticiones partidistas para ingresar a la administración centralizada a objeto de contar con una red de contactos que pudieran satisfacer “favores” que con el tiempo, se constituyeran como apoyo electoral Rehren (2000).

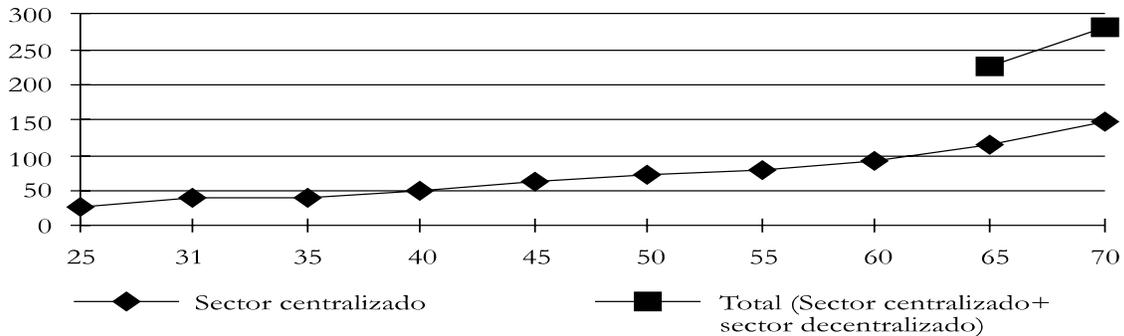
Es decir el apoyo político entregado colectivamente al político significa poder que a su vez se convierte en recursos (dinero, empleos, contratos, favores burocráticos, influencia) para luego redistribuirlos entre sus partidarios. así los grandes partidos de clase media representan centros de redistribución de beneficios sociales. (Rehren, 2000, p.149)

5.8 CUADRO Nº 5. FUNCIONARIOS PÚBLICOS EMPLEADOS POR SECTOR 1925-1967.



Fuente: Elaboración a partir de los datos contenidos en el Diagnóstico de la burocracia Chilena (1818-1969). de Germán Urzúa V y A.M.García. B. Citado en: Alfredo Rehren. Clientelismo Político, corrupción y Reforma del Estado en Chile. (p. 150).

5.9 CUADRO Nº 6. FUNCIONARIOS PÚBLICOS EMPLEADOS POR SECTOR 1925-1970 (en miles).



Fuente: Elaboración a partir de los datos contenidos en el Diagnóstico de la burocracia chilena (1818-1969). de Germán Urzúa V y A.M.García. B. Citado por: Alfredo Rehren. En: Clientelismo Político, corrupción y Reforma del Estado en Chile. p 150.

Frente a esta evidencia, cabe preguntarse ¿Hay algún período de la historia en que se haya interrumpido el clientelismo político? ¿Cuánto de esto queda hoy en día?

Al respecto, lo más cercano a una interrupción ocurrió durante la dictadura militar, donde se debilitaron las bases del clientelismo tradicional chileno dado que se trató de un estado empresarial caracterizado principalmente por la drástica reducción de funcionarios en el sector público; la prularización, autonomía de la sociedad y por la crisis de representatividad política de la época; entrando así a una redefinición de la clásica relación de poder entre la clase política y el sector privado. En efecto, el empresario de la época siempre tuvo claro la independencia entre lo político y

económico al decir que las decisiones políticas si bien influyen en el desarrollo económico, estas no influirán como sucedió en los gobiernos anteriores a la dictadura. (Rehren, 2000). Por lo que podríamos afirmar que se trató de un estado con menos fuerza, pero que a su vez abrió paso a la privatización de empresas públicas que pudieran asignar de manera discrecional cargos a militares sin experiencia ni formación en ADP.

No obstante, pareciera ser que la llegada de la Democracia no garantizó -en un principio- la eliminación de estas prácticas clientistas- sino mas bien las profundizó a través nuevas formas de clientelismo vinculado a casos de corrupción. Un ejemplo claro de ello fue cuando la contraloría General de la República entre 1993 y 1994 tuvo que investigar un total de 241 denuncias por corrupción, entre las que incluyeron casos a nivel municipal e irregularidades en empresas públicas tales como CODELCO, la Refinería del Petróleo de Concón, ESVAL, EMPREMAR, EMPORCHI Y ENACAR; Servicios públicos como DIGEDER, ONEMI, Ministerio de Bienes Nacionales, Servicio Nacional de la Mujer, Hospital Militar, Dirección Nacional de Carabineros, Oficina Nacional de Retorno, Serviu de Concepción y redes de tráfico de influencias principalmente en la región de Valparaíso donde hubo transferencia ilegítima de recursos públicos para campañas políticas (Rehren, 2000).

A la luz de dichos casos de corrupción Rehren (2000) refiere que resulta necesario hacer la distinción entre casos de corrupción (entendido como la utilización de vínculos partidistas para el enriquecimiento ilícito de intereses privados) de aquellos en los que se canalizan recursos a facciones partidistas con el fin de financiar actividades político-electorales; donde la corrupción forma parte del esquema clientelista que vincula a la elite partidista con las masas para intercambiar apoyo político-electoral, por recursos financieros.

Esquema en el que, según Rehren (2000) participan 05 personajes relevantes. El primero de ellos, serian los llamados “capos de los organismos públicos”, quienes tienen como principal misión, obtener cargos por mandato partidista; en segundo orden, están “los cajeros de partido”, que son quienes coordinan los gastos de diversos organismos y las entradas ilícitas; luego están los “portacerteras”, o emisarios políticos, quienes organizan actividades ilícitas al interior de la administración pública; los “profesionales protegidos” que, dotados de contactos en política y la admistración, se constituyen en diferentes comisiones de trabajo como hombres de confianza de los partidos. Y finalmente, están los “burócratas con carnet partidista” que son empleados de la administración pública leales a los requerimientos de sus padrinos políticos (p.159).

Escenario que en definitiva habría facilitado que en el año 2002 el desvío de fondos públicos para el pago de sobresueldos de altos funcionarios del Ministerio de Obras Públicas durante el gobierno del Presidente Ricardo Lagos -más conocido como “MopGate”- motivando así la creación del SC en el 2003.

Si bien el SADP chileno ha logrado alcanzar espacios de legitimidad, prestigio y reconocimiento a 11 años desde la creación del SADP, Egaña (2014) afirma que aún existirían elementos de poder de parte de la autoridad política para presionar e indiciar respecto a nombramientos en cargos de I y II Nivel, sobre todo cuando se producen cambios de gobierno, como así lo muestra el cuadro 7 y 8.

6.0 Cuadro N° 07. IMPACTO DE LOS CAMBIOS DE GOBIERNO EN CARGOS DE I° NIVEL 2014.

I NIVEL	RENUNCIA VOLUNTARIA	RENUNCIA NO VOLUNTARIA
2006 CAMBIO GOBIERNO	8%	15%
2007	0%	3%
2008	6%	8%
2009	0%	7%
2010 CAMBIO GOBIERNO	4%	63%
2011	12%	7%
2012	3%	10%
2013	5%	4%
2014 (OCTUBRE) CAMBIO GOBIERNO	14%	64%

Es decir, al año 2006 se registró un 15% de desvinculaciones, en el 2010 (cambio de gobierno) subió a un 63% y en el 2014, aumentó a un 64% en cargos de Iº Nivel - directores de servicios- (p.14).

6.1 CUADRO N° 08. IMPACTO DE LOS CAMBIOS DE GOBIERNO EN CARGOS DE IIº NIVEL.

II NIVEL	RENUNCIA VOLUNTARIA	RENUNCIA NO VOLUNTARIA
2006 CAMBIO GOBIERNO	3%	0%
2007	6%	1%
2008	5%	4%
2009	5%	8%
2010 CAMBIO GOBIERNO	8%	24%
2011	9%	12%
2012	7%	9%
2013	6%	6%
2014 (OCTUBRE) CAMBIO GOBIERNO	5%	42%

Fuente: Egaña, Rodrigo, 2014.

Mientras que, según el cuadro N° 08. entre el 2010 y el 2014, Egaña (2014) señala que las desvinculaciones en cargos de II Nivel (jefes de servicios) registró un aumento del 66% a propósito del cambio de gobierno o coalición, situación en el que estuvieron presente presiones de actores políticos y regionales, afectando así la imagen del SADP, *la confianza política prima por sobre la meritocracia.* (p.13 y 15).

Finalmente dentro de las falencias que tiene el SADP Egaña (2014) refiere las siguientes: 1. la permanencia de ADP no supera los 2,2 años v/s los 3 años que duran gerentes del sector privado, es decir se pierde el desarrollo directivo alcanzado, por lo que el estado no utiliza un activo valioso 2. Si bien la ADP fue creada cuando los períodos presidenciales eran de seis años, esta se aplica en períodos de cuatro años, 3. No permite retener a los profesionales que llegan para aprovechar las habilidades adquiridas, constituyéndose mas bien en un sistema de empleo y no de carrera y 4. los continuos cambios en ADP ha afectado: a. el funcionamiento de servicios públicos, b. la ejecución de políticas públicas y c. las decisiones en gestión de personas (p.16). Produciendo incertidumbre, pero principalmente un impacto negativo en las relaciones laborales.

Según la Universidad Mayor (2010) en su resumen ejecutivo del estudio diagnóstico y propuesta de modelo de ADP para el sector Salud, afirma que el modelo de ADP es vulnerable dado la alta presencia política, y porque algunos servicios de salud han estado ligados históricamente a los partidos políticos. a continuación el extracto de algunas de las entrevistas hechas en dicho estudio:

“En salud por lo menos en todos los niveles jerárquicos, básicamente hay una repartición de los servicios a un determinado partido de la concertación” (parlamentario).

“gente que ha salido básicamente por decisión de la autoridad por razones más políticas, más que técnicas, y me parece mal cuando las razones son exclusivamente políticas. Razones técnicas no siempre son razones, sino que argumentos al servicio de una decisión que tiene una fundación política, y debe salir por incompetencia, revisaría el sistema digamos...porque el costo que tiene para el sistema, la salida que tiene un directivo, es brutal”. Director de Servicio de Salud. (p.80)

Entonces indudablemente que hay un componente de cuoteo político y de direccionar hacia una determinada línea de pensamiento política, y eso a la larga es muy dañino y lo sigue siendo. Entonces la verdad es que tenemos servicios de salud que pertenecen a un partido político, otros servicios de salud que pertenecen a otro, etc., y cuando sale una persona se tiende a reemplazar por un directivo del mismo partido político, es decir claramente ahí hay un cuoteo político y hay una repartija y son determinados servicios de salud (Asociación Gremial). (p.81)

Es decir que el SADP Chileno se caracterizaría por presentar un alto nivel de participación de los partidos políticos a momento de designar a sus funcionarios, específicamente en lo que respecta a la definición de perfiles, cayendo así en una suerte de sobredimensionamiento del factor político; el cual si bien esto quiso ser resuelto a través de la reforma administrativa del año 2003, con la Ley 19.882 denominada Nuevo trato al parecer no fue suficiente, puesto que, el citado informe indica que: “no hay revisión periódica formal de los puestos, y existe participación de los directivos de línea, los cuales actualmente están conformados mayoritariamente por cargos de confianza” agregando además que, el recurso humano del Servicio Civil no ha logrado sustento o coherencia suficiente dado la alta politización de sus directivos al provenir del sistema de cuoteo de sus respectivos partidos. (Iacovello y Zuvanic 2006, p.151).

EL SERVICIO CIVIL EN CHILE, MÉXICO, BRASIL Y COLOMBIA: AVANCES Y DESAFÍOS.

A modo de entregar una mirada global respecto a los SC de estos países, se acudiría al Informe sobre la Situación del SC en América Latina del BID (2006) del cual, y en coherencia con los objetivos de este estudio, se expondrá -en forma breve y descriptiva- de la siguiente manera: contexto institucional, igualdad y mérito en el acceso, desvinculación, evaluación, avances y desafíos del SC en Chile, México, Colombia y Brasil por tratarse de países que más elementos de análisis, factores de incidencia, avances y desafíos presentaron entre el período 2002 y 2014.

6.2 El Servicio Civil en Chile: Contexto Institucional

En el caso de nuestro país, el éxito de la implementación del SC ha sido por un lado, gracias -a diferencia con otros países de la región- a su estabilidad política, económica y social; y por otro, a la colaboración que tuvieron los gobiernos de la concertación (Patricio Aylwin, Eduardo Frei, Ricardo Lagos) para llevar a cabo las reformas administrativas; las que por cierto, tuvieron continuidad por los dos gobiernos de Michelle Bachelet, sobre todo en materia de transparencia y probidad. (Iacoviello y Zuvanic, 2006).

En términos legislativos, Iacoviello y Zuvanic (2006) señalan que la ley orgánica constitucional determinó la organización básica de la Administración Pública, la cual garantiza entre otros elementos, la carrera funcionaria, sus principios, igualdad de oportunidades en el ingreso, capacitación y perfeccionamiento. Aspecto que toma solidez en el año 86 con la promulgación de la Ley 18.575 donde se sientan las bases generales de la administración de Estado y los principios de la carrera funcionaria, tales como formas de ingreso, derechos, deberes, responsabilidad administrativa, capacitación y cesación de funciones; siendo perfeccionada tres años más tarde (1989) a través de la promulgación de la Ley 18.834 llamada “Ley de Estatuto Administrativo” que instauró el marco central de la gestión de recursos humanos (p.148)

Sin embargo más tarde se incluyeron otras leyes orgánicas, con regímenes especiales y para ciertas instituciones, como por ejemplo el banco central y las fuerzas armadas. Pero no así para los trabajadores de empresas públicas que se rigen a través del código del trabajo; el personal docente a través del Estatuto Docente, personal no docente mediante el Código del Trabajo; personal de salud primaria municipalizada por la Ley 19.378, y personal municipal a través del Estatuto Administrativo de funcionarios municipales (Iacoviello y Zuvanic, 2006).

Esquema que si bien con la llegada de la democracia no sufrió alteraciones significativas, dichas autoras afirman que su principal cambio se produjo a través de una legislación complementaria, donde la gestión pública pasó a ser la prioridad del gobierno del Presidente **Eduardo Frei Ruiz Tagle** (1994-2000), quien a través de la creación del Comité Interministerial de la Modernización de la Gestión Pública estableció en 1997 el Plan Estratégico de Modernización de la Gestión Pública, el cual permitió que el gobierno y la ANEF pudieran llegar a acuerdo en torno al mejoramiento de las condiciones laborales de los funcionarios públicos, promulgado así, la Ley nº 19.553.

No obstante, fue el gobierno de **Presidente Ricardo Lagos Escobar** (2000-2006) el que, a través de la agenda de Modernización del Estado, incluye la ADP para regular el reclutamiento, selección, nombramiento, remuneración y evaluación de desempeño de: directores de servicios, subdirectores y directores regionales de entidades regidas por las normas de dicha Ley (19.553); creando así, el CADP en Junio de 2003 bajo la Ley nº 19.882 (Instituto Libertad, 2003 citado en Iacoviello y Zuvanic, 2006) en respuesta a un escenario donde el ingreso y la permanencia al sistema público, no garantizaba idoneidad y mérito (Iacoviello y Zuvanic, 2006).

6.3 Igualdad y mérito en el acceso.

En cuanto a igualdad y mérito, los autores Iacoviello y Zuvanic (2006) afirman que las contrataciones a honorarios y contrata ingresan según lo que decida la autoridad del servicio sin necesidad de concurso público, no así respecto a los cargos de planta, los que si bien son mediante concurso público donde pueden también ser asignados siempre y cuando existan vacantes en grados superiores no cubiertos para ascenso; evidenciándose así, una ausencia de pautas comunes y una fuerte presencia de aspectos políticos en cuanto a elección de Directivos (Valdés, 2003 citado en Iacoviello y Zuvanic, 2006), situación que la Ley de Nuevo Trato trata de regular al instalar un mecanismo donde el Presidente de la República puede asignar entre 3 a 5 candidatos y a un jefe de servicio propuesto por el CADP, el cual este a su vez puede declarar desierto el proceso de selección e iniciar otro como una señal de objetividad y transparencia.

No así con los jefes de departamentos o jerarquías similares de servicios públicos que entran en el segundo nivel de selección directamente a través de ADP, pudiendo participar funcionarios a contrata con 3 años de antigüedad, mecanismo que ha permitido reducir de 3.100 cargos de libre designación, a solo 600 cargos en el 2006. (Arenas, 2003 citado en Iacoviello y Zuvanic, 2006).

6.4 Desvinculación

En materia de desvinculación Iacoviello y Zuvanic (2006) en su diagnóstico señalan que las sanciones disciplinarias dependen del criterio y decisión de cada servicio; aunque éstas no son frecuentes dado la presencia de una cultura paternalista en la administración sin perjuicio que, durante la dictadura militar (1973-1989) todas las garantías de estabilidad a funcionarios, fueron suspendidas.

En efecto, la autoridad del servicio de la época, tenía facultad plena de cesar a las personas de su cargo sin necesidad de aludir a alguna norma o ley que argumente su despido, situación que hoy solo se puede dar en caso de falta a la probidad, por motivos de jubilación, incumplimiento de tareas, falta consideradas graves o “pérdida de confianza”, lo que, en la práctica, se enmarca mas bien en una pérdida de confianza política toda vez que el marco legal contempla la desvinculación por mal desempeño (Rajevic, 2000 citado en Iacoviello y Zuvanic, 2006) donde la fuerte resistencia gremial ante ante el despido de una jefatura hacia un funcionario de planta (Iacoviello y Zuvanic, 2006) puede llegar a constituir también una suerte de paternalismo o instrumentalización política.

No obstante, en esta línea cabe señalar que la Ley del Nuevo trato estableció que los jefes de departamento que acceden a través de concurso público, cesan sus cargos a los 03 años salvo que este sea renovado por un período igual y según evaluación (lista 1) de desempeño. (Iacoviello y Zuvanic, 2006).

6.5 Evaluación

En cuanto a evaluación (Iacoviello y Zuvanic, 2006) afirman que nuestro país no cuenta con un sistema eficaz de evaluación de desempeño a funcionarios. primero porque responde a un proceso excesivamente burocrático, segundo porque las evaluaciones son realizadas por los jefes directos, donde la tendencia es a calificar a su personal en lista 1. Y tercero porque el proceso de evaluación individual asociado a incentivos económicos, no cumple sus objetivos y deteriora el clima laboral (ANEF, 2001 citado en Iacoviello y Zuvanic, 2006).

Respecto al cumplimiento de los PMG (programas de mejoramiento de la gestión) se observó un retroceso en su cumplimiento. En el 2002 pasó de un 94% de funcionarios en servicio que cumplieron entre el 90% y 100%, a un 74% de cumplimiento en el 2003. Aspecto que se debe principalmente al contraste que existe entre el alto grado de exigencias que instala el propio sistema público, la disposición, y la capacidad de algunos servicios para responder a ellas (Iacoviello y Zuvanic, 2006) aunque en tal

sentido Iacoviello y Zuvanic (2006) advierten que habrían otros dos aspectos que influyen negativamente en el sistema de gestión de recursos humanos del SADP. El primero de ellos es la *alta politización de los cuadros directivos* o inexistencia de cuadros directivos de carrera producto del sistema de *cuoteo entre partidos*. Y el segundo una carrera funcionaria cerrada, estancada, sin promoción, movilidad interna, ni intercambio con otros organismos públicos. Por tanto hasta aquí es posible observar que, la falta de profesionalización de algunos funcionarios y el factor político, se constituyen como factores de incidencia en el cumplimiento de indicadores de gestión en el sector público. (p.166)

Ahora bien, ocho años después, es decir al año 2014 según el Diagnóstico sobre la Situación del SC en Chile, Llano (2014) afirma que nuestro país se encontraría en un proceso de transición el cual va de una carrera funcionaria estancada y raptada por el cuoteo político, a un SADP con más carácter institucional donde la promulgación de la Ley de Nuevo Trato Laboral (LNTL) ha jugado un papel importante en ello, pero nunca suficiente en materias de transparencia y mérito.

6.6 Avances al 2014.

- Se han adoptado medidas orientadas a acotar el margen de discrecionalidad de las autoridades políticas en los procesos de selección y a la restricción de las nominaciones transitorias.
- Se han impulsado acciones destinadas a mejorar la calidad de los convenios de desempeño, y optimizado la estructura de incentivos salariales de ADP.
- El SC, ha logrado consolidarse bajo un esquema de implementación descentralizada de políticas de gestión de personas que ha comenzado a participar en espacios en los que antes estaba excluido, como lo eran mesas de negociación de las políticas salariales y condiciones laborales.
- En lo administrativo No directivo, se ha extendido el uso de procedimientos más transparentes, meritocráticos y abiertos para el acceso a cargos a contrata.
- Finalmente, y en lo que respecta a políticas de capacitación y desempeño, los desafíos han dejado de centrarse en los procedimientos, y han pasado a focalizar su mirada en cuanto a calidad e impacto estratégico. (Llano 2014, p. 45).

6.7 Desafíos.

En cuanto a sus desafíos según Egaña (2014) Ex director del SC, y ex Presidente del CADP en su conferencia dictada en el año 2014 afirma que los desafíos de la ADP irían en el siguiente orden:

- *Resolver la tensión mérito-confianza.* Es decir, se observa una constante tensión entre la ADP, y el mundo político.
- Separar con más claridad las funciones de la política pública y la ejecución de éstas, especialmente en el IIº Nivel.
- Precisar mecanismos de desvinculación tanto por razones técnicas, como de confianza.

Mejorar la Eficiencia del Sistema:

- Disminuir los tiempos de duración de los concursos, siendo clave la alianza público-privada.
- Avanzar en estudios y análisis cualitativos y cuantitativos, para identificar impactos del sistema de ADP, en la gestión de los servicios.
- Mejorar la gestión de candidatos. Vale decir, evitar concursos desiertos y avanzar en la especialización de la dirección pública.

Medición de desempeño:

- Mejorar el modelo de convenios de desempeño que oriente mejor respecto a una buena gestión.

- Que los instrumentos de evaluación de desempeño, cuenten con una medición objetiva que permita acotar la discrecionalidad.
- Que la gestión por resultados, sea concordada y explicitada.

Desarrollo Directivo:

- Es necesario avanzar en la retención de los mejores y movilidad horizontal en el Estado. En este sentido, indica la importancia de copiar la experiencia de Canadá y Nueva Zelanda.

Extensión de sistema:

- Necesidad de incorporar servicios de gobierno central hoy excluidos. Por ejemplo: Sename, Fonasa, Senama, Dirección del Trabajo, y la Dirección de Planeamiento del MOP. En este último llama la atención que, a pesar que SADP, nace a propósito de actos de corrupción en el MOP, aún exista una dirección de este Ministerio, que aún no esté incorporado en el SADP.

ADP y Carrera funcionaria:

- Es necesario permitir que funcionarios de carrera, que cumplan requisitos, puedan acceder a cargos ADP, sin perder planta.
- Evaluar en ciertos casos ampliar la concursabilidad en el nivel IIIº jerárquico, en cargos que sean relevantes para la gestión del servicio.

Nuevo estatuto de ADP, para un estado moderno. Propuestas del CADP.

- Fortalecer el CADP con nuevas funciones, enfatizando su rol de garante en el buen funcionamiento del SADP. Lo cual significa otorgar mayor independencia y autonomía al cargo de consejero, permitiendo presentar al CADP, su discrepancia ante nóminas.
- Incorporar medidas para mejorar eficiencia de procesos de ADP (gestión de candidatos y agilización de concursos).
- Simplificar el modelo de asignación de ADP (como herramienta para disminuir brechas remuneracionales).
- Y seguir avanzando en la profesionalización de cuadros directivos, tanto en el gobierno central, como en el regional y local (Egaña, 2014. p. 20-26).

Es decir, si observamos con detención cada uno de los desafíos que plantea Egaña (2014) han sido a la luz de informes y diagnósticos hechos por el BID entre los años 2006 y 2014, por ejemplo: acotar la asignación por discrecionalidad, fortalecer la autonomía del SADP, profesionalización, retención de los mejores ADP, reducir tiempos de concursabilidad, y transparentar los mecanismos de desvinculación.

6.8 El Servicio Civil en México: Contexto Institucional 2003-2004.

En términos macroeconómicos según Iacovello y Rodríguez (2006) México al 2005 se ubicó como una economía de desarrollo intermedio con un ingreso per cápita de 8.950 dólares (Banco Mundial, 2005, citado en Iacovello y Rodríguez 2006) y una renta relativamente concentrada con un coeficiente de GINI de 53.1 (Carrillo y Guerrero 2002, citado en Iacovello y Rodríguez, 2006).

En cuanto a su población es de 100.9 millones de habitantes, posee una tasa de alfabetización del 90% (Banco Mundial, 2004, citado en Iacovello y Rodríguez, 2006), el 50% de su población se encuentra en situación de pobreza (Banco Mundial, 2005, citado en Iacovello y Rodríguez, 2004) y su estructura política es de tipo federal con 32 estados más en distrito capital (Iacovello y Rodríguez, 2006).

Ahora bien, respecto a la formación e implementación de su SC este, se vio estancado puesto que su burocracia fue manejada por una estructura política que fomentó el manejo clientelista y corporativista del empleo público (Arellano y Guerrero, 2002, citado en Iacovello y Rodríguez, 2006) provocando por un lado por la colusión entre la elite política y altos funcionarios públicos, y por otro, acciones discrecionales en el manejo de recursos humanos (Heredia, 2002, citado en Iacovello y Rodríguez, 2006) por lo que el principal interés del -en ese entonces- Presidente Vicente Fox fue la instalación del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 cuyo objetivo no fue otro que

lograr precisamente una gestión pública eficiente, transparente, meritocrática y basada en el modelo de rendición de cuentas. es decir, un plan inspirado en los principios de la Nueva Gerencia Pública y bajo una lógica Weberiana apuntada hacia la profesionalización del servicio público, cuya agenda profesional se basó en los siguientes componentes estratégicos: gobierno de calidad, gobierno profesional, gobierno digital, gobierno con mejora regulatoria, y gobierno honesto y transparente” (Iacovello y Rodríguez, 2006).

En este contexto Iacovello y Rodríguez (2006) señalan que uno de los primeros pasos que dio la implementación de dicha agenda fue la sanción de la **Ley de Servicio Profesional de Carrera (LSPC)** aprobada por unanimidad por el Congreso de la unión en abril de 2003 y reglamentada en Marzo de 2004; la cual dio pie para que el SC propuesto por dicho gobierno, estuviera compuesto por 7 subsistemas:

1. Planeación de recursos humanos,
2. Ingreso,
3. Desarrollo profesional,
4. Capacitación y certificación de capacidades.
5. Evaluación del desempeño,
6. Separación,
7. Control y evaluación. (p. 320)

No obstante el hecho que la LSPC haya significado efectivamente un avance, el que abarque sólo al personal de mando y no contenga previsiones para el personal de base, constituye su principal limitación. Por lo tanto no soluciona el problema más general el cual es construir una burocracia eficiente y transparente donde se ubican los funcionarios de planta (Iacovello y Rodríguez, 2006). aspecto muy parecido con el SC de nuestro país (Chile) puesto que este no considera al personal a contrata.

6.9 Igualdad y mérito en el acceso

En este aspecto se observó que el personal docente y médico tuvo mayor porcentaje de ingreso mediante mecanismos formales y públicos que el personal de base o sindicalizado, donde el reclutamiento de estos últimos estuvo pauteado por compromisos políticos y presiones sindicales (Iacovello y Rodríguez, 2006) a excepción de algunas dependencias donde se utilizaron mecanismos técnicos a través de bolsas de trabajo donde las comisiones mixtas de escalafón, convocaban a concurso a trabajadores de categorías inferiores que se encontraban en la organización (movilidad interna) mediante circulares o boletines internos aunque en la práctica, el poder del sindicato fue determinante en el ingreso del personal base (Arellano, 2002; entrevista a sindicatos 2004, citado en Iacovello y Rodríguez, 2006).

En contraste con dichas prácticas, la LSPC dispuso que el personal de carrera ingrese a través de concurso público y bajo criterios de méritos⁵. Por lo que sus procesos fueron publicados en el Diario oficial de la federación de trabajadores y mediante la página web del servicio, el cual terminada la primera etapa de postulación, permitía el acceso a los datos de los postulantes. En este sentido, el art. 28 del reglamento de la LSPC también dispuso de observadores externos (no remunerados), quienes tenían la tarea de garantizar transparencia y mérito en los procesos (Iacovello y Rodríguez, 2006).

Paralelo a estas acciones, Iacovello y Rodríguez (2006) refieren que el SC creó además un mecanismo donde los postulantes que quedaban fuera de los procesos de postulación, podían interponer recursos de apelación donde podían incluso, revocar la asignación del cargo.

En cuanto a la evaluación de los candidatos, esta se realiza a través de un comité de selección formado por el jefe de recursos humanos del departamento, un responsable de la secretaria de finanzas y el jefe de la plaza vacante. No obstante en este último

⁵El mérito se utiliza en las tres posibles instancias de reclutamiento de personal de carrera: 1) ingreso al sistema de empleados que actualmente ocupan cargos en la Administración Pública federal y que desean ocupar esos mismo puestos, 2) ingreso de candidatos externos para ocupar vacantes que se generarían por la entrada en vigor de la Ley y que serían evaluados por los Comités Técnicos de Profesionalización y Selección, e 3) ingreso al sistema para los niveles de Enlace a través de ferias de reclutamiento en coordinación con entidades educativas (Pardo, 2004; Martínez Puón, 2003). citado en Iacovello y Rodríguez, 2006).

existe un cierto grado de desconfianza dado la alta probabilidad de veto que puede hacer en los procesos de selección (facultad que le otorga la Ley de Servicio Profesional de Carrera (Cedillo Hernández, 2003 citado en Iacovello y Rodríguez, 2006), mientras que en términos discrecionales se destaca la prohibición de postulación a familiares como una forma de prevenir el nepotismo. No obstante, hasta el 2004 fue posible utilizar (como medida extraordinaria) la designación directa para llenar el 3% del total de vacantes previstas por la LSPC, donde los puestos de carrera, estuvieron abiertos a ciudadanos mexicanos o extranjeros (Art 21 LSPC); aspecto que fue reforzado con la prohibición de discriminar por raza, credo, edad, salud, religión y estado civil en las posturas a puestos públicos en respuesta a un contexto donde los porcentajes de inequidad de género y falta de políticas de inclusión eran altos en reparticiones públicas (Iacovello y Rodríguez, 2006), siendo en consecuencia, del todo pertinente y necesario al contexto.

7.0 Desvinculación

En términos de desvinculación Iacovello y Rodríguez (2006) señalan que los sindicalizados cuentan con una cierta estabilidad o inamovilidad en sus cargos a raíz de la rotación del gobierno, salvo que se adhirieran a programas de retiro voluntario al 2001, como una forma de recortar el gasto público.

Mientras que el personal de base y de carrera, queda sujeto a desvinculación siempre y cuando estos incurrieran en alguna falta grave estipulada en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas que impliquen separación del servicio o reincidencia de algún delito sin perjuicio del poder que tienen los sindicatos para negociar con la autoridad la no suspensión del funcionario de base (entrevista Sindicatos, 2004 citado en Iacovello y Rodríguez, 2006) pero nunca por su mal desempeño, puesto que en estos casos el funcionario es trasladado a otra área de la misma dependencia (entrevista a sindicatos, 2004 citado en Iacovello y Rodríguez, 2006). Y respecto a casos de desvinculación por recorte de plazas u otras razones fuera del sistema de retiro voluntario, son prácticamente inexistentes dado también la intervención que hacen los sindicatos (Iacovello y Rodríguez, 2006).

Situación contraria para el personal de carrera, quienes a pesar que estar protegidos por motivos políticos, son susceptibles de despido por motivos técnicos, es decir: 1. En caso de no aprobar en dos ocasiones la capacitación obligatoria o evaluación de desempeño. 2. Cuando la evaluación de desempeño individual es deficiente. y 3. Cuando el funcionario no obtenía la certificación de competencias en dos instancias consecutivas (Iacovello y Rodríguez, 2006). No obstante Iacovello y Rodríguez (2006) advierten la poca claridad que habría en la normativa respecto a lo que se entiende por “desempeño no satisfactorio”.

7.1 Evaluación

En cuanto a evaluación si bien no existe una tradición de evaluación de desempeño, los funcionarios de base fueron sometidos a evaluación individual anual de desempeño según metas establecidas con sus supervisores donde el papel de las jefaturas adquirió un rol clave en el desempeño del personal; mientras que los funcionarios de carrera son sometidos a una evaluación de desempeño anual, semestral y grupal por unidad administrativa. Siendo su mayor desafío medir el desempeño individual con las metas institucionales (Iacovello y Rodríguez, 2006).

7.2 Avances

Si al año 2002 México se situaba dentro de los países con mayor índice de corrupción e interferencia política al interior de los servicios públicos, (ver cuadro nº 9) esta situación ha tenido ciertos avances. En efecto, tras revisar el índice de desarrollo de los SC del año 2004 al 2014, México y Colombia se ubican en un *Nivel Medio* de desarrollo, es decir, mostraron mayor uso del criterio por mérito e incentivos de rendimiento, aunque lo anterior, *no quiere decir que el SADP de este país y otros países estén plenamente consolidados en estas materias.* (Iacoviello y Chudnovsky, 2015).

Ahora, -y al margen de lo anterior- Strazza (2014) refiere que habrían dos grandes logros de base. El primero es que, gracias a la LSPC se pudo terminar con el sentido común de la tradición patrimonialista a través de la incorporación del concepto de profesionalización al interior de los servicios públicos. Y el segundo que las reglas del (SPC) facilitaron el avance en 4 áreas: *planificación, organización del trabajo, la gestión de clima laboral y gestión de empleo.* (p.50)

En cuanto a planificación se destaca el desarrollo de sistemas informáticos (RH Net) que registran información más amplia sobre el SPC (es decir más y mejor información a momento de planificar) aunque estos requieren de ciertos ajustes dado que la información que arroja se ve sesgada hacia elementos más bien cuantitativos y decisiones presupuestarias (Strazza, 2014).

Por otro lado, en términos de organización del trabajo, el SC Mexicano se destaca por su sistema de descripción de cargos, perfiles y catálogos de puestos con enfoque por competencias, como asimismo mayor abertura y adherencia de otras instituciones a la aplicación de encuestas sobre clima laboral; lo cual ha permitido que los trabajadores puedan identificar con más claridad cuáles son los obstaculizadores, facilitadores y oportunidades que hay en sus respectivas áreas y por ende, la toma de decisiones en torno a ellas (Strazza, 2014).

Finalmente respecto a gestión de empleo entre el 2004 y el 2014 (Strazza, 2014) afirma que el SC Mexicano experimentó un aumento considerable en concursabilidad (75%) por mérito y competencias. Sin perjuicio por cierto, de la interferencia que ha sufrido por el involucramiento y presión que ejercen los gobiernos de turno, sindicatos o asociaciones en la concursabilidad.

7.3 Desafíos.

Si bien Strazza (2014) plantea una serie de recomendaciones al SC Mexicano. a continuación, se mencionan los más atingentes a los objetivos de este estudio:

- Aumentar los niveles de confianza ciudadana respecto a sus procesos de concursabilidad que realiza el SC.
- Mostrar a la ciudadanía que el aspecto técnico-político, pueden convivir en tanto que resultan necesarios para crear un SC profesional, y sobre todo porque contribuye al éxito de políticas públicas.
- Fortalecer aquellas políticas centradas en la profesionalización, específicamente en la recuperación del mérito como criterio de acceso a la administración pública, y la supervisión del Art. 34. de la LSPC, el cual otorga “ciertas excepciones” y poder de veto en los concursos.
- En materia de competencias, se debe ajustar y mejorar la conceptualización de los niveles de competencia y conocimiento que existe por cada puesto, de tal manera

que esto se vea reflejado en los catálogos de perfiles ya que estos, son la base referencial de los concursos por mérito.

- Respecto al seguimiento del desempeño, entre 2003 y el 2012, el SPC puso el foco en las formas de ingreso, descuidando así, la gestión por rendimiento. Por tanto, es necesario poner prioridad a la constatación de resultados institucionales e individuales en la gestión, a través de capacitación e instrumental técnico (formulación de objetivos e indicadores, seguimiento del desempeño y evaluación de resultados) que vaya en coherencia con las oportunidades de avance vertical, horizontal, y desarrollo de competencias de sus funcionarios.
- Iniciar el proceso de reforma para trabajadores de base. Tanto el BID (2006) como la OCDE (2011) señalan que ninguna reforma es plena si no se aplica al conjunto de los SC. No obstante, la *Ley de Servicio Profesional* y el Servicio Público de Carrera, está *condicionado a elementos políticos*, puesto que es una norma que no fundamenta en el Art. 123. de la constitución, la distinción entre funcionarios de base y funcionarios de confianza. Por lo tanto, no es una norma de carácter laboral, y todos los actos de selección, promoción y evaluación de personal, quedan como actos propios de la autoridad de turno. No obstante una forma de ir revertiendo tal situación, sería la integración paulatina de estos trabajadores a capacitaciones de actualización, procesos de reconversión laboral y gestión de rendimiento. (p.50-55)

Finalmente según (Iacovello y Rodríguez, 2006) el principal factor que incide en el desarrollo del SC Mexicano, radica principalmente en el entorno político y organizacional, por lo tanto, para que la carrera funcionaria avance, dependerá del trabajo y las estrategias que el sistema jerárquico político realice para que los burócratas de diferentes niveles (incluidos los base) se sumen al Plan Nacional de Desarrollo del SC (Arellano 2002 citado en Iacovello y Rodríguez, 2006). aspecto que por cierto -advierte- no será fácil, en tanto que los altos funcionarios no renunciarán de manera automática al *uso discrecional* de recursos humanos, como tampoco a prácticas que han instalado en su gestión.

7.4 El Servicio Civil en Brasil: Contexto Institucional.

Brasil al 2003 contaba con una población de 178,4 millones y un ingreso nacional per cápita de US \$2.830 en medio de una recesión que duró hasta mediados de ese año, el cual arrojó altos índices de desempleo (Brasil-FMI, 2003 citado en Iacovello y Rodríguez, 2006). Sin embargo en el año 2004 sale de esta recesión logrando manejar en forma transparente las cuentas públicas en el marco de la Ley de Responsabilidad Fiscal del año 2000 (Laureiro y Abrucio, 2003 citado en Iacovello y Rodríguez, 2006).

En lo político, destaca el triunfo del Partido de los Trabajadores en el año 2002 (alianza con el partido liberal y partidos de izquierda), asumiendo Lula Da Silva en Enero de

2003, quien integra en su plan de gobierno mantener la estabilidad económica, reducir la deuda pública y fortalecer las políticas sociales para reducir la pobreza y la desigualdad a través de programas como *Hambre Cero, Bolsa Familiar, Primer empleo, etc.*) y lo más importante, introducir mecanismos de participación social en la gestión pública (Banco Mundial, 2003, Marini, 2003 citado en Iacovello y Rodríguez, 2006). Por lo que en esta línea el gobierno de Lula estuvo centrado en un mayor control del Estado sobre el mercado, incentivos a la actividad productiva, y mayor protección a los sectores vulnerables (Sallum Jr. 2003 citado en Iacovello y Rodríguez, 2006).

En cuanto a las reformas del Estado y SC, el Plan Plurianual 2004-2007 denominado *Brasil de todos*, significó la elaboración del *Plan de Gestión Pública para Brasil de todos* (SEGES, 2003^a citado en Iacovello y Rodríguez, 2006) el cual establece la necesidad de reducir el déficit institucional del Estado, profesionalizar la burocracia, e incorporar las “bases sociales” en plan de gestión mediante consejos consultivos (Marini, 2003 citado en Iacovello y Rodríguez, 2006).

Otro aspecto relevante a mencionar es que la formulación e implementación de políticas públicas están reconocidas en la constitución. No obstante, los artículos provisionales de la carta Magna de 1988, abordan aspectos que van más allá de lo constitucional. Por lo que el BID señala que es necesario de Enmiendas Constitucionales (EC) para

promover cambios concernientes al SC (Alston, 2004 citado en Iacovello y Rodríguez, 2006).

Ahora bien cabe destacar que fue bajo el gobierno de Cardoso donde la EC 19 del año 1999 permitió implementar cambios en cuanto a la estabilidad y al régimen jurídico de los funcionarios, dando inicio a la reforma administrativa (Martins, 2003 citado en Iacovello y Rodríguez, 2006).

7.5 Igualdad y mérito en el acceso.

Los servicios públicos seleccionan a través de concurso público (incluido los cargos temporales en empresas públicas) garantizando la selección por mérito y calificación (Marcroni, 2002 citado en Iacovello y Rodríguez, 2006) donde si bien no existe evidencia sobre la presencia de clientelismo en los concursos, existe una cierta desconfianza y descontento de parte de la ciudadana respecto a la prórroga automática de contratos que inicialmente fueron temporales (CNESF, 2004 citado en Iacovello y Rodríguez, 2006).

En el caso de las especializaciones en políticas públicas, la Escuela nacional de administración pública (ENAP), ha sido la encargada de instrumentar el concurso, otorgando mayor garantía técnica sobre el proceso de postulación e ingreso al servicio público (Marconi, 2002, Pacheco 2003 citado en Iacovello y Rodríguez, 2006).

En cuanto al acceso a funciones gratificadas DAS (Dirección y Asesoría Superior) - ambos de responsabilidad- es por selección directa mediante curriculum, entrevista y revisión de referencias sobre el desempeño del candidato y con sentido político (Macronni, 2002, Pacheco, 2003 citado en Iacovello y Rodríguez, 2006) donde se puede reclutar personal externo al SC.

A febrero de 2004 hubo un total de 17,646 cargos para DAS, un 63,1% de ellos fueron ocupados por funcionarios efectivos (Gobetti, 2004 citado en Iacovello y Rodríguez, 2006). No obstante también hubo descontento ciudadano por la reserva de un cierto “porcentaje” de DAS para funcionarios de carrera (Ministerio de Planeamiento, 2002 citado en Iacovello y Rodríguez, 2006).

En cuanto a inclusión, el SC Brasileño cuenta con procesos para incorporar personas con discapacidad (20%), mujeres, y personas de color; aunque el BID en su informe (2006) advierte que el porcentaje de mujeres tiende a mantenerse bajo en el total de

DAS; aspecto que pareciera difícil de revertir, puesto que no está reglamentado, ni hay marco legal que garantice el derecho a la igualdad e inclusión. Lo cual hace que los procesos de selección, sean vulnerables a caer en arbitrariedades (Iacovello y Rodríguez, 2006).

7.6 Desvinculación

La Enmienda Constitucional 19/98 introducida por el gobierno de Cardoso otorgó la posibilidad de pérdida de inamovilidad del funcionario; un cambio sin precedentes para la burocracia brasileña (Gaetani, 2000 citado en Iacovello y Rodríguez, 2006) habiendo así 3 programas de desvinculación por retiro incentivado, donde si bien no hay despidos por motivos políticos las funciones gratificadas y los puestos políticos, presentan gran continuidad de personal (Pacheco, 2003 citado en Iacovello y Rodríguez, 2006).

En cuanto a los mecanismos de desvinculación señalados anteriormente están las desvinculaciones parciales consistentes en la reducción de la jornada de trabajo con reducción salarial (anulado en el 2002 por el poder judicial), el incentivo a la licencia sin remuneración hasta 3 años, y la puesta a disposición para funcionarios de cargos públicos que sean innecesarios producto de una reestructuración organizacional (Iacovello y Rodríguez, 2006). Aunque este país no ha podido instrumentar la desvinculación funcional por mala evaluación de desempeño (según EC 19/98), un

ejemplo de ello, es que Lula Da Silva consideró solicitar al congreso el retiro de dicho proyecto (Estado de S. Paulo, 1 de Febrero 2004 citado en Iacovello y Rodríguez, 2006).

Por otro lado, y respecto a la llamada “puerta giratoria” del servicio público esta es poco frecuente dado su estabilidad y a que el paquete de jubilación es superior al del sector privado. La rotación se da más en profesionales jóvenes, puesto que estos buscan ingresar al sector judicial y legislativo; no obstante, tampoco es algo que constituya una oferta o una garantía en tanto que los cupos son limitados (Iacovello y Rodríguez, 2006).

7.7 Evaluación

Respecto a los mecanismos de evaluación de desempeño (gratificaciones y promociones) Iacovello y Rodríguez, (2006) señalan que estos presentan problemas de eficacia. Es decir, se observa la presencia de una cultura organizacional que no es consistente con las prácticas de evaluación por la que subsisten componentes discrecionales, paternalistas y subjetivos a pesar que se considera relevante de parte de las jefaturas las evaluaciones de desempeño conforme al cumplimiento de metas (Dos Santos y Luna dos Santos, 2001, ENAP, 2000a citado en Iacovello y Rodríguez, 2006).

Otro aspecto que ha incidido en este punto es la resistencia que presentan trabajadores y sindicatos para ser evaluados (CNESF, 2004 citado en Iacovello y Rodríguez, 2006) al punto que los comités de evaluación no han podido profundizar en calidad de desempeño y cumplimiento de metas u objetivos, los que a su vez tienden a bajar o disminuir a fin de acceder al cobro de gratificaciones (Dos Santos y Luna dos Santos, 2001 citado en Iacovello y Rodríguez, 2006).

Situación que bajo el Gobierno del Presidente Fernando Henrique Cardoso (entre 1995 y 2002) cambia, introduciendo criterios para terminar con la inamovilidad de funcionarios públicos (garantizada por la constitución de 1988), controlar los gastos en personal, y posibilitar la contratación bajo el régimen privado, reduciendo así en un 18% el número de funcionarios del poder ejecutivo federal (a través de jubilaciones, terciarizaciones o retiro incentivado), especialmente del sector salud, planificación y educación.

Sin embargo el SC Brasileño enfrenta dos contradicciones. La primera, es que si bien hay mecanismos técnicos de gestión, la incorporación de actores sociales que legitiman las acciones del gobierno con intereses poco afines a una burocracia gerencial, resulta perjudicial. Y la segunda, es que las competencias, los perfiles, los planes estratégicos

y sociales, no están adecuadamente atados ni diseñados con las metas institucionales de las organizaciones (Marconni 2002 citado en Iacovello y Rodríguez, 2006).

7.8 Avances

Según Llano (2014) el SC Brasileño ha logrado los siguientes avances:

- Se observa un robustecimiento en el sistema burocrático, y un alto índice de confianza ciudadana respecto a su imparcialidad y justicia.
- Mayor tecnificación respecto de los puestos de planta y avance en mecanismos de prevención de prácticas de nepotismo.
- Aumento en el número de postulantes en los concursos, el cual estaría asociado a la oferta de salarios más atractivos (en relación al sector privado).
- Creación de nuevas carreras para cubrir cuadros técnicos calificados. Aspecto que ha contribuido a aumentar el nivel educativo de las dotaciones no jerárquicas.
- Creación de más mecanismos para restringir el ingreso de parientes a cargos en los que no se accede mediante procesos de selección. Aspecto que también contribuido a la erradicación del uso patrimonialista del empleo público.
- También se destaca la promoción de espacios de diálogo entre Estado y representantes sindicales como una eficaz de transparentar y legitimar las políticas gubernamentales, pero también de alejar de la discusión temas vinculados a la

política salarial, reestructuración de carreras y cargos en pos de ampliar el espectro de posibilidades respecto a mejores condiciones laborales. (p. 40)

Por otro lado Llano, afirma que la adopción de un sistema general de evaluación del desempeño, en reemplazo de un esquema fragmentado, ha permitido la institucionalización de procedimientos previstos en nuevas regulaciones. (p.41)

7.9 Desafíos

Finalmente en cuanto a los desafíos del SC Brasileño, Llano (2014) señala que estos se encontrarían en 4 vectores de la reforma (burocrático, gerencial, corporativo y economisista).

- En lo burocrático resolver la contradicción que hay entre el alto grado de institucionalización de los mecanismos meritocráticos de acceso a cargos no jerárquicos, versus el amplio margen de discrecionalidad existente para la nominación de puestos directivos.
- Eliminar la aplicación de cuotas designadas a servidores de carrera, puesto que además de limitar la posibilidad de incorporar competencias externas al sistema, facilita prácticas arbitrarias, de politización, y no garantiza alcanzar altos niveles de desempeño en los cuadros directivos. Por tanto urge avanzar en instrumentos y mecanismos de reclutamiento más transparentes y competitivos.

- En lo que respecta al sistema de evaluación dicho informe propone que este SC, debe resolver la tensión que hay entre los intereses de planificación técnica, y los intereses de validación política del gobierno; de tal manera que se fortalezca por un lado, la profesionalización de la burocracia y por otro, evitar la cultura corporativista de las propuestas de tecnificación de RRHH.
- Como también la tensión que hay entre el término “profesionalización” con el concepto de “politización” al interior del SC. En efecto, dicha tensión ha traído consigo una interpretación débil y restringida de la primera, permitiendo por un lado, un excesivo énfasis en la consolidación de garantías formales para proteger a funcionarios contra acciones arbitrarias, y por otro, no hace posible considerar en su evaluación las competencias necesarias para el adecuado ejercicio de sus cargos (Pacheco, 2008 citado en Llano 2014). trayendo como consecuencia, la aplicación de instrumentos de selección imparciales.
- Ante la multiplicidad de carreras que se han configurado bajo diversos modelos y procesos de reestructuración, resulta necesario instalar una política general que las organice y luego reduzca su cantidad, de manera que esto permita avanzar en la definición de un marco común que otorgue mayores posibilidades de movilidad y organización en torno a la adquisición de competencias y mejor desempeño (OCDE, 2010 citado en Llano 2014).

- Reducir la excesiva centralización y burocratización de los procesos de gestión, fomentando la delegación y flexibilización de aspectos procedimentales, a objeto de garantizar la aplicación de un modelo integral de gestión recursos humanos que equilibre el principio del mérito y eficacia. (p. 42)

8.0 El Servicio Civil en Colombia: Contexto Institucional.

Colombia es un Estado unitario que opera bajo el principio de descentralización política y administrativa. Mientras que su rama ejecutiva está compuesta por 3 ordenes: nacional, departamental y municipal.

Por tanto el concepto de SC se aplica a funcionarios vinculados de manera permanente mediante una relación legal y reglamentada en la rama ejecutiva, quedando fuera los contratistas de prestación de servicios (Iacovello y Zuvanic, 2006).

Posee un crecimiento económico bajo, pero estable en relación a otros países de AML. No obstante, la pobreza tiende a incrementarse, del 60% de la población que vivía en la línea de la pobreza en 1995, al 2002, ha llegado al 67%. Efecto que ha generado altos índices de desempleo, desigualdad y violencia (Iacovello y Zuvanic, 2006).

Por tanto frente a este contexto a mediados de 2004 el gobierno de Álvarez Uribe enfrentó un fuerte reto político. Con una popularidad del 79% su agenda legislativa tuvo que centrarse en sacar adelante la reforma tributaria a las pensiones, a la salud, a la justicia, contratación administrativa y supresión de trámites (Iacovello y Zuvanic, 2006).

8.1 Igualdad y mérito en el acceso.

El SC colombiano ha tenido que lidiar con un marco jurídico inestable y una fuerte tradición clientelista. Al 2006 existieron dos formas de provisión de cargos permanentes: los empleados de libre nombramiento y remoción, y los empleados de carrera que se sometían a procesos de selección.

No obstante, esta última modalidad se encontró suspendida desde 1999 cuando la Corte Constitucional declaró inaplicable la Comisión Nacional de SC, razón por la cual los servicios públicos ingresaron personal por dos vías, la primera bajo la forma "provisional (el cual llegó a representar el 38% de los cargos de carrera) y la segunda, a través de inscripción extraordinaria, cuyo ingreso era definido por mandato legal. Es decir ambas vías, sin ningún mecanismo de postulación de por medio (Iacovello y Zuvanic, 2006) así pues la modalidad de ingreso según Iacovello y Zuvanic (2006) se ha caracterizado 1. Por Inscripciones extraordinarias o ingreso automático. 2. Prevalencia de nombramientos provisionales. 3. Concursos que se efectúan para

formalizar la situación de los cargos provisionales y encargados. y 4. Precariedad jurídica de los marcos legales. (p. 181)

Situación que se revierte en el 2004 cuando la Ley 909 por un lado facultó al Consejo Nacional de SC para administrar y supervizar que los ingresos a la carrera administrativa fuesen bajo criterios de mérito y por otro, incorporó el modelo de Gerencia Pública como mecanismo para ingresar -bajo principio de mérito- a Directivos del Estado (Iacovello y Zuvanic, 2006).

8.2 Desvinculación

En cuanto a desvinculación Iacovello y Zuvanic (2006) señalan que la constitución política de este país otorga la posibilidad de desvincular a un funcionario por bajo rendimiento, pero también protege del despido a funcionarias que tengan familia a su cargo, a discapacitados y funcionarios con menos de 3 años de tiempo para jubilarse más conocido como “retén social”. No obstante la Ley 909/ del 2004, instruyó otra causa de desvinculación, denominada “razones del buen servicio”, el cual permite en definitiva desvincular funcionarios sin procedimientos disciplinarios previos. (p. 183)

8.3 Evaluación

En cuanto a evaluación según Iacovello y Zuvanic (2006) señalan que si bien el sistema cuenta con herramientas que incluyen formularios para niveles con o sin personal a cargo, instructivos, guías y donde las evaluaciones se estructuran en torno a objetivos (65%) y desempeño (35%), un estudio realizado por el *Departamento Administrativo de la Función Pública* (DAFP), muestra que de 9.523 empleados de diferentes entidades y niveles el 86.52% obtuvo calificación sobresaliente; el 13,16% aceptable, y sólo un 0,32% insatisfactoria. (p.183) por tanto dichas autoras, concluyen que el sistema no tiene consecuencias respecto a ascensos y retiros, no se observa compromiso tanto de los evaluadores como de los evaluados durante el proceso de calificación, y no habría correlación entre los resultados de la gestión institucional y la evaluación de los empleados. (p.184)

8.4 Avances.

Para Strazza (2014) si al 2004 el SC se encontraba en un momento de transición, a 8 años de la puesta en marcha de la Ley 909 este ha avanzado en dos planos: a nivel institucional, y en políticas específicas de recursos humanos.

En el primer plano, los avances serian dos. 1. El reconocimiento gubernamental y político que ha habido hacia la Ley 909 como norma del sistema. Y el segundo, es el funcionamiento alcanzado por el DAFP, y el Consejo Nacional de SC.

En efecto, el reconocimiento de la Ley 90, fue gracias a que esta se basó en la Carta Iberoamericana de la Función Pública, y porque dió prioridad a principios consagrados en la constitución: mérito e igualdad. Por tanto, ambos elementos otorgaron las condiciones para contar con un marco normativo sólido, alineado con el consenso regional respecto al “deber ser” del SC y avanzar hacia su profesionalización. (p.50)

Y en cuanto al funcionamiento alcanzado por el DAFP y el Consejo Nacional de SC, Strazza (2014) destaca el hecho que este último haya sido incorporado en la Constitución de 1991 como un órgano independiente del Poder Ejecutivo el cual deberá, dentro de sus funciones, garantizar el mérito en sus procesos de ingreso como una forma de debilitar la práctica masiva y recurrente de cubrir puestos con nombramientos interinos (Strazza, 2014). Por lo que en esa línea Strazza (2014) afirma que al 2014 dicho consejo logró constituirse como autoridad y desarrollar con éxito 3 ámbitos: 1. Un sistema de acceso (general y específico) 2. Una evaluación de desempeño más tecnicificada. Y 3. constituirse a través de la DAFP como un referente

en materias de planificación, organización del trabajo, capacitación e incentivo a trabajadores. (p.50)

En materia de calidad se avanzó también en la identificación, estandarización de competencias, actualización de manuales de puestos de trabajo, evaluación de competencias en procesos de selección, y realización de pruebas piloto con municipios (Strazza,2014).

Finalmente otro avance logrado fue que, si bien la ley 909 señala que los gerentes públicos están clasificados como cargos de libre nombramiento y remoción, desde el DAFP se impulsaron mecanismos de selección sobre aspectos meritocráticos que se sustentan en instrumentos de evaluación de desempeño denominados “acuerdos de Gestión” (Strazza,2014).

8.5 Desafíos

En este sentido Strazza (2014) afirma que a pesar de los avances obtenidos por el SC resulta necesario fortalecer, mejorar y dar continuidad a los siguientes aspectos:

- En el ámbito institucional fortalecer la coordinación entre el DAFP y la Comisión Nacional de SC a fin de mejorar por un lado el funcionamiento de políticas de

ingreso y evaluación de desempeño, y por otro, lograr mayor solidez y credibilidad al sistema.

- Reforzar la estructura de la Comisión Nacional de SC (debatir sobre su esquema de financiamiento y aplicación de sistemas de ingreso más rigurosos, incentivos y evaluación).
- Incrementar la capacidad técnica de las unidades de dirección pública.
- En Materia de gestión de empleo, disminuir los tiempos de convocatoria en los concursos a fin de evitar la asignación de cargos y nombramientos provisionales.
- Lograr equilibrio en la estructura de incentivos, instalando los siguientes temas en la agenda:
 - Mejorar los sueldos a fin de atraer nuevos talentos, y disminuir la inequidad remuneracional.
 - Mejorar las expectativas de crecimiento profesional ante el estancamiento de directivos públicos.
 - Mejorar las oportunidades de formación. Lo cual implica mantener una coherencia entre la oferta de formación y las necesidades de desarrollo a nivel individual y colectivo.
 - Mejorar el modelo de sistema de seguimiento por desempeño. Esto, ante la disociación que existe entre el modelo de mejora individual (instancias de feedback), la distinción de niveles de desempeño para asignar premios (eventual posibilidad de

avance en la carrera), y castigos (desvinculación por mala evaluación). es decir, el actual modelo no conversa ni ahuna criterios en base a objetivos y planes de trabajo común.

- Fortalecer la Gerencia Pública como un elemento central para garantizar que las mejores prácticas de gestión que se lleven a cabo, sean efectivamente aplicadas en las organizaciones públicas; sobre todo para que su desarrollo trascienda de lo político-electoral. (p.53)

CAPÍTULO VIII: MARCO METODOLÓGICO.

El motivo por el cual se eligió un análisis comparativo entre de Chile, México, Brasil y Colombia, nace principalmente porque dichos países comparten factores similares de incidencia en la implementación de sus SC, como lo es la corrupción, el patronazgo y la política.

8.1 Tipo de Investigación

Conforme a los objetivos de este estudio, se implementará la metodología de estudio de Rober K. Yin (2003) quien la plantea como una estrategia que trata de responder a preguntas de “cómo” y “por qué”, cuando el investigador tiene poco control sobre los eventos, y cuando el foco está en un fenómeno contemporáneo dentro de un contexto de la vida real.

Dentro de los tipos de investigación si bien existe el explicativo, el descriptivo y el exploratorio, Yin afirma que estos no son excluyentes unos de otros, sino más bien pueden ser complementados en una investigación.

En este caso, el siguiente estudio es descriptivo-explicativo, en tanto que pretende comprender e identificar de qué manera dichos factores han incidido en el SC de Chile, México, Brasil y Colombia, como asimismo cuales han sido los mecanismos que han instalado estos países para controlar los vicios que pudieran estar operando a propósito

de ello. Por lo tanto para llevar a cabo dicho análisis, será necesario la revisión de diferentes fuentes de información.

Por otro lado -y modo de nutrir el argumento de la metodología de este estudio- es también exploratorio en tanto que las investigaciones exploratorias son aquellas que solo se proponen alcanzar una visión general, aproximativa del tema en estudio. Se realizan generalmente cuando (...), a) el tema escogido a sido poco estudiado hasta el momento, y no existe sobre el mismo un conocimiento tal que permita formular hipótesis precisas, o hacer una descripción sistemática; b) cuando aparecen, en un campo de estudios determinado, nuevos fenómenos que, o bien no se conocen aún exactamente, o es imposible comprender sobre la base de las teorías existentes, y *descriptivo* en tanto que: las investigaciones descriptivas se proponen conocer grupos homogéneos de fenómenos, utilizando criterios sistemáticos que permitan poner de manifiesto su estructura o comportamiento. No se ocupan, pues de la verificación de hipótesis, sino de la descripción de hechos a partir de un modelo teórico definido previamente (Sabino, Carlos 1994, p. 88-89).

Siguiendo con Rober K. Yin (2003) la metodología de estudio de casos se ajusta a esta investigación, en tanto puede ser utilizada para varias situaciones, dentro de las cuales se encuentra la investigación de agencias públicas (en este caso el servicio civil), y estudios que abordan temas o materias de administración pública (reformas administrativas y servicios públicos).

8.2 Instrumento de recolección y análisis de información.

Para llevar a cabo la siguiente investigación, se utilizará la revisión documental como instrumento de recolección y análisis de información. Para tales efectos, se acudirá a información que proporciona el SC respecto al SADP, informes, artículos académicos y estudios comparativos a nivel internacional.

La investigación documental es un procedimiento científico, un proceso sistemático de indagación, recolección, organización, análisis e interpretación de información o datos en torno a un determinado tema (Alfonso, 1995, citado en Morales, 2015). por lo que dado sus características permite al investigador iniciar un camino hacia la construcción de conocimientos y por ende situarlo desde un rol explicativo respecto a una realidad que hasta ahora, se ignoraba, en este caso los factores sociopolíticos que han incidido en el desarrollo del servicio civil en Chile y América Latina entre los años 2002-2014.

Finalmente y siguiendo la línea metodológica de Alfonzo (1994 citada por Morales, 2015) la siguiente investigación se sustenta en la revisión documental de una serie de informes comparativos, artículos y estudios académicos relacionados principalmente con modelos de SC-SADP en Chile y AML.

8.3 Fuentes para el proceso de revisión documental serán:

- Pagina web servicio civil chileno (estudios, informes, encuestas, presentaciones, diagnósticos, datos estadísticos).
- Ensayos, artículos sobre sistemas de alta dirección pública, gerencia pública en Chile y América Latina.
- Revisión de notas, exposiciones de clases Magíster en Gerencia Pública, UAHC, 2015-2016 y análisis de contenido de la bibliografía sugerida por sus docentes.

CAPÍTULO IX. ANÁLISIS Y DESARROLLO DE LA INFORMACIÓN

Análisis comparativo del SC de Chile, México, Brasil y Colombia al 2014.

PAÍS	IGUALDAD Y MÉRITO EN EL ACCESO
CHILE MÉXICO COLOMBIA	La presencia de prácticas clientelistas y de patronazgo, han acompañado desde su inicio a estos SC. donde el componente político-partidista y marcos jurídicos insuficientes, han sido los principales factores que han impactado negativamente en el acceso igualitario. Pero que al 2014 han ido disminuyendo gracias a consensos políticos para integrar concursos públicos basados en el mérito y la no discriminación.
BRASIL	Brasil es un caso bastante diferente a los tres anteriores. En efecto, las políticas públicas y los sistemas burocráticos de este país han sido -desde siempre- considerados y respaldados por su constitución política. Aspecto que le ha permitido a la reforma administrativa del SC, actuar de manera autónoma e independiente, es decir a través de concursos públicos que garantizan un ingreso igualitario basado en el mérito (competencias técnicas). Donde lo más interesante es la existencia de una Escuela Nacional de Administración Superior, la cual sirve como ente para garantizar el acceso (previa formación, perfeccionamiento y evaluación constante) de los funcionarios públicos de carrera en el marco de un servicio público apuntado a la excelencia. Sin perjuicio del poder de incidencia que tienen sindicatos y asociaciones de funcionarios -y en similitud con Chile, México y Colombia- en los procesos de ingreso y la participación -en este caso

	particular- de movimientos sociales ligados al presidente de turno, como así sucedió bajo el gobierno de Lula Da Silva.
DESVINCULACIÓN	
CHILE	En esta categoría es posible observar elementos que mas bien se diferencian de uno a otro país. En el caso de Chile hay un paso entre la desvinculación arbitraria y sin defensa laboral, a otra donde se le otorga facultad exclusiva de criterio a los servicios para evaluar la desvinculación de algún funcionario donde el factor “pérdida de la confianza” estaría por sobre los méritos con los cuales podría contar un ADP. Sin embargo, la cultura paternalista y la instrumentalización política que realizan sindicatos y asociaciones, se presentan también como un factor predominante en la obstaculización de este proceso.
MÉXICO	A diferencia de Chile, el cargo de un empleado público no está sujeto a los cambios de gobierno, y las desvinculación es aplicable tanto para el personal de base, como para personal de carrera solo por motivos técnicos y/o que constituyan gravedad. No obstante al igual que Chile, la presión de los sindicatos, juega un rol determinante para revertir una desvinculación.
COLOMBIA	En el caso de Colombia, la desvinculación en más bien variada, por un lado encontramos elementos proteccionistas, por otro técnicos, pero finalmente de corte arbitrario donde es posible desvincular sin ningún proceso de por medio. Por lo que es una categoria inconsistente, no sigue una política de desvinculación definida o coherente.

BRASIL	<p>Mientras que Brasil contiene elementos de estos últimos 3 países. Es decir, los despidos no se producen por aspectos políticos, pero que a su vez tampoco garantiza la inamovilidad de los cargos; lo cual sin embargo otorga cierta estabilidad que, sumado a sueldos similares al del sector privado, hace por un lado que la rotación sea escasa, y por otro, atractivo para profesionales jóvenes con formación de excelencia. Otra característica que diferencia el sistema de este país en relación a los otros, es que la desvinculación es parcial y paulatina mediante mecanismos de incentivo o reestructuración interna. Mientras que los elementos que sí se asimilan a los SC de Chile y México, es la resistencia, poca definición y escasa instrumentalización de procesos de desvinculación por mal desempeño.</p>
EVALUACIÓN	
BRASIL Y COLOMBIA	<p>Si hay algo en común entre estos países sobre esta categoría, es la resistencia y falta de compromiso de los trabajadores para ser evaluados. Lo cual se puede explicar porque los procesos de evaluación no traen consecuencias y porque en su interior operan prácticas paternalistas. Perjudicando así el avance y cumplimiento técnico del Modelo Gerencial que ambos países han estado tratando de instalar entre el 2003 y el 2014. No obstante un elemento propio y característico del SC de Brasil -y que no está en los otros SC- es la incorporación de actores sociales en el sistema, cuyo desempeño responde a intereses de agenda (políticos) del gobierno de Lula Da Silva.</p>

<p>CHILE</p>	<p>Chile es, en si mismo, más particular y por tanto donde más mejoras debe realizar dado el alto grado de politización que hay en los cargos Directivos (cuoteo político). A lo cual se agrega la escasa posibilidad que estos tienen para perfeccionarse y optar a mejores movilidad interna.</p> <p>Por otro lado, es un proceso de evaluación altamente burocrático, poco práctico e inflexible, donde además son realizadas por jefaturas directas que, -al igual que Brasil- realizan evaluaciones de corte paternalista.</p> <p>Otro elemento característico y especial, es que el cumplimiento de los PMG están asociados a incentivos y compensación económica, y no a incentivos de formación, capacitación o ascensos, es decir, no técnico. Por lo que en esta línea al ser lo técnico la debilidad principal, los funcionarios no logran dar cumplimiento con indicadores de gestión óptimos a un modelo de gerencia.</p>
<p>MÉXICO</p>	<p>Al ser un sistema de evaluación sin una tradición, no hay unificación de criterio para funcionarios de base y de carrera. Siendo en un caso anual, y en el otro anual, semestral, grupal y por unidad. En circunstancias de la misma carga laboral , administrativa y funcional. Por lo de que desde ahí es posible inferir, que las evaluaciones para funcionarios de base sea menos estricta y menos severa en tanto que provienen de acciones discrecionales y sin concurso público. Es decir respondería a prácticas clientelistas del gobierno de turno.</p>

	AVANCES
CHILE	<p>Chile, es sin duda el país con más avances -seguido de Brasil- que ha presentado no solo en relación a los otros 3 países, sino en AML en general. En efecto, desde la creación y promulgación de la Ley de Nuevo trato en el (2002-2003), y gracias a las modificaciones y perfecciones que ha ido teniendo entre el período 2014-2018, se ha podido avanzar en aspectos que antes, sobre todo entre el período 2010-2014 (de mayor crisis institucional) resultaban de suma importancia resolver; por ejemplo, ha podido acotar significativamente los márgenes de discrecionalidad y nombramientos transitorios a través de procedimientos transparentes (plataformas y canales canales de acceso abiertos a la ciudadanía) y procesos de selección y reclutamiento basados en meritocracia (perfil por competencia). Prueba de ello ha sido la inclusión de cargos a contrata y el aumento de servicios que hasta hace unos años, no estaban adcritos al SADP.</p>
MÉXICO	<p>El caso de México, es también destacable, puesto que logró salir de los países con mayor índice de corrupción e interferencia política en el 2002, a ubicarse en el 2014 en un índice de Nivel Medio (es decir sus procesos de ingreso han puesto mayor énfasis en el mérito y en la creación de sistemas de incentivo por rendimiento).</p> <p>Otro elemento interesante, es como se ha ido validando e internalizando el concepto de profesionalización al interior del SC, el cual ha contribuido por un lado a terminar en forma paulatina con la tradición patrimonialista que acompañó a este servicio, especialmente durante los primeros 7 años desde su creación, y</p>

	<p>por otro, instalar mejores sistemas de planificación, organización, mejoramiento en ambiente laboral y gestión del empleo, elaboración de perfiles de cargo y puestos con enfique por competencias.</p>
BRASIL	<p>Al ser garantizada la burocracia en la constitución política, el SC Brasileño al 2014, ha alcanzado un alto nivel de consolidación, validación y reconocimiento de la ciudadanía por su espíritu de imparcialidad, calidad técnica, y porque ha podido establecer un diálogo permanente con el Estado y el mundo Sindical. Aspecto que en definitiva, le ha permitido avanzar en la eliminación de prácticas de Nepotismo.</p>
COLOMBIA	<p>Colombia al igual que Chile, Brasil y México ha puesto el foco en concursos públicos basados en 1. méritocracia (formación, experiencia y competencias técnicas), y 2. Procesos que garanticen la igualdad de acceso e ingreso. Todo lo cual gracias a la promulgación y validación -tanto del mundo político como gubernamental- de la Ley 909, que norma y otorga más facultades y poder de autonomía al SC.</p>
DESAFÍOS	
CHILE	<p>A pesar de los notables avances que ha tenido el SC de nuestro país en diferentes materias, al 2014 resultaba necesario terminar con la tensión mérito-confianza que existiría con el mundo político a momento de discutir principalmente si el origen de las desvinculaciones serían por razones eminentemente técnicas-administrativas, o por razones de confianza con el</p>

	<p>gobierno o el director del servicio de turno.</p> <p>Otro aspecto relevante es definir y ajustar los instrumentos que permitan evaluar desempeño de manera más objetiva a fin de terminar con acciones de discrecionalidad. Y finalmente, reforzar el proceso de incorporación de servicios no adscritos, como lo es SENAME, DIRECCIÓN DEL TRABAJO Y FONASA.</p> <p>Por otro lado -y en coherencia con los objetivos de este estudio-, dentro de los desafíos que proyecta el SC al 2020, está el de reforzar iniciativas de gestión dirigidas a instalar prácticas laborales en torno a la selección meritocrática, implementar un modelo integral de desarrollo que acompañe a los directivos en el proceso que va desde su reclutamiento, hasta su desvinculación, y definir un modelo de selección para empresas públicas y de administración Municipal.</p>
<p>MÉXICO</p>	<p>Si bien el SC de México -al igual que Chile- ha experimentado algunos avances desde su nacimiento, al 2014 sus principales desafíos son recuperar la credibilidad y confianza ciudadana en lo que respecta los procesos de reclutamiento y selección, como asimismo fortalecer las políticas orientadas a la recuperación del mérito como único criterio de ingreso a la administración pública; donde una reforma que regule el ingreso de los trabajadores base, y la supervisión que se haga al Art 34. de la Ley de Servicio Público resulta fundamental ante la facultad que esta otorga para realizar excepciones en</p>

	<p>procesos de ingreso a la administración pública. En el ámbito técnico, instalar mecanismos de constatación de resultados a nivel institucional e individual, mientras que en el ámbito político, generar estrategias para captar la colaboración de funcionarios de carrera y de base al Plan Nacional de Desarrollo del SC.</p>
<p>BRASIL</p>	<p>En el caso de Brasil, los desafíos del SC son más variados, pero que a su vez se agrupan dado su naturaleza. Es decir, vemos desafíos que unen lo técnico-político y lo burocrático. En lo técnico-político, se constituyen tres.</p> <p>El primero es resolver la tensión que hay entre los <u>intereses de planificación técnica y los intereses de validación política</u> del gobierno; el segundo, la tensión que hay entre el término de profesionalización con el término de politización existente al interior del SC, y el tercero, poner fin al sistema de cuotas designadas a funcionarios de carrera.</p> <p>Y en lo burocrático, encontramos dos. El primero resolver la contradicción que hay entre el alto grado de institucionalización de los mecanismos meritocráticos de acceso a cargos no jerárquicos v/s el amplio margen de discrecionalidad existente para la nominación de puestos directivos. Mientras que el segundo consiste en reducir la excesiva centralización y burocratización que hay en los procesos de gestión como una forma de fomentar la delegación, flexibilización, el mérito y la eficacia de sus procesos.</p>

COLOMBIA	<p>En el caso de Colombia, los desafíos de este SC son más bien de coordinación interna y estructura propiamente tal. Es decir, por un lado mejorar la coordinación entre el DAFP y la Comisión Nacional de SC para mejorar el funcionamiento de políticas de ingreso y evaluación de desempeño, y por otro, darle mayor solidez y credibilidad al sistema.</p> <p>Reforzar la estructura de la Comisión Nacional de SC a fin de aplicar entre otros, mecanismos más rigurosos de ingreso, y fortalecer la estructura del modelo de Gerencia pública.</p>
Fuente: Elaboración Propia.	

CAPÍTULO X. CONCLUSIONES

A partir de la revisión documental realizada, el carácter descriptivo-explicativo, la hipótesis de trabajo, preguntas y objetivos que comprenden esta investigación, ha de considerarse las siguientes conclusiones.

Si revisamos los diferentes informes y diagnósticos que dan cuenta del contexto institucional de los procesos históricos y sociopolíticos que dieron origen a los SC que aborda este estudio, es posible confirmar la presencia de prácticas de corrupción y patronazgo, donde la política, asociaciones de funcionarios y sindicatos, tuvieron una fuerte incidencia durante su período de implementación. Especialmente en el caso del SC de Chile, México y Colombia, mientras que en el caso de Brasil si bien no se observó directamente la presencia de estos, sí presenta dificultades en cuanto al bajo nivel de confianza y descontento de que tiene la ciudadanía frente a procesos de renovación automática de contratos, cargos de reserva para funcionarios de carrera, prácticas de evaluación con fuerte presencia prácticas discrecionales y resistencia de los trabajadores y sindicatos para acceder a procesos de evaluación funcionaria, lo cual hace que esta continuidad de cargos caiga dentro de la definición de patronazgo que Moya y Garrido (2018) señalan. Mientras que en términos más estructurales y propios de su funcionamiento, el hecho que el Presidente Lula Da Silva haya dejado abierta la ventana para el ingreso de actores sociales afines a su gobierno al SC provoca un

cierto impedimento para aspirar a lo que gobiernos anteriores han intentado instalar, esto es un SADP de carácter gerencial.

Ahora bien otro elemento relevante a mencionar en el caso específico de SC de nuestro país -y como bien lo expone Rehen (2000)- es que su implementación no responde a un contexto sociopolítico que haya tenido su inicio el 2002, sino más bien se remonta a principios del siglo XX a través de un clientelismo político el cual operó como “política de patronazgo” al interior de los servicios públicos, concluyendo por lo tanto que este tiene también componentes de orden histórico.

En esta línea y volviendo a la situación de los SC en AML -y como bien lo señaló Mascott (2002)- el conocido fenómeno de las burocracias patrimoniales -el cual se encuentra unido al patronazgo- ha hecho que las acciones discrecionales hayan permanecido al interior de estos entre el 2002-2014, donde la incidencia de los partidos políticos ha jugado un papel determinante también en la obstaculización del avance de las reformas administrativas cada vez que ven amenazados sus intereses o los gobiernos no responden a estos.

Otro aspecto que también resulta importante incluir en este capítulo es que los SC al haber transitado por gobiernos de corte patrimonialistas, clientelistas y hegemónicos, ha provocado que estos no hayan estado suficientemente profesionalizados (desde el período de su implementación al 2014). Por lo que pareciera ser que queda mucho camino por recorrer en tanto independencia de los gobiernos de turno e imparcialidad en su funcionamiento, sobre todo en lo que refiere a procesos de ingreso, evaluación y desvinculación.

Escenario ideal para que la corrupción de alguna u otra manera ingrese con cada vez más fuerza al interior de los servicios públicos, constituyéndose así, en un tercer factor de incidencia en las reformas administrativas de los países e implementación de sus SC, como así se evidencia el estudio Pring (2017) donde Chile y Brasil, presentan lo más altos índices de corrupción seguido de México y Colombia. Situación que en definitiva ubica -en palabras de Muñoz (2007)- a estos SC en una etapa preburocrática y no posburocrática, cuya principal consecuencia es la desconfianza de la ciudadanía respecto a sus procesos de ingreso, limitación de la postulación de profesionales de alto nivel del sector privado al sector público, y un cierto estancamiento en su autonomía institucional.

No obstante si bien dichos factores se han ido desarrollando bajo este contexto resulta pertinente concluir que, ante la crisis de representatividad y legitimidad que actualmente afecta a los partidos políticos tanto en Chile (ver anexo 5) como en AML, estos no serían hoy el único factor de incidencia que opera en los SC, sino mas bien pareciera ser que estamos frente a nuevos actores, como lo son los grupos de interés (sindicatos, asociaciones, empresarios, corporaciones, fundaciones, centros de estudios públicos y pensamiento estratégico) los que, a través del uso de redes sociales y espacios de opinión pública estarían incidiendo en la formación de listas o nombramientos de ADP en directorios o ministerios considerados para ellos “estratégicos”, como lo podría ser obras públicas, salud, educación, medio ambiente y minería cuyo fin no respondería a intereses ideológicos o político-partidistas, sino a intereses económicos de un reducido grupo de privados, los que a su vez podrían estar representando intereses foráneos; configurándose una suerte de tráfico de influencias, acceso a información privilegiada o derechamente actos de corrupción.

No obstante con lo anterior en ningún caso se quiere decir que éstas sean las únicas formas de incidencia, sino que existirían nuevas configuraciones que traen consigo dispositivos de análisis complejos de determinar y con alta capacidad de cambio. tema el que por cierto, resultaría atractivo para otra investigación.

Por lo que frente a estos escenarios -y según los diferentes estudios e informes revisados- urge que tanto el SC Chileno como el resto de los SC de AML sigan avanzando en la eliminación de las facultades que actualmente tienen los Presidentes para la asignación, nominación y remoción de cargos según confianza política al interior del estado; como también que los municipios se sumen al SADP como única forma de postulación a cargos de jefaturas y dirección a objeto de fortalecer el rol institucional de los SC y llegar a su plena autonomía e independencia de los gobiernos de turno y/o sistemas político-partidarios, donde el principio de meritocracia, probidad y excelencia, sea efectivamente el eje central en los procesos de selección, pero sobre todo para que AML pueda salir de la etapa preburocrática en la que se encuentra hoy y por ende avanzar hacia una posburocrática en la cual la corrupción, el patronazgo y la política tengan cada vez menos incidencia.

Avances y desafíos en los SC de AML.

El SC en Chile no contó con marcos jurídicos suficientemente sólidos como para haber evitado la presencia de los factores sociopolíticos que inspiraron esta investigación durante el período 2002-2014. debilitando así los mecanismos de acceso igualitario a la ADP.

Sin embargo, es justo también señalar que, del 2014 en adelante dicho escenario ha tenido un avance significativo en tanto reducción de los márgenes de discrecionalidad en la asignación de ADP, reducción de las mal llamadas nominaciones transitorias, en modernización, integración social e ingreso por mérito. No obstante -y en esta línea- superar lo político por sobre lo técnico y meritocrático, pareciera ser que sigue siendo su principal desafío.

En el caso de México su principal avance fue el haber salido de la lista de países con mayor índice de corrupción e interferencia política al interior de los servicios públicos, y ubicarse en el 2014 entre los países que mayor esfuerzo ha hecho (junto con Colombia) en función de eliminar aquello mediante el mejoramiento de los mecanismos de incentivo al rendimiento e instalación de criterios basados en el mérito. Como también los avances que ha presentado en el marco del proceso de profesionalización de sus servicios públicos, como lo es planificación digital y organización del trabajo, lo cual ha permitido la democratización en las postulaciones de cargo y aumento en sus niveles de transparencia.

No obstante, el hecho que haya estado dentro de la lista de países con mayor índice de corrupción e interferencia política, significó una profunda desconfianza en la ciudadanía respecto al funcionamiento en general del SC; por lo que en este sentido el principal desafío que presenta este SC consiste precisamente en recuperar esta confianza a través de señales concretas de que lo técnico-político no es algo negativo, sino necesario para la profesionalización de los servicios públicos y la eficacia de las políticas públicas.

En el caso de Brasil -y a diferencia de México- el hecho que cuente con un sistema burocrático moderno, eficiente y transparente permite que la ciudadanía tenga una alta valoración respecto al funcionamiento del SC y del funcionario público en general, como asimismo se destaca el aumento de carreras técnicas orientadas a la profesionalización de funcionarios con bajo nivel de instrucción; mientras que su principal desafío estaría en la creación de mecanismos e instrumentos de reclutamiento orientados a atraer competencias externas y eliminar el sistema de asignación exclusiva para funcionarios de carrera a puestos internos.

Por otro lado -y al igual que el SC de México- urge que este SC, elimine la tensión existente entre lo técnico y los intereses político-partidistas de los gobiernos de turno, de tal manera que esto permita avanzar hacia un modelo de gestión más flexible y descentralizado.

Finalmente en el caso de Colombia si bien la puesta en marcha de la Ley 909 del año 2004 permitió el reconocimiento institucional y político que necesitaba el SC para su validación, el principal avance se generó desde el rol que ocupó el Consejo Nacional de (CNSC) y el Departamento Administrativo de la función pública (DAFP), quienes garantizaron el principio de igualdad y mérito en respuesta -al igual que el SC de Chile en sus inicios- a un marco jurídico inestable con prácticas clientelistas.

Mientras que sus principales desafíos consisten -según Strazza (2014)- en el fortalecimiento de la coordinación entre la CNSC-DAFP, y el reforzamiento de la estructura de la CNSC a fin de instalar sistemas de ingreso y evaluación cada vez más rigurosos, y disminuir los tiempos de convocatoria en los concursos (como así ocurre en el caso del SC de nuestro país).

No obstante -y al margen los avances obtenidos por estos SC- resulta pertinente advertir que los desafíos que cada uno de ellos enfrenta no se obedece a una cuestión de tiempo, sino implica eliminar las prácticas de corrupción, patronazgo y disminuir el poder o incidencia de los partidos y los sistemas políticos, las cuales por cierto, se encuentran profundamente naturalizadas, aceptadas en el sector público y donde la única voluntad política de cambio, es en la medida de los intereses que éstos representan.

Ahora, con esto no se quiere decir que los SC de AML tengan que adoptar una postura conformista, sino todo lo contrario, el desafío mayor que une -especialmente al SC de Chile, México y Colombia- es que sus gobiernos reconozcan constitucionalmente su plena autonomía e independencia, y por otro, puedan crear una escuela de formación pública (que funcione en forma independiente a los poderes del estado) que vayan más allá de apoyar materias de capacitación e investigación, sino también que estas tengan 1. la facultad de evaluar, monitorear y fiscalizar el funcionamiento de los SC, y 2. evaluar el desempeño de los funcionarios públicos tanto de base, como de carrera; de tal manera que esto sea determinante en su continuidad y promoción, alejando así, toda posibilidad de caer en prácticas corruptivas y patronazgo, principalmente.

Finalmente -y en términos generales- según los diferentes informes consultados y debidamente citados en este estudio, conciden en que el avance de los SC en AML pasa también por fortalecer y mejorar las relaciones de cooperación e intercambio institucional (Bid 2004, 2006. Iacovello (2000) y Strazza, (2014) no desde el protocolo de cumplimiento de un gobierno de turno, sino como una política de cooperación permanente a objeto de compartir y resolver temas que actualmente aquejan a los países que contempla este estudio.

Es decir, la recomendación finalmente es apostar por un cambio de paradigma, cambiar la mirada, dejar la atención que hay sobre modelos anglosajones de SC, y reforzar la mirada hacia experiencias latinoamericanas que permitan extraer lecciones y reforzar lo aprendido.

BILIOGRAFÍA

- Araya, Eduardo; Andrés Cerpa (2009). La Nueva gestión pública y las reformas en la Administración Pública Chilena.
- Arnoletto, Jorge. (2007). Glosario de Conceptos Políticos Usuales.
- Dirección Nacional de Servicio Civil (2004). Balance de Gestión Institucional Misión y Objetivos.
- Espinoza, Valeria. (2017). Sistema de Alta Dirección Pública Chileno: Evolución de un sistema que se consolida como referente de acceso meritocrático a la dirección pública.
- Echebarría, K. (2006). Informe en sobre la situación del servicio civil en América Latina. Washington DC.
- Encuesta CEP. (2016). ¿Malestar en Chile?. Ricardo González T.Coordinador.
- Egaña, Rodrigo. (2014). Conferencia Alta Dirección Pública: Nuevos desafíos y reformas pendientes.
- Fraile, Amaya. (2018). 13 años de funcionamiento del Sistema de Alta Dirección Pública en Chile. Un modelo de gestión incompleto.
- Iacoviello, Mercedes, Laura Zuvanic. (2006).“Síntesis del Diagnóstico Caso Chile. Washington, DC.
- Iacoviello, M, Ana Laura Rodríguez. (2006). “Síntesis del Diagnóstico Caso México. Washington, DC.

- Iacoviello, M, Ana Laura Rodríguez. (2006). “Síntesis del Diagnóstico Caso Brasil. Washington, DC.
- Iacoviello, M, Ana Laura Rodríguez. (2006). “Síntesis del Diagnóstico Caso Colombia. Washington, DC.
- Iacoviello, M, Mariana Chudnovsky. (2015). La importancia del servicio civil en el desarrollo de capacidades estatales en América Latina. Banco de Desarrollo de América Latina. México DF.
- Informe Encuesta CEP (2016). ¿Malestar en Chile?. Ricardo González T. Coordinador.
- Jobert B. “Estado, Sociedad y Políticas Públicas”.
- Llano, Mercedes. (2014). Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Chile. BID.
- Longo, Francisco. (2001). La reforma del servicio civil en las Democracias Avanzadas: Mérito con Flexibilidad. Washington, DC.
- Lafuente, M. Suéter, Christian, Rojas y Wetting M. (2013). Dinámicas, condicionantes políticas y enfoques viables de reformas del servicio civil: lecciones de América Latina. XVIII Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública, Montevideo, Uruguay.
- Mascott, María de los Ángeles (2003). Sistemas de servicio civil: una comparación internacional. México, DF.

- María de los Ángeles Mascott, (2003). Sistemas de servicio civil y sus reformas: revisión comparativa, México. México DF.
- Moya Díaz, Emilio José y Garrido Estrada, Víctor. (2018). Patronazgo en Chile. Una taxonomía heterogénea que cambia. Estudios Políticos (Universidad de Antioquia). Revista de Ciencia Política/ Vol 34/ N 2.
- Muñoz, Valeska (2007). El Servicio Civil. Una Necesidad para una Administración Posburocrática.
- Mesa, Adela (2000). La Politización de las estructuras administrativas de las Comunidades Autónomas.
- Morales, Marjorie. (2014). La Nueva Gestión Pública en Chile: Orígenes y Efectos.
- Morales, Oscar A. Fundamentos de la Investigación Documental y la Monografía. En Manual para la elaboración y presentación de la Monografía. Mérida, Venezuela.
- Oslak, Oscar. (2002). Sistemas de Servicio Civil: Conceptualización y modelos. Revista de Servicio Civil.
- Olmos, Claudio y Rodrigo Silva (2010). El rol del Estado Chileno en el Desarrollo de las Políticas de Bienestar.
- OCDE/CAF/CEPAL (2018), Perspectivas económicas de América Latina 2018: Repensando las instituciones para el desarrollo, Ediciones OCDE, París.

- Pring, Carolie (2017). Las Personas y la Corrupción: América Latina y El Caribe. Transparency International.
The Global Coalition Against Corruption.
- Rehren, Alfredo (2000). Clientelismo Político, Corrupción y Reforma del Estado en Chile.
- Ramírez, María. (2009) Las reformas del Estado y la administración pública en América Latina y los intentos de aplicación del New Public Management. Estudios Políticos, 34, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia.
- Strazza, Luciano. (2014) Diagnóstico institucional del Servicio Civil en América Latina: Mexico. BID.
- Sabino, Carlos (1994). Cómo hacer una tesis. Buenos Aires, Argentina.
- Universidad Mayor (2010). Escuela de Medicina. Diagnóstico Ejecutivo en Salud.
- Weber Max. Qué es la Burocracia.
- Yin, Robert K. (2003) Investigación sobre estudio de casos. Diseño y métodos. Segunda Edición.
- Zuvanic, L. Iacovello M. (2010) La Burocracia en América Latina. ICAP-Revista de Administración Pública.

Recursos Electrónicos:

- Servicio Civil de Chile. 2018: “Sistema de Alta Dirección Pública”.
En: <https://www.serviciocivil.cl/sistema-de-alta-direccion-publica-2/sistema-de-alta-direccion-publica/> Sitio web visitado en noviembre de 2018.
- Sitio Web Servicio Civil en Chile. Plan Estratégico (2014-2018).
En: <https://www.serviciocivil.cl/documentos/plan-estrategico>.
- Sitio Web Servicio Civil de Chile. Memorias del Consejo de Alta Dirección Pública 2004-2005.
En: <https://www.serviciocivil.cl/consejo-alta-direccion-publica/memorias/>
- Enciclopedia Virtual. Concepto de Corrupción.
En: <http://www.eumed.net/diccionario/definicion.php?dic=3&def=230>
- Diccionario Real Academia Española. 2018. Concepto de Burocracia.
En: <http://dle.rae.es/?w=burocracia>

ANEXOS

ANEXO 1. MERCEDES LLANO (2014). DIAGNÓSTICO INSTITUCIONAL DEL SERVICIO CIVIL EN AMÉRICA LATINA: CHILE. EN: TABLA SÍNTESIS (pp. 50-55).

	Situación a diciembre de 2004	Situación en abril de 2013
Contexto	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> A diferencia de otros países de la región, Chile presenta estabilidad económica y política, lo que favorece la implementación de reformas. <input type="checkbox"/> El crecimiento económico y las políticas sociales permitieron reducir la pobreza a la mitad en 10 años (del 40% al 20%). <input type="checkbox"/> La estabilidad política y la continuidad de la coalición gobernante a lo largo de tres periodos consecutivos (Aylwin, Frei, Lagos) ayudaron mucho a la generación de este contexto propicio. 	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> El país mantiene el buen desempeño económico (excepto durante la crisis 2009), y la pobreza ha seguido descendiendo gracias al crecimiento económico y al énfasis puesto en la creación de una red de protección social. <input type="checkbox"/> Las reformas promovidas en las últimas dos décadas han sido graduales y han estado enmarcadas en el paradigma de la Nueva Gerencia Pública. <input type="checkbox"/> La actual agenda de modernización se orienta a consolidar un Estado transparente, participativo y eficiente. <input type="checkbox"/> Se impulsó ChileGestiona, un programa piloto que busca aumentar la productividad y responsabilización de los directivos.
Marco legal	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> La Constitución establece en su art. 38 que una ley orgánica determinará la organización básica. <input type="checkbox"/> La Ley 18.575/86 establece los principios generales de la carrera, lo cual ha sido luego complementado con la Ley 18.834/89 (Ley de Estatuto Administrativo). <input type="checkbox"/> Se añaden leyes orgánicas de cada servicio (lo que determina el número de funcionarios) y las normas que rigen el marco presupuestario. <input type="checkbox"/> En 2003, sin suprimir los marcos normativos señalados, se sanciona la Ley de Nuevo Trato Laboral. El diagnóstico que apoyó su formulación señalaba el colapso de la carrera y la falta de garantías de idoneidad, mérito y transparencia. Una de sus principales innovaciones fue la creación del Sistema de Alta Dirección Pública (SADP). 	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Prácticamente no ha habido modificaciones normativas, a pesar que se han enviado al congreso varios proyectos de ley sobre el tema. <input type="checkbox"/> Las iniciativas han buscado ampliar la cobertura del Sistema de Alta Dirección Pública (SADP) hacia servicios no adscritos, poderes y niveles de gobierno. <input type="checkbox"/> Otras medidas se han orientado a abreviar el plazo del procedimiento de selección ADP y acotar el margen para nominar directivos provisionalmente.

Análisis organizativo de la función de recursos humanos	<p>Puntaje: 50</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Alta centralización de la gestión de recursos humanos en la Dirección de Presupuesto (DIPRES) del Ministerio de Hacienda bajo criterio de disciplina fiscal (responsabilidad en los temas ligados al Estatuto Administrativo). <input type="checkbox"/> Dirección Nacional del Servicio Civil recientemente creada, dependiente del Ministerio de Hacienda (hasta entonces no existía un área que asumiera directamente la administración de los RRHH). Tiene la misión de diseñar e implementar políticas de personal de manera descentralizada. <input type="checkbox"/> También se creó el Consejo de Alta Dirección Pública (CADP), para conducir la selección de los directivos. <input type="checkbox"/> Desarrollo desigual de las áreas de recursos humanos en los organismos. 	<p>Puntaje: 60</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Las nuevas áreas creadas por la LNTL (DNSC, CADP) lograron una notable institucionalización y el reconocimiento público. <input type="checkbox"/> La DIPRES conserva la autoridad sobre la planificación de los recursos humanos y la política de remuneraciones. <input type="checkbox"/> El complejo diseño institucional genera ciertas tensiones entre las áreas, pero ha logrado funcionar sin mayores obstáculos. <input type="checkbox"/> Los esfuerzos se orientaron a instalar capacidades en el segmento político y a nivel directivo a los fines de garantizar la aplicación descentralizada de las políticas de gestión de las personas. <input type="checkbox"/> Algunas entidades siguen en contacto directo con la DNSC por la vía de los programas piloto, pero muchas vieron debilitados sus vínculos a partir del egreso de los PMG de Capacitación y Evaluación, a partir de lo cual se suscitaban percepciones disímiles sobre el papel del servicio civil.
Planificación	<p>Puntaje: 73</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Se realiza en el marco de una alta disciplina fiscal, y una gestión del personal muy centralizada en la DIPRES, con escasa participación de instancias institucionales y regionales. <input type="checkbox"/> Sistema de control de gestión orientado a resultados, institucionales y grupales, asociados a remuneración variable según la nueva ley. <input type="checkbox"/> Flexibilidad otorgada por sistemas de contrataciones (“a contrata” y por honorarios) con marcos legales adecuados y beneficios igualados a los de las plantas permanentes. <input type="checkbox"/> Sistemas de información centralizados en la DIPRES (Sistema de Información para la Gestión Financiera del Estado, SIGFE). En desarrollo el Sistema de Información de Personal de la Administración Pública (SIAPER). El sistema del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (Sence) concentra información sobre capacitación. <input type="checkbox"/> Alto nivel de formación y distribución equilibrada de las dotaciones, pero déficit en términos de competencias y habilidades. Obstáculos normativos para la redistribución de personal. 	<p>Puntaje: 80</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Gestión de plantas concentrada en la DIPRES (para garantizar la disciplina fiscal). <input type="checkbox"/> Se advierte cortoplacismo y sesgo fiscalista en la planificación de las dotaciones centrada en la DIPRES. <input type="checkbox"/> Ante la persistente rigidez en la planificación de recursos humanos, las necesidades de personal son cubiertas a través de sistemas de contratación flexibles <input type="checkbox"/> Sofisticado sistema de metas y resultados (Balance de Gestión Integral, Programa de Mejoramiento de Gestión, convenios de desempeño). <input type="checkbox"/> Énfasis en la optimización de los sistemas de información: Desarrollo Barómetro. <input type="checkbox"/> Equilibrada distribución del personal. <input type="checkbox"/> Estabilidad del gasto en personal en relación con el PIB y con las erogaciones totales. <input type="checkbox"/> Progresiva tecnificación de las plantas. <input type="checkbox"/> El Modelo de Gestión de Personas promovido ha contribuido a alinear las decisiones de gestión de las personas con las prioridades estratégicas.

Organización del Trabajo	<p>Puntaje: 47</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Sistema flexible, sin clasificación de puestos formal. <input type="checkbox"/> Definición de perfiles al momento de la selección. Situaciones de “contrataciones permanentes”. <input type="checkbox"/> Perfiles de puestos con énfasis en la titulación y la experiencia. <input type="checkbox"/> Para la ADP, la elaboración de los perfiles cuenta con la participación de expertos y se pone el foco en las competencias. 	<p>Puntaje: 60</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> El amarre normativo de las plantas y la antigüedad de las leyes de estructura funcional imprimen rigidez a la gestión de puestos. <input type="checkbox"/> Con el objeto de no generar aún más rigidez, se ha implementado una política deliberada de no obligar a los servicios a aplicar las definiciones vigentes en los procesos de selección y de evitar el desarrollo de manuales formales de puestos. <input type="checkbox"/> Los perfiles de puestos son definidos en la instancia de reclutamiento de personal. <input type="checkbox"/> La concursabilidad (ADP, tercer nivel jerárquico y resto de la administración), las asesorías y los PMG han generado avances en la incorporación de criterios técnicos para la definición de perfiles. <input type="checkbox"/> En el caso de los ADP, los perfiles incluyen competencias genéricas y específicas. Se incorporaron lineamientos del convenio de desempeño en el perfil de los directivos.
Gestión del Empleo	<p>Puntaje: 53</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Sistemas de concursos recientemente reglamentados, pero con ausencia de pautas comunes y un fuerte sesgo político en lo relativo a los directivos. <input type="checkbox"/> Posibilidad de apoyarse en consultores privados para garantizar mayor transparencia en el proceso. <input type="checkbox"/> Ingreso de los contrata y por honorarios de acuerdo con lo dispuesto por la autoridad del servicio, sin concursos previos. <input type="checkbox"/> La creación del SADP implica la incorporación a carrera de puestos directivos de tercer nivel y la inclusión de criterio meritocrático para puestos de contrata. <input type="checkbox"/> Incipiente uso de la gestión por competencias en los concursos. <input type="checkbox"/> Posibilidad de movilidad funcional y geográfica al interior del organismo pero restricción a la movilidad horizontal entre organismos (el servidor pertenece a un servicio en particular y no al conjunto de la administración). <input type="checkbox"/> Alta estabilidad de los funcionarios en sus cargos. En la práctica, el cese se produce por renuncia, jubilación, incumplimiento de obligaciones, etc. Se prevé la desvinculación por mal desempeño pero este recurso se utiliza muy poco. Fuerte resistencia gremial a los despidos de funcionarios de planta e, incluso, a contrata. 	<p>Puntaje: 63</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Fuerte avance de la concursabilidad en el SADP y disminución de los cargos de libre designación, lo que se contrarresta con la ampliación de la planta de contrata. <input type="checkbox"/> La instrumentación de sistema de postulación en línea ha contribuido a transparentar y divulgar el proceso de selección. Crecieron las postulaciones para cargos directivos, pero aún son fluctuantes en períodos de cambio de gobierno. <input type="checkbox"/> La auto-imposición de restricciones para designaciones transitorias y tramitaciones, más la sustancial extensión horizontal y vertical del sistema, reflejan la voluntad de superar crisis y consolidar el sistema. <input type="checkbox"/> También se ha promovido desde la DNSC la concursabilidad de contrata (pero no así de personal de planta). <input type="checkbox"/> Los procesos de selección de ADP se basan en la definición de perfiles de competencias. A los aspirantes a ocupar cargos a contrata se les puede exigir requisitos ligados a la titulación, experiencia y, en gran parte de los casos, determinadas habilidades. <input type="checkbox"/> Elevada movilidad en el segmento directivo pero todavía escasa en el ámbito de la administración central, lo cual incluye el tercer nivel jerárquico. Creación de oportunidades de movilidad a nivel de contrata mediante el desarrollo de procedimientos de selección competitivos. <input type="checkbox"/> Las desvinculaciones de ADP tienden a aumentar ante un cambio de gobierno. <input type="checkbox"/> Inamovilidad del personal de planta y tendencia a la alta permanencia del personal a contrata. No obstante, los cambios de coalición produjeron desvinculaciones de contrata que culminaron en fuertes reclamos sindicales y medidas para evitar remociones arbitrarias. <input type="checkbox"/> Está previsto el despido por mal desempeño, pero en la práctica no se aplica.

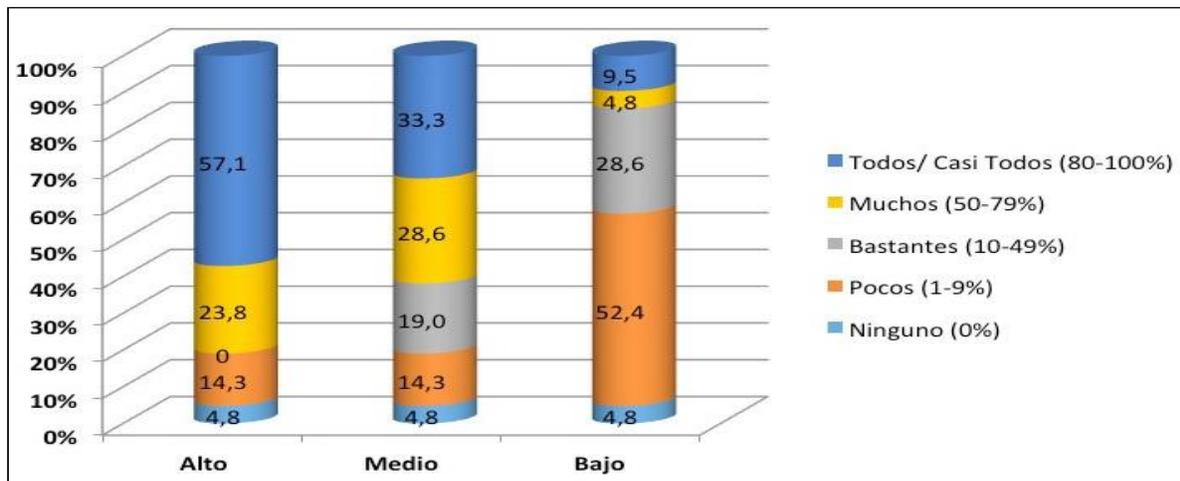
Gestión del Rendimiento	<p>Puntaje: 73</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Existen cuatro herramientas de evaluación: individual, grupal, institucional (PMG) y de jefes superiores de servicio (convenios de desempeño). <input type="checkbox"/> Evaluación individual anual distorsionada, con tendencia a la calificación benevolente. <input type="checkbox"/> Se considera que la evaluación grupal funciona mejor que la individual. <input type="checkbox"/> La evaluación institucional muestra una calidad heterogénea de aplicación en los diferentes servicios. 	<p>Puntaje: 73</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Avanzado sistema de gestión del rendimiento que incluye mecanismos de evaluación del desempeño institucional (PMG), colectiva e individual. <input type="checkbox"/> Los mecanismos de evaluación institucional han contribuido a establecer estándares de calidad. <input type="checkbox"/> Los sistemas de evaluación institucional, colectivo e individual, según el caso, presentan un manifiesto sesgo benevolente, alto formalismo y escaso contenido estratégico. <input type="checkbox"/> Se busca avanzar de un sistema de evaluación institucional centrada en los procesos a un sistema orientado a resultados. <input type="checkbox"/> Se promueve el tránsito de un sistema focalizado en las calificaciones a un modelo integral de desempeño.
Gestión de la Compensación	<p>Puntaje: 70</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Régimen de remuneraciones centralizado en la DIPRES (lo que le da coherencia) pero rígido. <input type="checkbox"/> Estructura retributiva básica + incrementos variables por resultados colectivos e institucionales. <input type="checkbox"/> Las retribuciones variables estimulan el desempeño grupal. <input type="checkbox"/> Sueldos poco competitivos en niveles jerárquicos y de profesionales (dos o tres veces menores). Por ello se previó una suma complementaria a la remuneración ordinaria en el caso del SADP. <input type="checkbox"/> Competitividad en niveles de auxiliares y administrativos en relación con el sector privado. <input type="checkbox"/> Diferencias entre el sector público y el privado en cuanto a cotizaciones de pensión. 	<p>Puntaje: 70</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> La gestión de la compensación es centralizada, ordenada y apegada a criterios fiscales, aunque también algo rígida. <input type="checkbox"/> Se observan inequidades intersectoriales por la coexistencia de distintas escalas, la multiplicidad de adicionales y la distribución de funciones críticas; inequidades internas por la diferencia salarial de honorarios, e inequidades externas por falta de competitividad de las remuneraciones de directivos en determinados sectores. <input type="checkbox"/> Se impulsan políticas orientadas a equiparar las remuneraciones de los ADP con las de sus pares del sector privado <input type="checkbox"/> Los incentivos variables son percibidos como componentes prácticamente fijos por el fácil alcance de las metas asociadas a los mismos, con lo cual se desvirtúa su funcionalidad en tanto estímulos al rendimiento. <input type="checkbox"/> Se introducen beneficios remunerativos por calidad de servicios. <input type="checkbox"/> Se han creado incentivos no remunerativos que premian la innovación.

Gestión del Desarrollo	<p>Puntaje: 60</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Carrera estancada con bajo grado de movilidad vertical y fuerte incidencia de la antigüedad en las promociones, aunque se espera su reactivación con la nueva ley. <input type="checkbox"/> Carrera cerrada al interior del organismo, sin diseño de carreras horizontales. <input type="checkbox"/> La capacitación se orienta a los objetivos organizacionales y es administrada por cada organismo de acuerdo con Proyectos y Programas Especiales. <input type="checkbox"/> Bajo promedio de actividades de capacitación por cada funcionario (en promedio, una vez cada dos años). <input type="checkbox"/> Se elaboraron programas de formación de competencias para directivos públicos (posgrados de gestión pública). 	<p>Puntaje: 64</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Si bien no se dispone de información relativa a las promociones, se estima que los concursos internos y ascensos han sido excepcionales. La percepción es que se han desarrollado menos que los concursos de ingreso y del tercer nivel jerárquico. <input type="checkbox"/> El modelo de formación está descentralizado. <input type="checkbox"/> A través del PMG Capacitación se promovió el desarrollo del ciclo de gestión de la capacitación (identificación de necesidades, implementación, evaluación). <input type="checkbox"/> Ante el excesivo énfasis en el cumplimiento formal de metas de capacitación y la desvinculación de las actividades de formación de los objetivos estratégicos, se está promoviendo la medición de la transferencia de conocimientos al puesto. <input type="checkbox"/> Desarrollo de programas de inducción de ADP de carácter permanente y temporario. Generación de redes de contacto y aprendizaje a nivel directivo.
Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales	<p>Puntaje: 45</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> El clima organizacional y la comunicación no son prioridades. <input type="checkbox"/> Ausencia formal de mecanismos de negociación colectiva, pero se desarrollan en la práctica. <input type="checkbox"/> La huelga está prohibida para los trabajadores del sector público, pero en los hechos es utilizada como recurso para la negociación. 	<p>Puntaje: 50</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Políticas orientadas a promover la sistematización de las mediciones de clima laboral y la implementación de planes de mejora. <input type="checkbox"/> Recientes mediciones muestran que una gran cantidad de servicios realiza mediciones de clima laboral. <input type="checkbox"/> Se han impulsado acciones orientadas a mejorar las condiciones ambientales de los funcionarios. <input type="checkbox"/> En el ámbito de las convenciones colectivas se han conformado diversas mesas de trabajo sobre calidad del empleo y de las condiciones laborales. <input type="checkbox"/> El nivel de conflictividad se incrementó en el marco de las desvinculaciones producidas con el cambio de coalición en el año 2010.

ANEXO 2, 3 Y 4. MOYA DÍAZ, EMILIO JOSÉ Y GARRIDO ESTRADA, VÍCTOR. (2018).

PATRONAZGO EN CHILE. UNA TAXONOMÍA HETEROGÉNEA QUE CAMBIA. Estudios Políticos (Universidad de Antioquia), 53, (pp. 213-236).

Gráfica 1. Alcances de las designaciones políticas.



Fuente: elaboración propia.

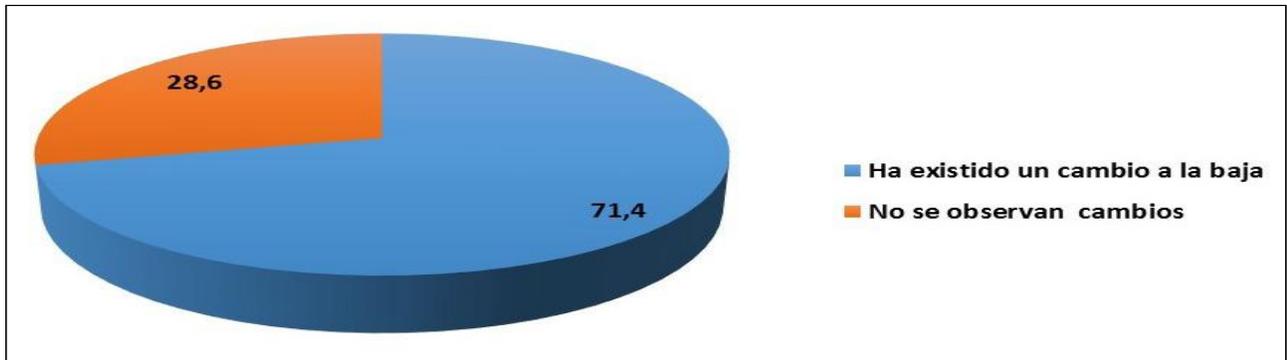
Tabla 1. Quién designa.

Quién designa	Porcentaje	A quién se le consulta	Porcentaje	Quién designa	Porcentaje
Presidente sin consulta	63,2	Partido político	95,2	Ministro sin consulta	42,1
Presidente con consulta	36,8	Ocupante del cargo	4,8	Ministro con consulta	57,9
	100		100		100

Fuente: elaboración propia.

ANEXO 5.

Gráfica 2. Situación de los partidos políticos.



Fuente: elaboración propia.

ANEXO 6.

Tabla 2. Papel en los nombramientos.

Gremios, ONG y centros de pensamiento	Porcentaje
No tienen ninguna incidencia	50
No inciden, pero tienen influencia	30
Sí tienen incidencia	20
Total	100

Fuente: elaboración propia.

ANEXO 7. DIRECCIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL. MINISTERIO DE HACIENDA. BALANCE DE GESTIÓN INTEGRAL (2016). EN: IDENTIFICACIÓN DE LA INSTITUCIÓN. DEFINICIONES ESTRATÉGICAS (pp. 19-20)

- Leyes y Normativas que rigen el funcionamiento de la Institución

Tipo de norma	Número	Nombre/Título	¿Publicado en el Diario Oficial? (Si/No)	Fecha de Publicación (dd/mm/aaaa)
Ley	18575	Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado.	SI	05/12/1986
Ley	19880	Establece Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los Actos de los Órganos de la Administración Pública del Estado	SI	29/05/2003
Ley	19882	Título III De la Dirección Nacional del Servicio Civil.	SI	23/06/2003
Ley	19882	Título VI Del Sistema de Alta Dirección Pública.	SI	23/06/2003
Ley	19882	Regula Nueva Política de Personal a los Funcionarios Públicos.	SI	23/06/2003
D.F.L.	26	Establece Plantas de Personal y Régimen de Remuneraciones de la Dirección Nacional del Servicio Civil.	SI	30/10/2003
Decreto Supremo	382	Establece Reglamento del Registro de Consultores Especializados.	SI	23/08/2004
Decreto Supremo	401	Aprueba Reglamento del Comité Consultivo establecido en el Artículo 5°, inciso segundo y tercero, de la Ley Orgánica de la Dirección Nacional del Servicio Civil, contenida en el Título III de la Ley N° 19882.	SI	12/01/2018
Decreto Supremo	859	Aprueba Reglamento del Consejo de Alta Dirección Pública establecido en la Ley N° 19882.	SI	12/12/2005
Decreto Supremo	172	Aprueba Nuevo Reglamento que regula los Convenios de Desempeño para los Altos Directivos Públicos establecidos en el párrafo 5° del Título VI de la Ley N° 19882.	SI	01/10/2014
Decreto Supremo	88	Establece Nuevo Reglamento del Premio Anual por Excelencia Institucional, del artículo sexto de la Ley N° 19.882.	SI	13/03/2007
Ley	20212	Modifica Leyes N° 19553, N° 19882, y otros cuerpos legales, con el objeto de incentivar el desempeño de funcionarios públicos.	SI	29/08/2007
Ley	20261	Crea Examen Único Nacional de conocimientos de Medicina e incorpora cargos que indica al Sistema de Alta Dirección Pública y modifica Ley N° 19664.	SI	19/04/2008

Tipo de norma	Número	Nombre/Título	¿Publicado en el Diario Oficial? (Sí/No)	Fecha de Publicación (dd/mm/aaaa)
Instructivo Presidencial	007	Instructivo Presidencial sobre el Adecuado funcionamiento del Sistema de Alta Dirección Pública.	NO	02/11/2010
Decreto Supremo	1252	Establece Reglamento del para el Programa de Becas de 400 becas concursables que establece el artículo cuarto de la Ley N° 19882.	SI	30/04/2011
Instructivo Presidencial	001	Sobre el adecuado funcionamiento del Sistema de Alta Dirección Pública	NO	10/04/2013
Instructivo Presidencial	007	Imparte instrucciones sobre el Sistema de Alta Dirección Pública	NO	31/03/2014
Instructivo Presidencial	001	Sobre Buenas Prácticas Laborales en Desarrollo de Personas en el Estado	NO	25/01/2015
Ley	20.955	Perfecciona el Sistema de Alta Dirección Pública y Fortalece a la Dirección Nacional del Servicio Civil	SI	20/10/2016
Decreto Supremo	115	Aprueba Reglamento que regula los Procesos de Selección al que deberán sujetarse las jefaturas de Programa de conformidad a lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley 20.955.	SI	27/05/2017

ANEXO 8. DIRECCIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL. MINISTERIO DE HACIENDA. BALANCE DE GESTIÓN INTEGRAL (2016). EN: IDENTIFICACIÓN DE LA INSTITUCIÓN. DEFINICIONES ESTRATÉGICAS (p.20) OBJETIVOS ESTRATÉGICOS CHILENO PARA EL AÑO 2017 (pp. 20-21)

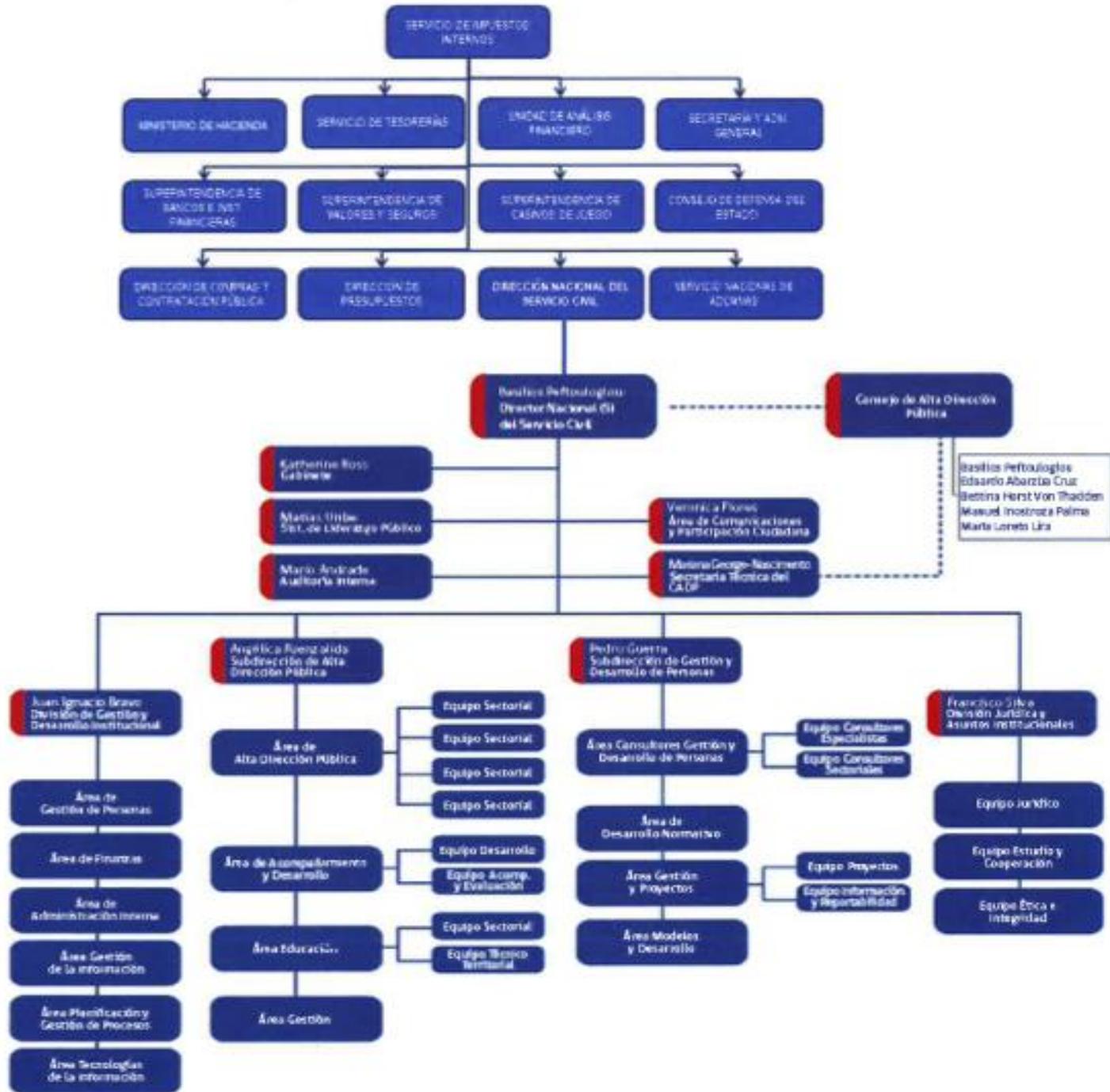
- Objetivos Estratégicos

Número	Descripción
1	Contribuir al proceso de modernización del Estado, a través de la gestión de personas y la profesionalización de la dirección pública.
2	Contribuir al diseño e implementación de la modernización del empleo público, a través del desarrollo de políticas y prácticas de gestión de personas en la Administración Civil del Estado.
3	Fortalecer el Sistema de Alta Dirección Pública, dotando al Estado de un cuerpo de directivos idóneos y competentes, implementando estrategias para su desarrollo, que les permita mejorar la gestión pública, a nivel central, regional y municipal.
4	Contribuir al fortalecimiento de las relaciones que el Gobierno mantiene con las asociaciones de funcionarios, a través del establecimiento de una agenda de trabajo en materias relacionadas al empleo público.
5	Ser un referente en materias de empleo y calidad de vida laboral, implementando políticas y prácticas innovadoras y de vanguardia para el sector público.

- Productos Estratégicos vinculados a Objetivos Estratégicos

Número	Nombre - Descripción	Objetivos Estratégicos a los cuales se vincula
1	Diseño y asesoría en políticas de gestión y desarrollo de personas para autoridades de gobierno y servicios públicos: Se refiere a todas aquellas orientaciones, lineamientos, propuestas y/o definiciones que emanen del Servicio Civil, en relación con la gestión estratégica de personas en el sector público.	2
2	Monitoreo y evaluación de políticas y prácticas relativas a la gestión de personas en el sector público: Considera todas aquellas acciones de seguimiento, evaluación y mejoramiento relativas a la implementación de políticas y prácticas de gestión de personas emanadas del Servicio Civil y que están dirigidas a autoridades de gobierno, jefes de servicio y unidades de gestión de personas.	2
3	Acciones para el fortalecimiento de las relaciones laborales del Gobierno con las asociaciones de funcionarios: Considera acciones, dispositivos y participación del Servicio Civil en las diversas instancias que el Gobierno defina para el desarrollo y fortalecimiento de las relaciones laborales con las asociaciones de funcionarios.	4
4	Selección y desarrollo de Altos Directivos Públicos: Considera el desarrollo de los procesos de reclutamiento y selección destinados a proveer cargos directivos del gobierno central, regional, municipal y del Poder Judicial, así como aquellos que establezca la ley. Asimismo, se refiere a todas aquellas actividades de desarrollo orientadas al fortalecimiento y mejoramiento de las competencias y habilidades de los directivos nombrados por la autoridad.	3
5	Acciones de fortalecimiento institucional en materias de empleo, innovación y calidad de vida: Considera la implementación de la nueva Política Institucional de Gestión de Persona y el desarrollo de acciones como: Sistema de Innovación y Plan de Desarrollo Tecnológico.	2, 5
6	Iniciativas de mejoramiento al funcionamiento del empleo público: Considera los Instructivos Presidenciales en materias de Alta Dirección Pública y Desarrollo de las Personas en el Sector Público; y los perfeccionamientos legales a la Ley N° 19.882.	1
7	Política Nacional de Formación para la Función Pública: Declaración que otorga las directrices y visión estratégica en materia de formación de los funcionarios públicos, estableciendo para ello, estándares de calidad en la formación y alianzas programáticas en servicios públicos que tienen impacto y mandato a nivel nacional y sectorial en la materia.	1

ANEXO 9. DIRECCIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL. MINISTERIO DE HACIENDA. BALANCE DE GESTIÓN INTEGRAL (2016) EN: ORGANIGRAMA Y ESTRUCTURA MINISTERIAL (p.22)

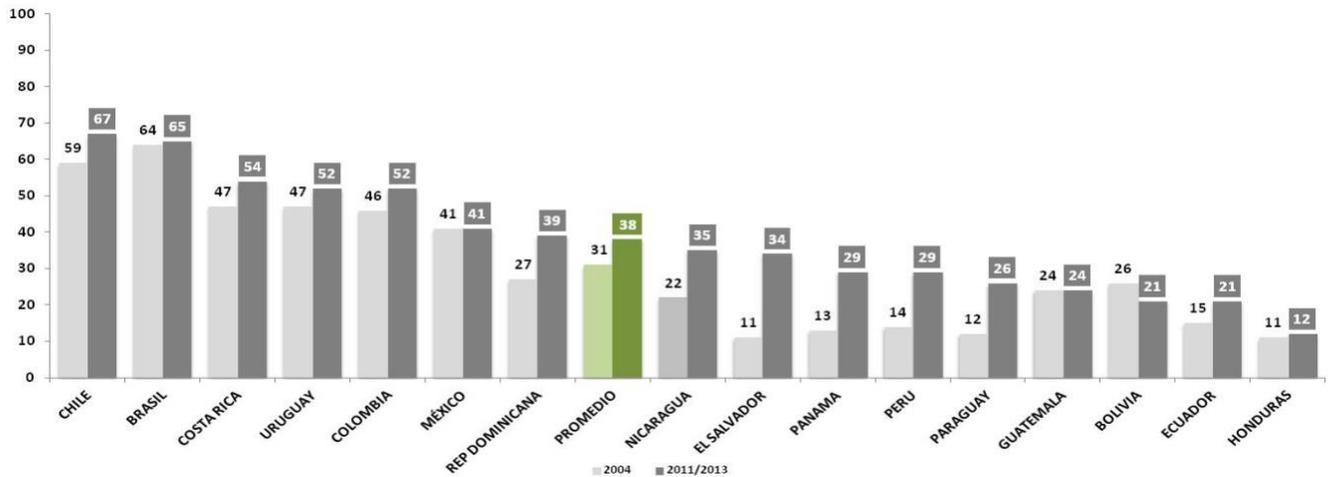


ANEXO 10. DIRECCIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL. MINISTERIO DE HACIENDA. BALANCE DE GESTIÓN INTEGRAL (2016) EN: PRINCIPALES AUTORIDADES (p.23)

c) Principales Autoridades

Cargo	Nombre
Director Nacional (S)	Basilios Peñouloglou Gattas
Jefa Gabinete Director	Katherine Ross Silva
Subdirectora (S) de Alta Dirección Pública	Angélica Fuenzalida Ramirez
Subdirector de Gestión y Desarrollo de Personas	Pedro Guerra Loins
Jefe de División de Gestión y Desarrollo Institucional	Juan Ignacio Bravo Álvarez
Jefe División Jurídica y de Asuntos Institucionales	Francisco Silva Durán
Jefe Área de Comunicaciones y Participación Ciudadana	Verónica Flores Sánchez
Secretaría Técnica del Consejo de Alta Dirección Pública	Mariana George-Nascimento Avendaño

ANEXO 11. IACOVIELLO, M. Y CHUDNOVSKY M. (2015). LA IMPORTANCIA DEL SERVICIO CIVIL EN EL DESARROLLO DE CAPACIDADES ESTATALES EN AMÉRICA LATINA. DOC. DE TRABAJO N°2015/02 EN: GRÁFICO N° 3. ÍNDICE DE DESARROLLO DEL SERVICIO CIVIL 2004 / 2011 / 2013 EN 16 PAÍSES. (p. 5).



Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2014). *Al servicio del ciudadano: Una década de Reformas del Servicio Civil en América Latina (2004-2013)*. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.

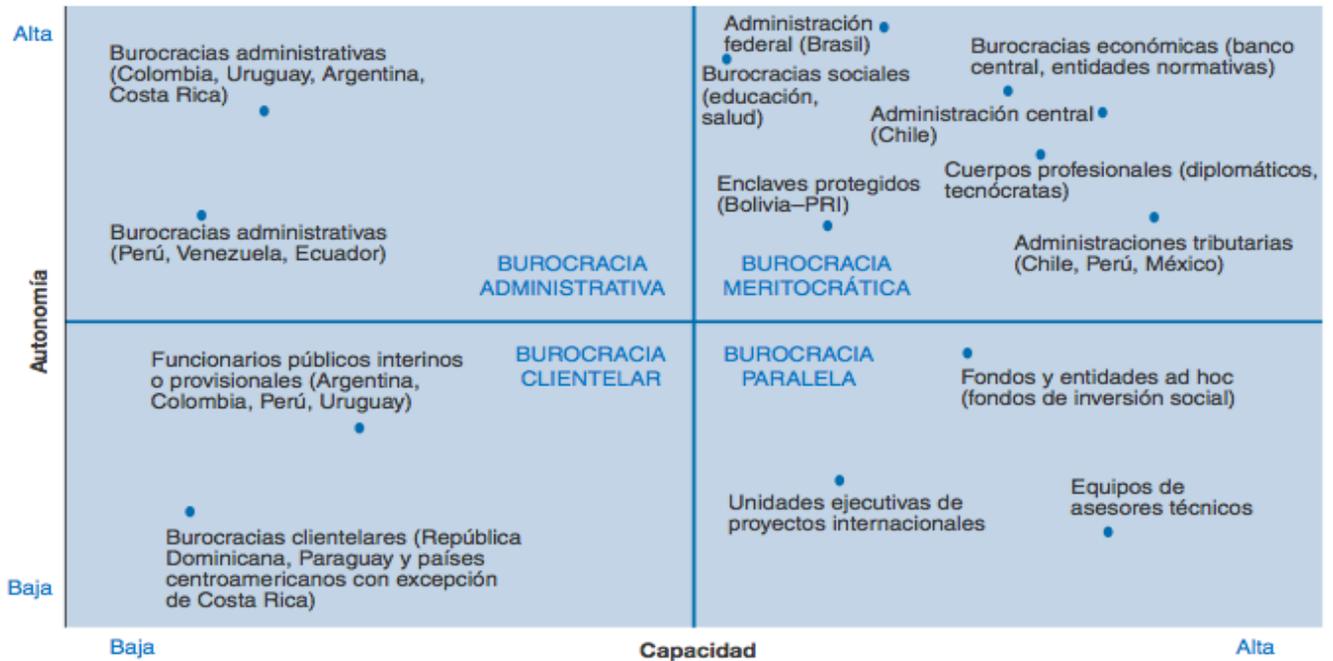
ANEXO 12. IACOVIELLO, M. Y CHUDNOVSKY M. (2015). LA IMPORTANCIA DEL SERVICIO CIVIL EN EL DESARROLLO DE CAPACIDADES ESTATALES EN AMÉRICA LATINA. DOC. DE TRABAJO N°2015/02. EN TABLA N°2. DIMENSIONES PARA EXAMINAR LA CAPACIDAD ESTATAL DE UN SERVICIO CIVIL (p.10).

Marco Analítico

1. Institucionalidad formal	-Constitución -Ley de Empleo Público -Trayectoria Normativa -Reglas
2. Planificación	-Del gobierno -De los RRHH: *Coherencia estratégica *Información de Base *Estrategia de Planificación
3. Administración Pública	-Institucionalidad formal de la AP -Tipo de burocracia (matriz) -Diferenciación funcional de la agencia rectora -Estructura Organización del Trabajo.
4. Modelos de Gestión de RRHH	-Reclutamiento y Selección -Evaluación del Rendimiento -Desarrollo de Competencias -Remuneraciones
5. Perfiles de los Empleados Públicos	-Formación de las plantas públicas -Existencia de políticas Alta Dirección Pública.

Fuente: Elaboración propia

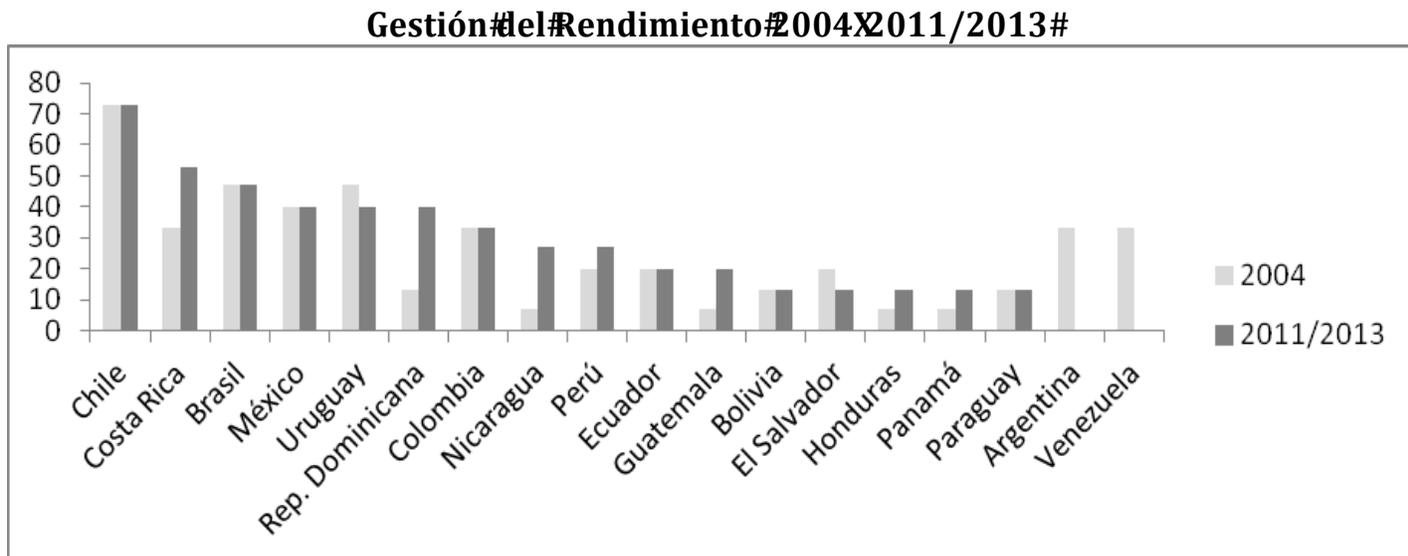
ANEXO 13. IACOVIELLO, M. Y CHUDNOVSKY M. (2015). LA IMPORTANCIA DEL SERVICIO CIVIL EN EL DESARROLLO DE CAPACIDADES ESTATALES EN AMÉRICA LATINA. DOC. DE TRABAJO N°2015/02. EN: TABLA N° 4. TIPOS DE BUROCRACIA (p.23).



Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo (2006). *La política de las políticas públicas: Progreso económico y social en América Latina. INFORME 2006*. David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University, Planeta, Washington. Página 46.

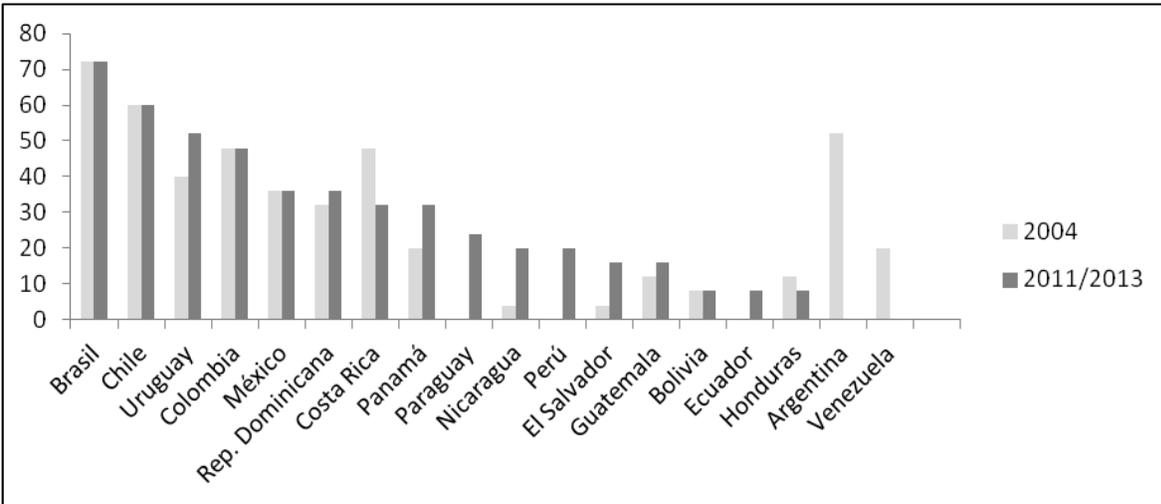
!

ANEXO 14. IACOVIELLO, M. Y CHUDNOVSKY M. (2015). LA IMPORTANCIA DEL SERVICIO CIVIL EN EL DESARROLLO DE CAPACIDADES ESTATALES EN AMÉRICA LATINA. DOC. DE TRABAJO N°2015/02. EN: GRÁFICO N° 7. GESTIÓN DE RENDIMIENTO (p.30).



Fuente: Elaboración propia en base a BID (2006) y BID (2014). *Al servicio del ciudadano: Una década de Reformas del Servicio Civil en América Latina (2004-2013)*. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.

ANEXO 15. IACOVIELLO, M. Y CHUDNOVSKY M. (2015). LA IMPORTANCIA DEL SERVICIO CIVIL EN EL DESARROLLO DE CAPACIDADES ESTATALES EN AMÉRICA LATINA. DOC. DE TRABAJO N°2015/02. EN GRÁFICO N°9: GESTIÓN DE DESARROLLO (p.31).



Fuente: Elaboración propia en base a BID (2006) y BID (2014). *Al servicio del ciudadano: Una década de Reformas del Servicio Civil en América Latina (2004-2013)*. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.

1

ANEXO 16. IACOVIELLO & ZUNAVIC (2006). SÍNTESIS DEL DIAGNÓSTICO CASO CHILE. EN: ECHEBARRÍA, KOLDO (2006) INFORME SOBRE LA SITUACIÓN DEL SERVICIO CIVIL EN AMÉRICA LATINA. TABLA SÍNTESIS (p.168).

Categorías	Factores	Comentarios del Evaluador
Antecedentes		Proceso concertado de implementación de reformas.
Análisis del contexto institucional	Análisis del marco legal	Marcos regulatorios estables que incorporan innovaciones sin eliminar los anteriores. Reforma tendientes a profesionalizar, limitar la politización del sistema, y promover cultura orientada a resultados con componente de remuneración variable.
Análisis funcional del servicio civil	Análisis organizativo de la función Recursos Humanos	DNSC recientemente creada. Alta centralización de la gestión en DIPRES bajo criterio de fuerte disciplina fiscal. Desarrollo relativo de las áreas de recursos humanos en los organismos.
	Indicadores cuantitativos del sistema de SC analizado	Alta compresión salarial (18,75). Bajo peso de empleo público en relación a población total. Fuerte brecha salarial en relación al mercado privado en sueldos gerenciales. Nivel competitivo de salarios del sector público versus sector privado en niveles de administrativos y auxiliares. Baja competitividad en niveles de profesionales y directivos.
Análisis por subsistemas	Planificación	Alta disciplina fiscal. Sistema de control de gestión orientado a resultados institucionales y grupales, asociados a remuneración variable. Flexibilidad otorgada por sistemas de contrataciones con marcos legales adecuados. Sistemas de información eficaces. Estructuras de contratación con marcos legales claros y beneficios igualados a las plantas permanentes.
	Organización del trabajo	Sistema flexible, sin clasificación de puestos formal. Definición de perfiles al momento de la selección. Situaciones de "contrataciones permanentes".
	Gestión del empleo	Sistemas de Concursos recientemente reglamentados. Creación del Sistema de Alta Gerencia. Incorporación a carrera de puestos directivos de tercer nivel. Inclusión de criterio meritocrático para puestos de confianza.
	Gestión del Rendimiento	Sistema que incorpora evaluaciones grupales por resultados. Evaluación individual anual distorsionada.
	Gestión de la Compensación	Estructura retributiva básica + incrementos variables por resultados colectivos e institucionales. Sueldos poco competitivos, en niveles jerárquicos y de profesionales. Competitiva en niveles de auxiliares y administrativos en relación al sector privado. Política salarial es más política económica que política de desarrollo de RH. Existencia de beneficios sociales básicos.
	Gestión del Desarrollo	La carrera estancada con bajo grado de movilidad vertical. Fuerte incidencia de antigüedad hasta el momento en las promociones. Carrera cerrada al interior del organismo. Sin diseño de carreras horizontales. La capacitación se orienta a los objetivos organizacionales y es administrada por cada organismo de acuerdo a Proyectos y Programas Especiales.
	Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales	El clima organizacional y la comunicación no son prioridades. Ausencia formal de mecanismos de negociación colectiva pero existencia en la práctica. Huelga prohibida pero utilizada como recurso para la negociación.
Índices del sistema de servicio civil		Los índices se ubican entre el 50 y el 65% de la escala prevista, reflejando la evolución progresiva y sostenida del servicio civil chileno.

ANEXO 17. IACOVIELLO & ZUNAVIC (2006). SÍNTESIS DEL DIAGNÓSTICO CASO COLOMBIA. EN: ECHEBARRÍA, KOLDO (2006), INFORME SOBRE LA SITUACIÓN DEL SERVICIO CIVIL EN AMÉRICA LATINA. TABLA SÍNTESIS (p.195).

Categorías	Factores	Comentarios del Evaluador
Antecedentes		Inicio de un profundo proceso de reforma a partir del 2002, con facultades extraordinarias otorgadas al presidente. Este proceso de reforma ya ha logrado un número significativo de cambios.
Análisis del Contexto Institucional	Análisis del marco legal	Desde 1999 a la actualidad el marco legal del servicio civil, en especial lo vinculado al ingreso y promoción ha estado en una situación de congelamiento por fallos relativos a la ley n° 443 de 1999. Finalmente, luego de cinco años se aprobó el nuevo marco legal dado actualmente por la ley N° 909/04.
Análisis Funcional del Servicio Civil	Análisis organizativo de la función recursos humanos	Fuerte desarrollo y compromiso de las agencias centrales dafp y esap. Desarrollo limitado de las áreas descentralizadas. Creación por ley n° 909/04 de la cncs con el objetivo de custodiar el sistema de mérito a implementar.
	Indicadores cuantitativos del sistema de SC analizado	Gasto en personal representa el 10% del PBI. Compresión salarial razonable (16.6) sin considerar los adicionales. Sueldo promedio del sector público superior a sueldo promedio sector privado.
Análisis por Subsistemas	Planificación	Subsistema en proceso de reestructuración dado por la reforma iniciada en el 2002 que eliminó superposiciones de áreas y realizó ajustes en términos de cantidad de empleados. Problemas de información en vías de solución a través de mejora del sistema suip. Inclusión de "planes" relativos a personal dados por el nuevo marco legal.
	Organización del trabajo	El sistema de nomenclatura y clasificación de cargos es disperso y complejo, lo cual presta a confusión e inequidades. Los requisitos y la definición de perfiles de cargos tienden a particularizar cada puesto de trabajo. Existe la intención de rediseñarlo.
	Gestión del empleo	A pesar de su carácter universal, los concursos y las pruebas de selección tienen alcance limitado. Existe una alta tendencia a nombrar en los cargos a las personas que los ocupan en calidad de encargados. Laguna legal de cinco años dada las sentencias de la corte a la ley N° 443/98. Aprobación de nuevo marco legal que prioriza el mérito. Estructuración de un sistema de gerencia pública tendiente a hacer meritocrático el acceso a los cargos de libre remoción y confianza.
	Gestión del rendimiento	La evaluación del desempeño se aplica, pero tiene poca utilización práctica y casi ninguna a la hora de separar a un empleado de su cargo. La mayoría de los empleados evaluados son calificados como buenos o excelentes.
	Gestión de la Compensación	El sistema de compensación se ve afectado por la inclusión de diferentes tipos de remuneración adicionales a la básica, que crean una inmensa dispersión.
	Gestión del Desarrollo	Debilidad en relación al diseño de carreras y ascensos congelados por vacío legal de la normativa hasta el momento. Institucionalidad en las políticas de formación dada por la ESAP. Diseño de política de formación a nivel general.
	Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales	El clima laboral general en el sector público es bueno, aunque existen roces en los sectores que tienen una presencia más fuerte de las organizaciones sindicales, como los maestros y los trabajadores petroleros. Existen quejas de motivación, debido a la falta de comunicación por parte de los jefes. Las relaciones laborales no han desarrollado mecanismos adecuados de negociación.
Índices del Sistema de Servicio Civil		El promedio de los índices se sitúa levemente por debajo del 50%. El valor más bajo se presenta para capacidad integradora y eficiencia que con un 42% respectivamente, y los valores más altos para mérito con un 52% y consistencia estructural con un 48%.

ANEXO 18. IACOVIELLO & ZUNAVIC (2006). SÍNTESIS DEL DIAGNÓSTICO CASO MÉXICO. EN: ECHEBARRÍA, KOLDO (2006). INFORME SOBRE LA SITUACIÓN DEL SERVICIO CIVIL EN AMÉRICA LATINA. TABLA SÍNTESIS (p. 348).

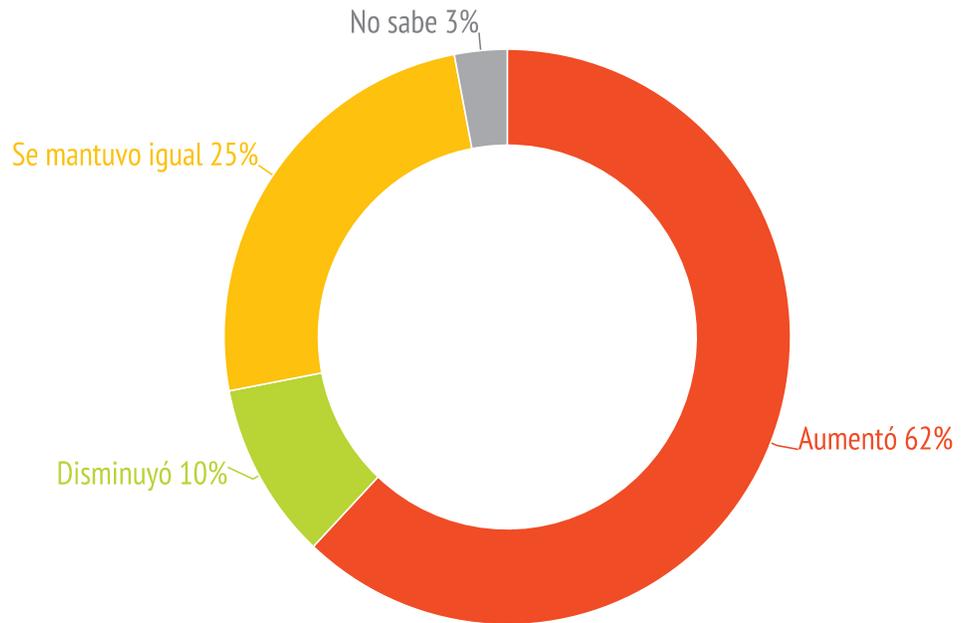
Categorías	Factores	Comentarios del Evaluador
Antecedentes		Cambio de gobierno con repercusiones en la estrategia salarial y en la contratación de personal. Se profundiza la evaluación institucional.
Análisis del Contexto Institucional	Análisis del marco legal	Se estructura a partir de la Constitución de 1988, de las Enmiendas Constitucionales respectivas, de las Leyes Presupuestarias, de las Leyes Ordinarias Complementarias y de las Medidas Provisorias.
Análisis Funcional del Servicio Civil	Análisis organizativo de la función Recursos Humanos	SEGES, dentro del Ministerio de Planificación, es el órgano central de gestión pública con perfil muy técnico. SRH tiene atribuciones operativas, también dentro del Ministerio, pero reviste un interés de defensa de las demandas de los funcionarios. A estos órganos se debe agregar la Casa Civil, con funciones de coordinación ministerial.
Análisis por Subsistemas	Indicadores cuantitativos del sistema de SC analizado	Baja sostenida de los niveles de empleo público, siendo uno de los más bajos de la región e incluso en comparación con países de la OECD.
	Planificación	El Plan Plurianual (PPA) es el instrumento macro de planificación estratégica aunque no se ata a los recursos humanos directamente. La planificación de recursos humanos no está institucionalizada, y depende de la voluntad de las organizaciones. Falta información de base e incluso la difusión de metas institucionales para todo el gobierno federal.
	Organización del trabajo	Aún prevalece el perfil operacional. Se ha intentado, con dificultad, introducir criterios de carrera horizontal. Los nuevos perfiles, especialmente en áreas sociales, no son necesariamente los más estratégicos por las negociaciones políticas y en contra de la proyección racional inicial de perfiles de cargos.
	Gestión del empleo	Hay garantías de equidad e incluso de acción afirmativa, y concursos por mérito para el ingreso. Las FCT y funciones gratificadas están incluso por debajo del crecimiento de las organizaciones. Se ha podido reglamentar la desvinculación por mal desempeño.
	Gestión del Rendimiento	La evaluación institucional, donde existe, funciona mejor que la individual. La evaluación individual, con excepciones como las áreas económicas, presenta problemas de validez. Raramente los jefes se preocupan por establecer metas de desempeño para los funcionarios porque falta cultura de dirección.
	Gestión de la Compensación	Se ha reducido la distorsión de sueldos al racionalizar las gratificaciones. Se busca que las gratificaciones actúen como incentivo, atándolas a la evaluación institucional e individual. Se ha buscado aumentar los salarios de los puestos más altos para hacerlos competitivos y se ha aumentado también la amplitud de la carrera, con algunas distorsiones.
	Gestión del Desarrollo	El progreso es lento y asociado a la antigüedad. Se ha hecho un esfuerzo de compensar los PCC abriendo los FCT. La capacitación se ha vuelto más importante.
Índices del Sistema de Servicio Civil	Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales	No hay instrumentos formales de gestión de clima. Mesa de Negociación Permanente con los sindicatos con Lula, con ventajas y desventajas. Se destaca además un clima informal relativamente bueno y mejor que el del sector privado.
		Los valores más bajos corresponden a capacidad integradora y eficiencia con un 56% mientras que el mayor valor corresponde a mérito con un 87%. Promedio cercano a 50%.

ANEXO 19. IACOVIELLO & ZUNAVIC (2006). SÍNTESIS DEL DIAGNÓSTICO CASO BRASIL. EN: ECHEBARRÍA, KOLDO (2006) INFORME SOBRE LA SITUACIÓN DEL SERVICIO CIVIL EN AMÉRICA LATINA. TABLA SÍNTESIS (p.140).

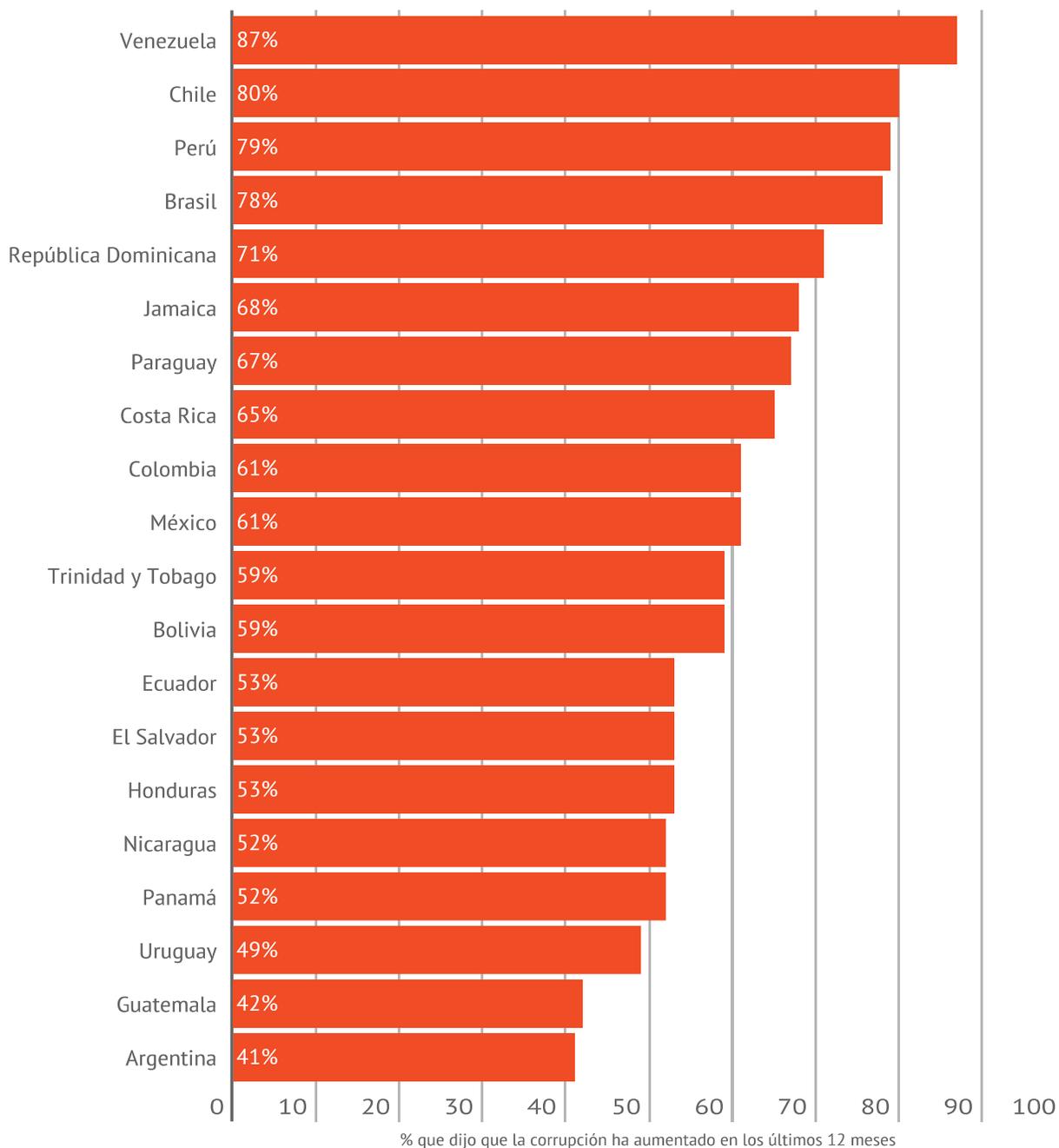
Categorías	Factores	Comentarios del Evaluador
Antecedentes		Cambio de gobierno y aprobación de la LSPC, limitada únicamente a puestos de mando.
Análisis del contexto institucional	Análisis del marco legal	Existen múltiples instrumentos legales pero algunas leyes básicas. La dualidad del sistema de empleo —personal de base versus personal de confianza— se asienta en el Art. 123, Constitución. En este sentido, la LSPC es de naturaleza administrativa y no laboral porque no tiene su fundamento en el Art. 123 de la Constitución, al crear un nuevo segmento de “personal de carrera”.
Análisis funcional del servicio civil	Análisis organizativo de la función Recursos Humanos	La SFP es el organismo de asesoría y ejecución de las nuevas políticas en recursos humanos, aunque la SHCP sigue siendo central por sus potestades presupuestarias.
Análisis por subsistemas	Indicadores cuantitativos	Se destaca la alta compresión salarial y la ineficiencia del gasto.
	Planificación	Si bien impera una planificación básicamente presupuestal, la LSPC busca instaurar una verdadera planificación funcional a través de la creación de un registro RUSP que permita hacer valoraciones cualitativas y cuantitativas del personal necesario. Ajustes presupuestarios anuales pueden introducir distorsiones.
	Organización del trabajo	Se está trabajando en los perfiles de puestos, comenzando con los de carrera aunque los perfiles se ajustan al revisarse las estructuras organizacionales. Las guías para los perfiles de puestos deberían ser más estables.
	Gestión del empleo	No hay gestión de carrera para los funcionarios de base. Los sindicatos se limitan a establecer condiciones de trabajo. La LSPC establece un subsistema de selección de personal claro para el personal de carrera.
	Gestión del Rendimiento	Los funcionarios de base tiene un rendimiento muy bajo, y los arreglos sindicales no contemplan este tipo de aspectos. La Norma de Evaluación de Desempeño, de agosto 2004, apunta a cambiar esto introduciendo la evaluación de los logros de este personal. El personal de carrera está sujeto al sistema de Evaluación Integral Individual donde se incluye una evaluación por desempeño y la evaluación de metas del plan individual de carrera.
	Gestión de la Compensación	El componente móvil del salario ha ido perdiendo peso frente a las percepciones ordinarias. No obstante ello, el salario no guarda relación con la complejidad y responsabilidad del trabajo. Se espera que los sistemas de valoración de puestos, actualmente en operación, colaboren a aumentar la correspondencia entre las tareas y las retribuciones y así fortalecer el principio de “igual pago por igual trabajo.”
	Gestión del Desarrollo	El personal de base no tiene opciones de movilidad, mientras que para el personal de carrera se esperan múltiples formas de progreso funcional: jerárquico, lateral, horizontal, e incluso intercambios con entidades privadas.
Índices del sistema de servicio civil	Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales	En las relaciones laborales del personal de base el sindicato es central, pero aunque garantiza su inamovilidad y asegura varios beneficios sociales, ha introducido inercias que han colaborado con la desmotivación de buena parte de dicho personal. Las relaciones laborales del personal de carrera están aún un poco confusas dado que a veces la LSPC parece adquirir un carácter administrativo y otras veces laboral. Cuenta con amplias prestaciones sociales y se espera que los Comités de Profesionalización y las Direcciones de Recursos Humanos fomenten una cultura de continua retroalimentación entre directivos y subalternos.
		Los índices no son altos pero son todos relativamente parejos.

ANEXO 20. TRANSPARENCY INTERNATIONAL THE GLOBAL COALITION AGAINST CORRUPTION (2017). PERCEPCIONES DE CORRUPCIÓN: MEDIDAS GUBERNAMENTALES (p.9).

¿CUÁNTO HA CAMBIADO EL NIVEL DE CORRUPCIÓN EN LOS ÚLTIMOS 12 MESES?

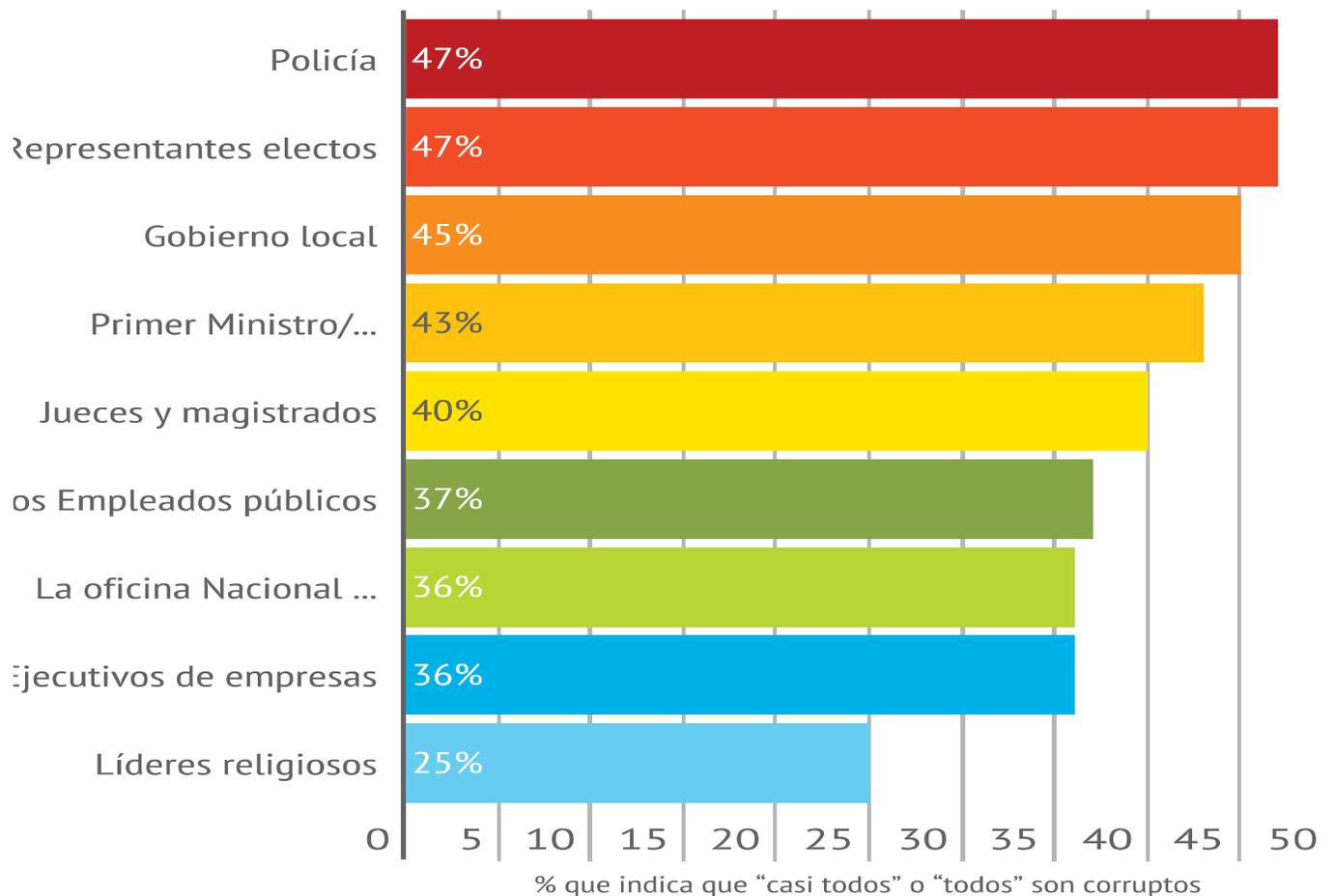


ANEXO 21. TRANSPARENCY INTERNATIONAL THE GLOBAL COALITION AGAINST CORRUPTION (2017). PORCENTAJE DE PERSONAS QUE CREEN QUE EL NIVEL DE CORRUPCIÓN HA AUMENTADO - RESULTADOS POR PAÍS (p. 10).



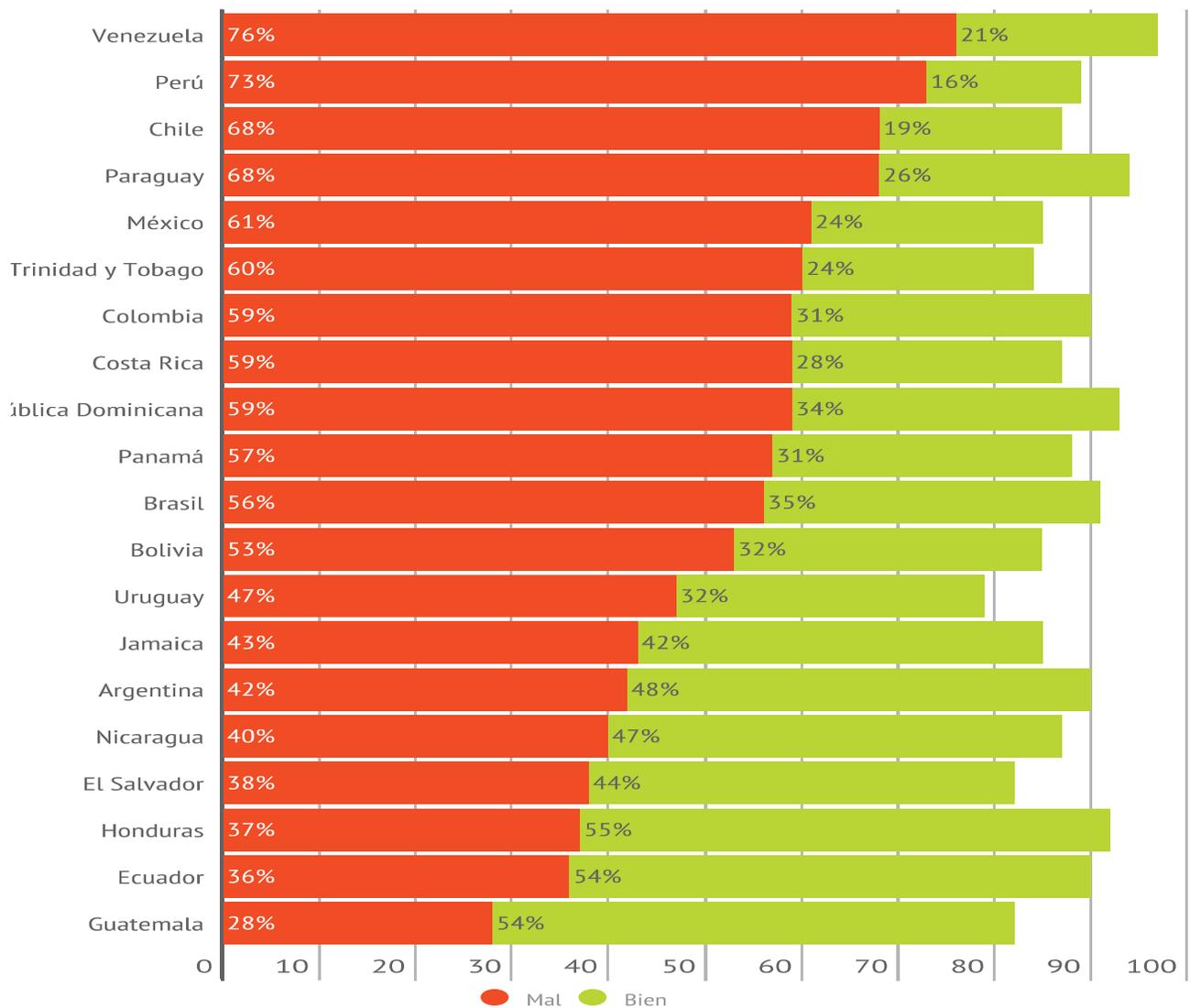
NOTA: En donde Chile, Brasil, Colombia y México, lideran los primeros puestos de aumento en corrupción.

ANEXO 22. TRANSPARENCY INTERNATIONAL THE GLOBAL COALITION AGAINST CORRUPTION (2017). ¿QUÉ GRADO DE CORRUPCIÓN HAY EN LAS DISTINTAS INSTITUCIONES Y GRUPOS DE LA SOCIEDAD? - PORCENTAJE DE RESPUESTA “LA MAYORÍA O TODOS SON CORRUPTOS” (p.11).



NOTA: Servicio Público (empleados) ubicados en el sexto lugar de la tabla.

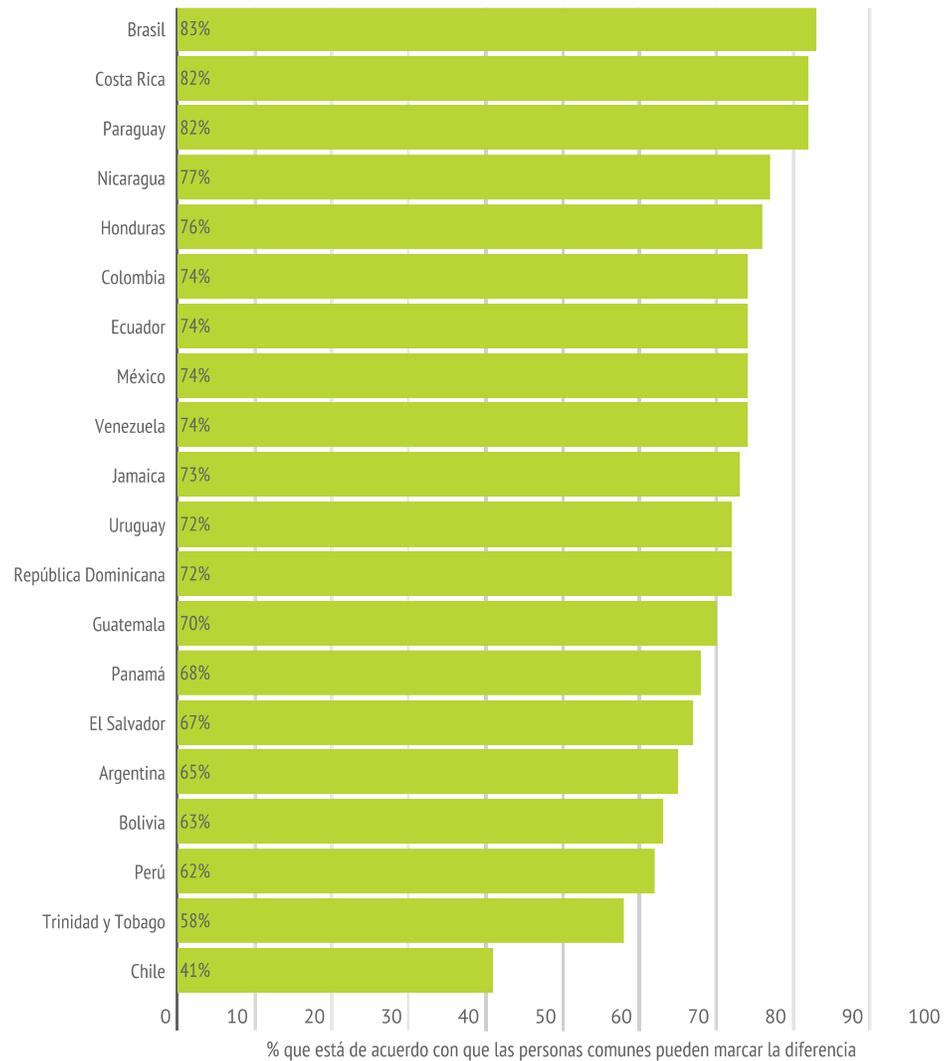
ANEXO 23. TRANSPARENCY INTERNATIONAL THE GLOBAL COALITION AGAINST CORRUPTION (2017). ¿QUÉ TAN BIEN O QUÉ TAN MAL ESTÁ ACTUANDO EL GOBIERNO EN LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN? RESULTADOS POR PAÍS. (p.12)



NOTA: Chile, México, Colombia y Brasil dentro de los primeros 11 países con peor evaluación de sus gobiernos respecto a la erradicación de la corrupción.

ANEXO 24. TRANSPARENCY INTERNATIONAL THE GLOBAL COALITION AGAINST CORRUPTION (2017) (p. 26).

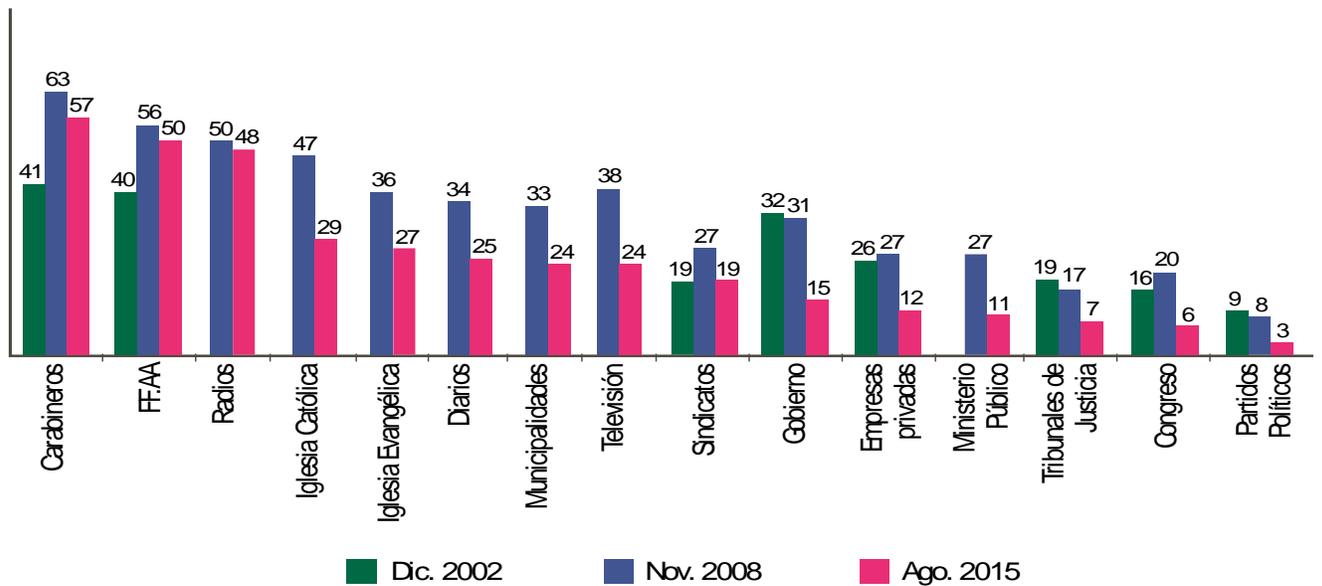
¿LAS PERSONAS COMUNES PUEDEN HACER UNA DIFERENCIA EN LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN?
 – RESULTADOS POR PAÍS (DE ACUERDO)



P. Indique si está de acuerdo o en desacuerdo con el siguiente enunciado: “Las personas comunes pueden marcar la diferencia en la lucha contra la corrupción”.
 Base: todos los encuestados, excluidas las respuestas faltantes. Para facilitar la comparación, no se muestran las respuestas “Muy en desacuerdo”, “En desacuerdo”, “Ninguna de las dos” y “No sabe”.

NOTA: Chile como el país cuyos entrevistados **No cree que las personas comunes puedan hacer una diferencia en la lucha contra la corrupción.**

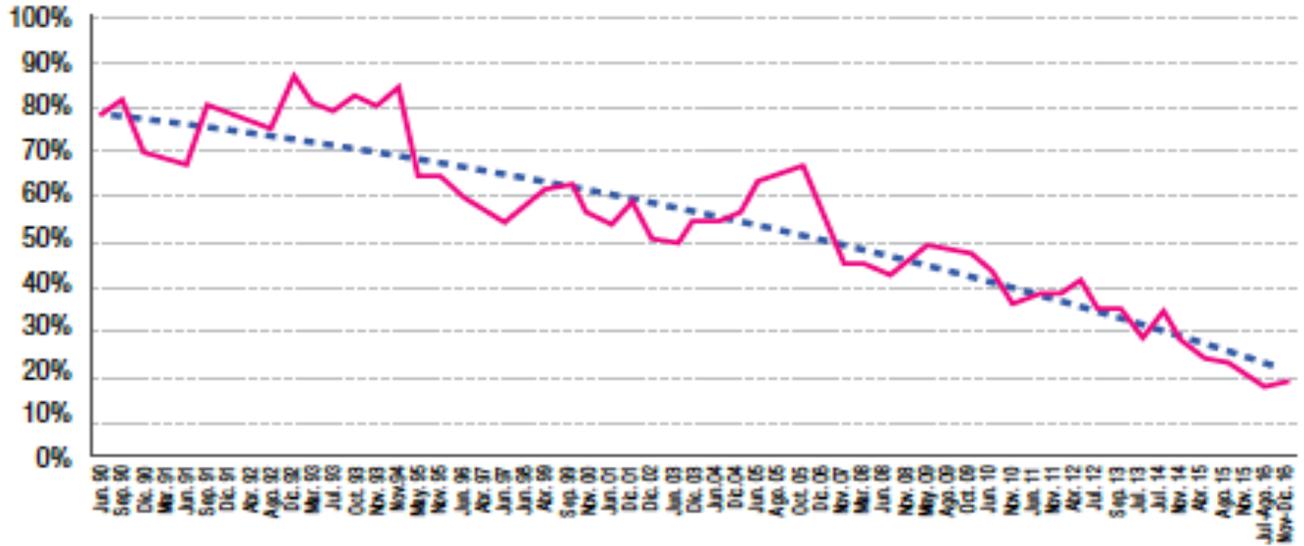
ANEXO 25. CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS (2016). CONFIANZA EN LAS INSTITUCIONES, AÑO (2002-2015) (p.153).



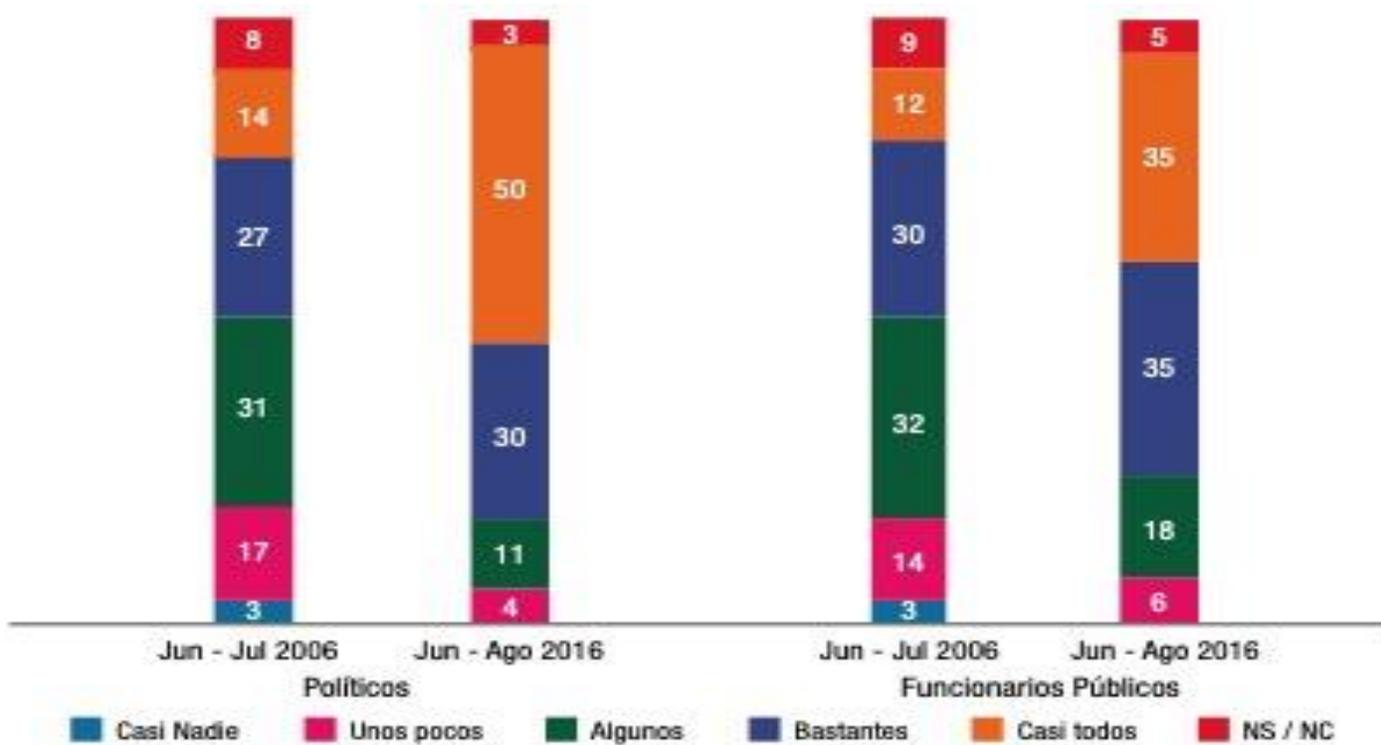
Nota: Porcentaje de chilenos que expresan “Mucha confianza” o “Bastante confianza” en cada una de las instituciones y organizaciones listadas. Fuente: CEP, Encuestas Nacionales.

NOTA: Observándose una caída significativa de confianza en los Municipios (como servicio público) junto a los Partidos políticos.

ANEXO 26. CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS CEP (2016). PORCENTAJE DE CHILENOS QUE SE IDENTIFICAN CON UN PARTIDO POLÍTICO, 1990-2016.



ANEXO 27. CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS CEP (2016). ¿CUÁNTOS POLÍTICOS Y FUNCIONARIOS PÚBLICOS EN CHILE ESTÁN INVOLUCRADOS EN ACTOS DE CORRUPCIÓN? 2006-2016.



Nota: Respuestas a las preguntas: "En su opinión, ¿cuántos políticos en Chile están involucrados en actos de corrupción?" "Y, en su opinión, ¿cuántos funcionarios públicos en Chile están involucrados en actos de corrupción?". Fuente: CEP, Encuestas Nacionales junio-julio 2006 y julio-agosto 2016.

- **Nota:** El 80% de los Chilenos cree bastante o casi todos los políticos en Chile están involucrados en actos de corrupción al 2016. Y respecto a los funcionarios públicos, un 70% de los encuestados piensa que bastante o casi todos están inmiscuidos en actos corruptos (financiamiento ilegal de la política, tráfico de influencias y asignación de beneficios ilegítimos, que involucran tanto a parlamentarios como a funcionarios del Estado) CEP, (2016). (p. 172).