

Alta Dirección Pública Municipal: un primer paso para resolver los nudos críticos de la descentralización chilena

**Javier Fuenzalida Aguirre,
José Inostroza Lara y
Marjorie Morales Casetti**

Javier Fuenzalida Aguirre

Ingeniero Civil Industrial y Magíster en Gestión y Políticas Públicas por la Universidad de Chile. Profesor de jornada parcial del Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile e investigador del Centro de Sistemas Públicos de la Universidad de Chile. Actualmente cursa un Ph.D. en Administración Pública en Rutgers University, The State University of New Jersey.

José Inostroza Lara

Abogado y Magíster en Gestión y Políticas Públicas por la Universidad de Chile. Director Ejecutivo del Centro de Sistemas Públicos de la Universidad de Chile. Especialista en gestión pública, reforma del Estado, descentralización y gestión estratégica en organizaciones públicas. Investigador, profesor de pre y postgrado en el Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile y consultor en temas de gestión pública.

Marjorie Morales Casetti

Ingeniero Civil Industrial, Doctora en Ciencias Sociales mención Ciencia Política y Maestra en Gobierno y Asuntos Públicos por FLACSO México. Profesora jornada completa e investigadora del Departamento de Ingeniería de Sistemas de la Universidad de La Frontera. Consultora en temas de gestión pública y desarrollo territorial.

Las comunicaciones con los autores pueden dirigirse a:

E-mails: javier.fuenzalida@rutgers.edu

jinostro@dii.uchile.cl

marjorie.morales@ufrontera.cl

Pese a todas las políticas y a muchas otras cuya implementación no ha prosperado, el fortalecimiento de los gobiernos locales está lejos de alcanzarse.

Alta Dirección Pública Municipal: un primer paso para resolver los nudos críticos de la descentralización chilena

Introducción

El 21 de mayo de 2010, el presidente Sebastián Piñera señaló: “Todo aquello que puedan realizar los gobiernos regionales mejor que el gobierno central, será de competencia de las regiones. Y todo lo que puedan hacer mejor los municipios que los gobiernos regionales, será de competencia de los municipios [...] estas mayores funciones, atribuciones y recursos exigen también una mejor gestión y transparencia”. Este anuncio es antecedido por décadas de políticas públicas que han intentado promover un mejor desarrollo municipal en Chile. En 1988 se promulgó la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (LOCM) que regula sus funciones y atribuciones, la cual ha tenido más de 40 modificaciones. Algunas buscan impulsar una mejor gestión: en 1994 se creó el Programa de Fortalecimiento Institucional Municipal (PROFIM); en 1996 se introdujeron modificaciones como facultades de asociación, instrumentos de planificación territorial y mayores atribuciones para fiscalizar (Leyton, 2006); y en 1997 se creó el Sistema Nacional de Información Municipal (SINIM) como herramienta de soporte para la toma de decisiones en los gobiernos locales.

Las iniciativas del Estado también se han orientado hacia una mayor democratización y han abordado aspectos financieros. En 1992 se efectuó la primera elección democrática de alcaldes -antes designados por el Presidente-, en 1993 se establecieron los Consejos Económicos y Sociales Comunes (CESCO) para formalizar la participación ciudadana, y en 1996 se legisló sobre la elección por separado de alcaldes y concejales de un municipio. Ese mismo año se creó la Ley de Rentas Municipales, que fue modificada en 2001 y que constituye el actual marco normativo de la gestión financiera de los municipios.

Pese a todas las políticas mencionadas y a muchas otras cuya implementación no ha prosperado, el fortalecimiento de los gobiernos locales está lejos de alcanzarse. Medidas provenientes desde el nivel central que restringen su gestión y autonomía, insuficientes recursos financieros y humanos para la prestación de variados servicios, falta

Recibido: 19-11-2013. Aceptado: 03-04-2014.

de mecanismos efectivos para medir la gestión municipal, y desconianza de la ciudadanía y del gobierno central, configuran una tensa relación entre este último y las municipalidades del país. Este difícil contexto constituye una barrera para la modernización municipal, estudiada en forma y fondo por diversos autores (Bernstein e Inostroza, 2009; Von Baer, 2009; Waissbluth y Arredondo, 2011). Es más, en materia de educación pública hay un eventual riesgo de retroceso. Producto de la insatisfacción y de manifestaciones de la ciudadanía por la calidad educativa que se presta en los municipios, se está discutiendo una recentralización de estos servicios, traspasados hacia las municipalidades en el año 1981 (Libertad y Desarrollo, 2011) y que representa aproximadamente el 35% de la matrícula escolar del país a la fecha.

Ante el escenario descrito, este artículo explora los factores que permiten explicar esta tensión entre el gobierno central y los gobiernos locales, a través de una perspectiva que no subestima su complejidad y que ofrece posibles vías de solución estableciendo principios de diseño e implementación. En la siguiente sección se presenta el contexto municipal en Chile, considerando las condiciones financieras y de recursos humanos de los municipios, y los desafíos a los cuales deben responder. Luego se identifican las barreras que obstruyen el proceso descentralizador en el país y se proponen estrategias para abordar su complejidad, destacándose el fortalecimiento de capacidades directivas regionales. Abordando esto último, en la cuarta sección se estudian y se extraen aprendizajes de los sistemas de servicio civil existentes en diversos países. Finalmente se establecen los principios de diseño y recomendaciones para la implementación de un Sistema de Alta Dirección Pública Municipal en Chile, y se dan a conocer algunas reflexiones.

1. Contexto municipal en Chile

Las municipalidades son corporaciones autónomas de derecho público con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de las respectivas comunas (LOCM). Este propósito se realiza por medio de la administración de una comuna o agrupación de comunas. La naturaleza de las municipalidades es dual: si bien su condición es autónoma (*gobiernos locales*), son órganos de la Administración del Estado y por ende su acción debe estar en el marco de planes nacionales y

regionales, y en constante coordinación para evitar la duplicación o interferencia de funciones con otras organizaciones del Estado del nivel central o subnacional.

Existe relativo consenso respecto de la insuficiencia de las condiciones de gestión municipal, focalizadas particularmente en la disposición de recursos humanos y financieros (Horst, 2007; Waissbluth, Leyton e Inostroza, 2007; Bernstein e Inostroza, 2009). En un estudio focalizado en la Región Metropolitana, Matus ...[et al] (2007) caracterizan y contextualizan las condiciones organizacionales de 52 municipios de la Región, concluyendo que en nueve de ellos sus condiciones para gestionar son insuficientes y en 22 se alcanza solo el umbral mínimo para una gestión de calidad.

Los ingresos municipales se componen principalmente de los ingresos propios permanentes provenientes del cobro de impuestos territoriales y patentes comerciales; del Fondo Común Municipal (FCM); de las transferencias condicionadas de recursos provenientes desde el nivel central; y de otros ingresos, como donaciones de otros municipios, o endeudamiento. En el Cuadro 1 se presenta la distribución de ingresos de los 345 municipios del país para la serie 2008-2012 en miles de dólares.

Cuadro 1
Ingresos totales municipales según fuente 2008-2012

Ingresos municipales	2008		2009		2010		2011	
	MUS\$	%	MUS\$	%	MUS\$	%	MUS\$	%
Ingresos Propios Permanentes (IPP)	1.572.817	41%	1.706.843	41%	1.768.120	40%	1.999.196	41%
Ingresos por Fondo Común Municipal (FCM)	1.131.464	30%	1.277.610	31%	1.275.118	29%	1.393.537	29%
Ingresos por Transferencias	374.267	10%	446.147	11%	536.455	12%	529.871	11%
Otros Ingresos Municipales	720.711	19%	681.120	17%	830.347	19%	919.991	19%
Ingresos Municipales (Ingreso Total Percibido)	3.799.259	100%	4.111.720	100%	4.410.040	100%	4.842.595	100%

Fuente: elaboración propia (datos del Sistema Nacional de Información Municipal, <http://www.sinim.gov.cl>). Valores reales a diciembre de 2013.

El FCM es un mecanismo de redistribución solidario compuesto por contribuciones monetarias del gobierno central y por los aportes que hace cada municipio del país sobre la base de un margen porcentual definido. Para el caso del impuesto territorial es de un 60% sobre los ingresos percibidos, un 62,5% respecto de los permisos de circulación y un 100% de las multas de tránsito detectadas por

foto-radares (esto puede variar a un 70% bajo infracciones específicas)¹. En consecuencia, muchos de los recursos que se recaudan de manera autónoma terminan siendo redistribuidos en función de un coeficiente de participación del FCM, el cual está determinado por indicadores de pobreza y de ingresos de los habitantes de la comuna, y por el número de predios exentos del cobro de impuestos (Henríquez y Fuenzalida, 2011). Evidentemente, se entregan mayores recursos a quienes están en condiciones más desfavorables.

Dentro de los efectos del sistema de redistribución descrito se han originado importantes desincentivos a la recaudación autónoma de ingresos, generándose en muchos gobiernos locales una actitud pasiva al confiar en la existencia de este sistema de soporte financiero para solventar sus operaciones. En efecto, Horst (2009), analizando la relación entre lo que cada municipio aporta al FCM y percibe del mismo, concluye categóricamente que 317 de los 345 municipios del país son receptores exclusivos del FCM y captan al menos el doble de ingresos de los que aportan al Fondo, mientras que solo 14 de ellos pueden considerarse aportadores, pues entregan más del 10% de los ingresos que reciben. En la misma línea, Bernstein (2010) concluye que el 81% de los municipios no es capaz de financiar sus operaciones, estableciendo además que el FCM es un mecanismo injusto y muy limitado en los recursos que genera.

Por otra parte, las condiciones laborales en los municipios no son atractivas. Un 30% de los trabajadores municipales del país trabaja bajo la precaria modalidad contractual “a honorarios” (Bernstein e Inostroza, 2009), vínculo que no representa ninguna responsabilidad administrativa para los funcionarios, ni tampoco deberes para el empleador en materia de previsión de salud o pago de cotizaciones. Adicionalmente, los salarios ofrecidos en las municipalidades son relativamente menos competitivos que en otros organismos del Estado (SUBDERE, 2005). Esta condición se acentúa al subir en la escala jerárquica, con mayores responsabilidades y expectativas salariales. En una encuesta aplicada a directivos municipales en el año 2010, uno de los aspectos peor evaluados fueron las remuneraciones: más de un 80% de los informantes manifestó completa insatisfacción, lo que constituye una barrera crítica para la atracción de candidatos idóneos hacia cargos de alta responsabilidad (Fuenzalida, 2011). Asimismo, la Asociación Chilena de Municipalidades (2010), basándose en la revisión de documentos de la Biblioteca del Congreso Nacional, confirmó la inexistencia nominal de un 42% de cargos directivos (1.402)

El municipio es responsable del 35% de la educación escolar del país, de cerca del 70% de las atenciones de salud primaria, y de operacionalizar el Sistema de Protección Social.

a lo largo del país, los cuales, al no estar debidamente protocolizados, se ejercen informalmente, con la debida merma en la legitimidad organizacional y salarial que ello implica.

Como un efecto del bajo atractivo relativo, muchos de los funcionarios municipales han llegado a ocupar sus puestos de trabajo como primera experiencia laboral significativa (SUBDERE, 2005); estos funcionarios, luego de adquirir una *expertise* suficiente, emigran a otros empleos buscando mejores perspectivas laborales (Barros ...[et al], 2011). Adicionalmente, en materia de competencias técnicas, se presentan importantes diferencias en el grado de profesionalización del gobierno central al compararlo con el municipal. Mientras en el primer caso este alcanza un 60%, en el segundo es de solo un 35% (Horst, 2007; Rosales, 2006). Otra consecuencia importante -y quizás la más perjudicial para la eficiencia en el uso de recursos- es la alta tasa de rotación de funcionarios (SUBDERE, 2005).

Lo más complicado del escenario descrito es que el margen de acción legal que el municipio tiene para revertir la situación es reducido. Instituciones formales que vinculan funcionarios con gobiernos locales, como el estatuto administrativo y normas laborales para escuelas municipalizadas y centros de atención de salud primaria, han sido impulsadas a nivel nacional por parte del gobierno central y representan rigideces administrativas difíciles de sortear (Waissbluth ...[et al], 2007).

Pese a que las desfavorables condiciones descritas representan el grueso de la realidad municipal en Chile, tienen un contrapunto en determinadas municipalidades donde existen recursos financieros y humanos adecuados para operar. El problema es que los servicios entregados a la ciudadanía al nivel local se encuentran relativamente estandarizados y los niveles de exigencia se establecen -para todos- en virtud de estos casos particulares de sanidad organizacional y financiera (Waissbluth y Arredondo, 2011; Rosales, 2006). En consecuencia, lo “esperable” en materia de educación, salud o bienestar social es similar para cada municipio, independiente de sus factores de contexto. Esto es comprensible considerando cuánto de los servicios públicos que entrega el Estado se canaliza a través del nivel local. De hecho, se ha caracterizado a los municipios como la puerta de entrada de la ciudadanía hacia el Estado, lo cual es indiscutible si se considera que el municipio es responsable del 35% de la educación escolar del país, de cerca del 70% de las atenciones de salud primaria, y de operacionalizar el Sistema de Protección Social. Estos

servicios, pese a estar financiados a través de transferencias condicionadas provenientes del gobierno central, han significado costos de producción elevados, una alta responsabilidad por el impacto de los servicios públicos mencionados y un elevado nivel de endeudamiento municipal, que profundiza el desalentador panorama financiero ya descrito. Este último problema se genera mayoritariamente por la educación municipalizada, pues los insuficientes recursos provenientes desde el nivel central para estos fines son utilizados, en muchos casos, para cubrir necesidades más urgentes de la comunidad o de mayor rédito político (Waissbluth ...[et al], 2010).

No obstante, educación, salud primaria y protección social no son los únicos servicios públicos que se proporcionan al nivel local. Muchos otros pueden -potencialmente- incorporarse a la lista y terminar por completar la complejidad que involucra el quehacer municipal, si se considera la diversidad de su naturaleza. Es difícil determinar en forma precisa el número de prestaciones porque existe una base de servicios sobre la cual los municipios deciden autónomamente sobre su provisión; Bernstein e Inostroza (2009) estiman que podrían llegar a ser 75, conceptualizando el municipio como *supermercado de servicios*. Esta elevada cantidad potencial de servicios y la cercanía de las municipalidades a la ciudadanía en comparación con otros organismos del Estado, han generado considerables expectativas en las personas sobre las responsabilidades de los gobiernos locales en la solución de sus problemas. Según encuestas de opinión pública aplicadas por el Instituto Chileno de Estudio Municipales (2010), las personas señalan en primera preferencia (54,5%) a los municipios como las entidades llamadas a solucionar las dificultades de su comunidad.

Si se analizan los resultados anteriores junto a otro tipo de mediciones, como la confianza de la ciudadanía en los municipios, es posible inferir un clima de alta exigencia hacia los gobiernos locales, pero también de desconfianza. En la medición noviembre-diciembre de 2011 y julio-agosto de 2012 del Centro de Estudios Públicos², quienes declaran tener confianza en las municipalidades alcanzan un 25%. Esta cifra es relativamente baja en comparación al 38% del año 2010 y en relación con la confianza en otras organizaciones como Carabineros o los medios de comunicación. La percepción de la corrupción ha sido un factor determinante en la merma de la confianza municipal por parte de la ciudadanía. Según estudios de opinión efectuados a altos ejecutivos y empresarios de Chile (Libertad y Desarrollo, 2012), los municipios encabezan el *ranking* de corrupción entre las organizaciones del Estado. El mismo resultado se presenta

Chile es uno de los países con menor índice de autonomía del gasto municipal, esto es, recursos que son de libre decisión para la gestión de autoridades locales.

cuando se pregunta a las personas si han tenido conocimiento directo de hechos de corrupción: los municipios llevan la delantera, seguidos por ministerios y empresas públicas.

Uno de los efectos que tienen estas desfavorables cifras de confianza ciudadana es la mala percepción de la gestión municipal por parte de otros organismos del Estado, en particular desde el nivel central. Como resultado, se han generado mecanismos de control exhaustivos hacia los gobiernos locales para evitar cualquier desprolijidad administrativa, lo que conlleva restricciones de autonomía importantes. La situación ha llegado a tal punto, que Chile es uno de los países con menor índice de autonomía del gasto municipal, esto es, recursos que son de libre decisión para la gestión de autoridades locales. Mientras países más descentralizados como Finlandia, Suecia y Singapur cifran este indicador en 30%, y países con un adecuado nivel de descentralización como Australia y Alemania lo estiman en un 20%, en Chile este número no alcanza un 7% (Bernstein e Inostroza, 2009: 273).

Otro tema importante corresponde a la falta de sistemas de medición robustos que permitan tomar decisiones o rediseñar políticas públicas en materia de descentralización y municipalización. El año 2000, la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) comenzó a aplicar un modelo de gestión estandarizado para generar mediciones objetivas del desempeño, inspirado en los modelos de calidad ISO y Malcolm Baldrige. Catorce años después de la implementación de esta iniciativa, los resultados no permiten establecer conclusiones claras sobre qué tan bien (o mal) están desarrollando sus funciones los municipios.

El fenómeno descrito no puede simplificarse a una lógica lineal de causa y efecto; más bien se puede analizar como un sistema complejo, compuesto por múltiples partes que tienden a autoorganizarse en forma espontánea bajo reglas propias e independientes de otras (Gharajedaghi, 1999). Dentro de las características más importantes de estos sistemas se encuentran las múltiples interacciones entre sus componentes, su evolución en el tiempo con fuerte influencia de su historia en el comportamiento futuro *-path dependence* (North, 1990)-, son abiertos e interactúan con su entorno. Esta última característica es esencial para comprender la tensión entre el gobierno central y los municipios en un contexto más amplio: el proceso descentralizador en Chile. A continuación se presenta una comprensión integrada de los nudos críticos de la descentralización en Chile.

Algunos autores han establecido que el progreso del país, derivado de un modelo de desarrollo centralista, es otro factor que reduce las posibilidades de posicionar la descentralización como una necesidad.

2. La descentralización en Chile como marco explicativo de la tensión entre el gobierno central y los municipios

La clase política del país no ha considerado la descentralización ni la atribución de mayores competencias, funciones y recursos a municipios como un tema relevante. Esto es lógico al observar que la ciudadanía no se ha manifestado notoriamente al respecto y, por tanto, no ha impulsado el tema a la agenda pública. Incluso, algunos autores paradójicamente han establecido que el progreso del país, derivado de un modelo de desarrollo centralista, es también otro factor que reduce las posibilidades de posicionar la descentralización como una necesidad (Inostroza y Fuenzalida, 2014). Este desempeño puede evidenciarse al considerar algunos indicadores de macro-rendimiento del país: el PIB per cápita, desde 1990 en adelante, ha aumentado sostenidamente pasando de US\$ 2.388 a US\$ 15.452 durante el 2012; los índices de cobertura escolar han aumentado hasta alcanzar casi un 100% en la actualidad; la esperanza de vida ha aumentado hasta los 79 años (a fines de los sesenta no alcanzaba los 57 años)³; y la eficiencia del sistema público de salud ocupa el sexto lugar según el *ranking* elaborado por el Banco Central Europeo (Riquelme, 2006). Estos resultados, en comparación a la insuficiente evidencia objetiva del rendimiento municipal, son un escenario favorable para organizaciones que se oponen al avance de reformas más descentralizadoras y también para mantener la indiferencia de quienes no ven en la descentralización una ruta crítica para el desarrollo.

El poder de veto, en la definición de Tsebelis (2006), corresponde a la facultad con la que cuentan determinados actores para cambiar la inercia histórica y aprobar una determinada legislación. A medida que aumentan los actores de veto, el poder de incidencia de quien establece la agenda pública disminuye, teniendo que renunciar a muchas de las disposiciones iniciales para lograr acuerdos, o de plano no conseguirlos. Aunque la ciudadanía no ha posicionado la descentralización como un problema público relevante, este sistema complejo se caracteriza por una gran cantidad de actores con intereses poco coincidentes: Confederación Nacional de Funcionarios Municipales de Chile (ASEMUCH), Asociación Chilena de Municipalidades (AChM), SUBDERE, diputados y senadores, la Dirección de Presupuestos (DIPRES) del Ministerio de Hacienda, los quince gobiernos regionales del país y los 345 alcaldes, por mencionar los más relevantes. Estos actores, con distintos incentivos y poder político, determinan un

escenario con altos costos de transacción para acordar reformas, por menores que estas sean (Waissbluth y Arredondo, 2011). Un claro ejemplo de esto ha sido la discusión en torno al Artículo 121 de la Constitución Política (ex Art. 110). Mientras algunos actores, como la AChM, son partidarios de modificarlo para dar mayor flexibilidad, transparencia, autonomía y atribuciones a las municipalidades, otros (en particular la ASEMUCH) conciben esta iniciativa como una amenaza a la estabilidad laboral de funcionarios municipales. A casi 15 años de abierto el debate, todavía no es posible aunar criterios al respecto (Fuenzalida, 2011).

Como una consecuencia cuasi natural del sistema complejo descrito, históricamente las iniciativas que han tratado de avanzar en materia de descentralización han sido lentas y muy costosas y, de lograrse su implementación, en muchos casos no han tenido el impacto deseado (Waissbluth ...[et al], 2007). Las políticas públicas impulsadas se han caracterizado por ser altamente protocolizadas y estructuradas, proveyendo una sobre-simplificación de problemas y de las soluciones que proponen, cuya máxima ha sido la estandarización para reducir costos de producción (Raczynski y Serrano, 2001).

Existe cierto consenso en que la descentralización permite un mayor grado de eficiencia para el país, al delegarse determinadas funciones a niveles subnacionales. Entre sus ventajas, favorece una mayor profundización de la democracia y *accountability*, pues al transferir responsabilidades a gobiernos regionales o locales se alcanza un mayor control por parte de la comunidad y aumenta, con ello, la presión ciudadana por el cumplimiento de sus demandas. Otro aspecto positivo corresponde a la pertinencia en la generación de bienes y servicios públicos a nivel regional y local, producto de un mayor conocimiento de las condiciones y necesidades territoriales. Según Oates (1972), la descentralización, al generar mayor diferenciación territorial, permite una mayor eficiencia asignativa en la entrega de bienes y servicios, ya que la provisión de bienes públicos es más eficaz en tanto se ajusta mejor a la demanda por ellos. Al mismo tiempo, la descentralización puede fomentar la competencia entre distintos gobiernos subnacionales para satisfacer las necesidades de la comunidad, creando una relación más estrecha entre los requerimientos de la ciudadanía, los servicios prestados y el pago por ellos.

No obstante lo anterior, es preciso señalar que la descentralización también implica riesgos, como la generación de cacicazgos locales, la atomización de soluciones públicas que provistas en un nivel más

Entre las propuestas para el fortalecimiento de competencias en los niveles regionales y locales, se encuentra la extensión del Sistema de Alta Dirección Pública del gobierno central hacia gobiernos regionales y municipios.

centralizado podrían integrarse mejor, y una mayor probabilidad de desorden fiscal y de corrupción (Waissbluth y Arredondo, 2011).

Es posible entender la descentralización respecto de tres dimensiones: la política, la administrativa o funcional y la fiscal (Irrarrázaval y Pérez, 2009). El ámbito político se relaciona con la transferencia de procesos democráticos de decisión sobre gasto y financiamiento desde la jurisdicción nacional hacia una subnacional. El aspecto funcional se vincula a casos donde solo se descentraliza la operación de las decisiones adoptadas por el gobierno central. La componente fiscal involucra los mecanismos de distribución de recursos entre los distintos niveles de gobierno para alcanzar el bienestar. Finot (2002) coincide con esta conceptualización de la descentralización en los dos ámbitos inicialmente mencionados, pero sugiere una dimensión de responsabilidad en vez de una fiscal, la cual busca generar canales de información que permitan rendir cuentas tanto a la comunidad como al nivel central.

Las soluciones a los nudos críticos de la descentralización en el país pueden adoptar un matiz político-institucional, uno funcional, o bien uno fiscal. Waissbluth y Arredondo (2011), considerando que se trata de un proceso paulatino, y bajo un criterio de costo-efectividad, sugieren una “trayectoria posible” hacia un Chile más descentralizado. Como medida inicial, los autores proponen comenzar por el fortalecimiento del capital humano en gobiernos regionales y municipalidades. Posteriormente, plantean una desconcentración presupuestaria que permita a los gobiernos subnacionales contar con más recursos, luego una descentralización administrativa para ampliar las atribuciones en el manejo presupuestario de autoridades regionales y locales, y finalmente, las reformas políticas.

Entre las propuestas que Waissbluth y Arredondo (2011) formulan para el fortalecimiento de competencias en los niveles regionales y locales, se encuentra la extensión del Sistema de Alta Dirección Pública (SADP) del gobierno central hacia gobiernos regionales y municipios. Esta iniciativa también ha sido propuesta por un conjunto de *think tanks* organizados en torno al Consorcio para la Reforma del Estado (2009). La extensión del SADP hacia gobiernos regionales y municipios se sustenta en el impacto potencial que significa contar con mejores directivos en el rendimiento de organizaciones públicas. Acuña ...[et al] (2012) plantean, con base en un estudio de 28 organizaciones públicas chilenas, que la calidad de los directivos debe constituir una prioridad fundamental si se trata de generar reformas para mejorar la gestión dentro del Estado.

Por su parte, Waissbluth (2006b: 1), como resultado de un análisis de los procesos de reforma del Estado desde el año 1999 al 2005 en Chile, es categórico cuando menciona que “las reformas más exitosas, las instituciones que más avanzaron, estuvieron ligadas a liderazgos gerenciales de alta calidad. Por el contrario, donde esto no ocurrió, el avance fue casi nulo”.

Valdés (2001) señala el impacto de la calidad directiva en el crecimiento económico de un país y afirma que si Chile hubiese tenido directivos públicos como los de Hong Kong durante el período 1970-1990, el crecimiento económico hubiese sido superior en 1,5 puntos porcentuales del PIB cada año. Asimismo, de contar con directivos como los de Singapur, el crecimiento habría sido superior en 2,1 puntos porcentuales del PIB anuales, es decir, aproximadamente entre 3.000 y 4.000 millones de dólares al año. De manera similar, Collins (2005) señala que el éxito de las organizaciones se debe más a actitudes y enfoques de sus líderes que a otros factores ajenos a su gestión. Tal como sugiere Deming (2000), el porqué de esta importancia se asocia con los efectos positivos que genera un directivo competente en los procesos de transformación organizacional.

En una perspectiva contraria, Seddon (2008) considera menos determinante la figura del directivo, argumentando que en una organización en la cual los funcionarios desempeñan adecuadamente su trabajo, la tarea de motivación, articulación y control que desarrollan los líderes de ella es menos necesaria. Seddon tiene razón al criticar la tendencia a dar un valor omniexplicativo al directivo en relación con el desempeño organizacional. En el fondo, advierte que una atribución de importancia desmedida podría ser disruptiva en relación con el equilibrio organizacional. En todo caso, esta postura no niega el impacto positivo de contar con un *directivo adecuado*, uno que tenga una visión y práctica sistémica en la organización. Así también, un *mal directivo* puede ser dañino. En el caso municipal, esta visión hace un llamado de atención respecto de los potenciales desequilibrios de un diseño de SADP exclusivamente focalizado en el directivo y no en las particularidades de los gobiernos locales. En otras palabras, un SADP es un subsistema, no todo el sistema.

En suma, el fortalecimiento de las competencias directivas a nivel regional y local constituye un primer paso para la descentralización efectiva del país. El diseño de mecanismos de reclutamiento y selección para contar con mejores directivos en dichos niveles, constituye una medida lógica. Precisamente, el SADP permite el cumplimiento

¿Los cargos de alta dirección pública deben ser de confianza política o deben ser totalmente profesionalizados? Considerando la disyuntiva anterior, la evidencia internacional muestra que se ha optado por distintas configuraciones del servicio civil.

de este objetivo, en tanto maximiza las posibilidades de contar con personas adecuadas sobre la base del mérito y minimiza la probabilidad de fuga de dichas personas (Huerta, 2011; Lafuente, 2011). A continuación se revisarán los fundamentos conceptuales tras la creación de este tipo de sistemas dentro del servicio civil, los enfoques de diseño que estos han seguido en diversos países y la experiencia chilena en la materia.

3. Servicio Civil y Alta Dirección Pública

Uno de los objetivos de las reformas de gestión pública iniciada en los años ochenta fue desarrollar sistemas de servicio civil bajo criterios de mérito y flexibilidad (Echebarría, 2006). Estos cambios dejaron atrás la llamada burocracia weberiana, caracterizada por una rigurosa jerarquía administrativa en la que funcionarios, con las competencias necesarias, desempeñan su cargo en virtud de un contrato, son recompensados con salarios fijos, tienen la posibilidad de ascender en su carrera laboral -principalmente por antigüedad- y se encuentran sujetos a un régimen de vigilancia y disciplina (Weber, 1974). La búsqueda por mayor eficiencia y el deseo de fortalecer la profesionalización hicieron necesario otorgar discrecionalidad y poner menos énfasis en las reglas formales y en el mando jerárquico, produciéndose de-burocratización (Olsen, 2008). La principal hipótesis detrás de las reformas al servicio civil que se enmarcan en el paradigma de la Nueva Gestión Pública (NGP) es: más mercado, mejor *management* y mayor autonomía conducen a una mayor eficiencia, sin provocar efectos negativos sobre el control político (Christensen y Lægreid, 2004).

La separación entre política y administración se ha planteado desde Weber. El problema es definir hasta qué nivel de la escala jerárquica es conveniente, política y económicamente, designar personal de confianza, y hasta dónde debe llegar el servicio civil (Martínez, 2008), es decir, ¿qué tan politizada o qué tan profesional debe ser la administración pública? Esta discusión cobra aún más relevancia si se focaliza el análisis en autoridades electas democráticamente, como es el caso de los alcaldes en los municipios de Chile. Puede resultar al menos discutible que líderes investidos de poder representativo por la ciudadanía no puedan elegir a sus colaboradores más cercanos acorde a su criterio. Según la interpretación de Aninat (2010), el principio básico del SADP es la neutralidad política. Esto no implica que el directivo no pueda tener una afiliación política, sino que el Estado no debe favorecer intereses políticos al realizar los nombramientos. En

consecuencia, existe una tensión profesionalización-politización que determina el debate en materia de reformas al servicio civil. ¿Los cargos de alta dirección pública deben ser de confianza política o deben ser totalmente profesionalizados?

Considerando la disyuntiva anterior, la evidencia internacional muestra que se ha optado por distintas configuraciones del servicio civil. Mientras en algunos países estos son completamente profesionales, en otros existe alto predominio de consideraciones políticas (ver Cuadro 2). El sistema británico no es de confianza política e involucra una total separación entre los directivos públicos y las autoridades electas. En el otro extremo, el sistema de Estados Unidos es completamente politizado. Sistemas mixtos han sido implementados en algunos países europeos, donde un Consejo asesora en la contratación, promoción, despidos y evaluación de desempeño a los distintos funcionarios (Aninat, 2010; Ketelaar, Manning y Turkisch, 2007). El modelo chileno es similar a este último.

Cuadro 2
Modo de asignación de directivos públicos según país

País	Cinco primeros niveles jerárquicos de la Administración Pública				
	I	II	III	IV	V
Estados Unidos	Político	Político	Político	Político/mixto	Político/mixto
Suecia	Político	Político	Político	Político	Profesional
México	Político	Político	Profesional	Profesional	Profesional
Francia	Político	Mixto	Mixto	Mixto	Profesional
Bélgica	Mixto	Mixto	Mixto	Mixto	Mixto
Polonia	Político	Mixto	Profesional	Profesional	Profesional
Chile	Mixto	Mixto	Profesional	Profesional	Profesional
Nueva Zelanda	Mixto	Profesional	Profesional	Profesional	Profesional
Reino Unido	Profesional	Profesional	Profesional	Profesional	Profesional

Fuente: adaptado de Ketelaar ...[et al] (2007).

¿A qué se deben estas diferencias y por qué puede ser recomendable seguir un modelo u otro? Probablemente la respuesta esté asociada al sistema político imperante en el país. Si observamos la tabla anterior vemos que los extremos tienen sistemas políticos bastante distintos entre sí. Estados Unidos es el presidencialismo “original” y cumple con los requisitos de la definición de Sartori (2004): a) el jefe de Estado es electo popularmente (directa o indirectamente), b) no puede ser despedido del cargo por votación del Congreso, y c) encabeza o dirige el gobierno que designa. Este sistema se caracteriza por la separación

de poderes y para funcionar requiere poderes “unidos”, esto es, que el Presidente cuente con una mayoría en el Congreso. No obstante, en Estados Unidos se ha producido “gobierno dividido” -ejecutivo sin mayoría parlamentaria- en casi un 75% de las elecciones separadas desde 1945 (Colomer y Negretto, 2003).

Por su parte, el sistema parlamentario de Primer Ministro del Reino Unido se caracteriza por ser un gobierno encabezado por un solo partido en un régimen bipartidista con alta disciplina partidaria (Sartori, 2004). Estas características otorgan mayor estabilidad al sistema político, permitiendo que exista una separación real entre los políticos electos y los directivos públicos seleccionados por aptitudes profesionales desde el primer nivel jerárquico, bajo el ministro. ¿Qué pasa en los sistemas presidencialistas latinoamericanos?

A comienzos del año 2000, muchos países de América Latina ya contaban con base legal para la implementación de reformas al servicio civil, con el propósito de brindar mayor meritocracia a los procesos de reclutamiento y selección de funcionarios del Estado y, además, otorgar mayor neutralidad política a estos procedimientos (Grindle, 2010). En Chile, estas transformaciones se materializaron en la creación del SADP, cuyos primeros indicios comenzaron durante el gobierno del presidente Eduardo Frei por medio del Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública. Sin embargo, no fue hasta el año 2003 cuando su creación se vio catalizada por una crisis de orden político-institucional, generada por un estallido de casos de corrupción, como el recordado MOP-GATE⁴. De esta forma, el sistema político llegó a la convicción de la urgencia de crear un mecanismo que contribuyera a una mayor profesionalización en el Estado y a la reducción de la discrecionalidad en la selección de directivos públicos. Así, el SADP de Chile surgió inspirado especialmente en la experiencia de Nueva Zelanda y en las reflexiones de algunos *think tanks* nacionales (Valdés, 2001).

A través del SADP, hasta diciembre de 2012 se habían concursado 1.014 cargos de los 1.118 incluidos en el sistema (Dirección General del Servicio Civil, 2012). Dentro de las etapas más relevantes del proceso dentro del sistema se pueden identificar: i) el reclutamiento, efectuado por medio de una plataforma de postulación en línea y a través de empresas especializadas en selección de personal; ii) la evaluación general, en donde los candidatos que pasaron determinados criterios de admisibilidad son evaluados conjuntamente por un consejo autónomo y empresas; iii) el desarrollo de entrevistas finales,

La medición del desempeño es un tema de gran importancia en los sistemas de alta dirección.

ejecutadas por el mismo consejo para la generación de una nómina; y iv) el nombramiento que realiza la autoridad política designada. Cabe destacar que dentro de las fases descritas, tanto el Consejo como la autoridad política cambian en función del nivel jerárquico del cargo vacante. Para los de I nivel⁵, el consejo autónomo es el Consejo de Alta Dirección Pública, y la autoridad política es el Presidente de la República, mientras que para los de II nivel⁶ se recurre a un Comité de Selección y el representante político es el/la Jefe(a) Superior de Servicio de la Institución.

La NGP impulsó la ampliación del servicio de carrera hacia niveles superiores, esto es, los cargos que están inmediatamente debajo de los subsecretarios (por ejemplo, directores generales). Así, a través de la introducción de un SADP se buscó disminuir los cargos asignados directamente por el Ejecutivo, con la finalidad de evitar que los cambios políticos afectasen la ejecución de las políticas y reducir los riesgos de la corrupción. La introducción de la competencia en el proceso de selección de estos cargos suponía una mejora en las capacidades y habilidades de los altos directivos (Hood y Lodge, 2004), ya que estos serían asignados de acuerdo a sus competencias y tendrían mayores niveles de autonomía, lo cual “se materializa en la suscripción de cuasicontratos de resultados entre las autoridades políticas y los gerentes públicos” (Banco Mundial, 2008: 19). El supuesto es que dichos acuerdos contractuales permite que los directivos sean remunerados y permanezcan en sus cargos de conformidad con su desempeño, evitando la existencia de comportamientos corruptos.

La medición del desempeño, tema de gran importancia en los sistemas de alta dirección, permite establecer claramente la cadena de rendición de cuentas, mejorar la eficiencia operativa mediante el establecimiento de objetivos y metas (Hood, 1995), y motivar a los funcionarios a un mejor desempeño debido a la pérdida de estabilidad e inamovilidad. Arellano (2006) advierte del dilema que surge entre estabilidad y desempeño ya que, por un lado, la estabilidad sirve para atraer a los mejores profesionales al sector público -existiendo un riesgo latente de oportunismo-, y por el otro, el servicio civil debe inducir comportamientos eficaces, eficientes y responsivos. Para morigerar dicho riesgo surge la evaluación por desempeño, que siendo una gran idea, su implementación conlleva varios problemas asociados con la definición de qué es el desempeño, la construcción de indicadores, la determinación del nivel que se evalúa (individual, colectivo, organizacional) y la utilización de incentivos. Un buen diseño de servicio civil

debe combinar el uso de estabilidad como promesa en el momento del reclutamiento y la evaluación por desempeño como elemento de promoción y permanencia dentro del sistema (Arellano, 2006).

Aunque la base conceptual y los propósitos que persiguen las reformas al servicio civil son relativamente similares en los países donde se han impulsado, no sucede lo mismo al analizar sus resultados. América Latina es un claro ejemplo de esto. Un estudio realizado por Echebarría (2006) al servicio civil de 18 países latinoamericanos, muestra importantes diferencias en la región⁷. Entre los países mejor evaluados se encuentran Brasil y Chile, los cuales se caracterizan por invertir recursos criteriosamente en sus servicios civiles y por protegerlos de la discrecionalidad política, así como también por contar con procesos definidos de gestión de personal y por un alto nivel de compromiso de sus funcionarios públicos. Por otro lado, los países de Centroamérica (exceptuando Costa Rica) más Ecuador, Paraguay y Perú, presentaron severas deficiencias en los ámbitos analizados.

Un factor determinante en el lento avance de los países de la región en la formalización de sistemas de mérito y en la posterior adopción (real) de dichos sistemas es el contexto organizacional donde dichos sistemas son implementados. Según Grindle (2010), aunque desde el año 2000 muchos países en América Latina ya cuentan con base legal para la introducción de reformas al Servicio Civil, solo en casos como los de Chile, Brasil y Costa Rica se selecciona parte importante de sus funcionarios del Estado a través de sistemas “semi” profesionales. En los otros casos se han generado mecanismos de defensa para confrontar la implementación efectiva de sistemas de servicio civil, como la negación por parte de agencias o servicios públicos de adoptar los cambios, la reducción presupuestaria para los concursos públicos y bajas en la cobertura del sistema.

La implementación del SADP en Chile no ha estado exenta de problemas. Para el caso de los mecanismos de evaluación del rendimiento, se establecieron convenios de desempeño para ser acordados entre el directivo y la autoridad política a cargo de la agencia o servicio público respectivo. El problema es que este mecanismo de evaluación no se ha integrado con otras herramientas de control de gestión en el Estado, generando una sobrecarga de indicadores y protocolos de evaluación en un contexto que ya mostraba cierta saturación al respecto. Es más, muchas propuestas de reforma al SADP en desarrollo apuntan precisamente a alinear con relativa urgencia estos convenios de desempeño con otros métodos de comando y control del Estado (Costa y Waissbluth, 2007; Lambertini y Silva, 2009).

En suma, las orientaciones de reformas del servicio civil en el Estado no pueden ser concebidas desde la neutralidad si el propósito es su implementación efectiva. Considerando el complejo escenario en el que se enmarca la descentralización en Chile, y en particular la relación de tensión entre el gobierno central y las municipalidades, los principios de diseño de un potencial SADP para municipios deben ser minuciosamente pensados. A continuación se proponen algunos enfoques y recomendaciones en esta línea.

4. Principios de diseño y recomendaciones para un Sistema de Alta Dirección Pública Municipal en Chile

El valor público corresponde a los beneficios percibidos por la ciudadanía o los usuarios finales, descontando los costos en los cuales se incurre por la percepción de dicho beneficio (Moore, 1995). El mismo autor sugiere un triángulo estratégico para concebir el valor público, donde plantea que las medidas tomadas por una organización en el Estado deben ser sustancialmente valiosas, políticamente factibles y económicamente viables. Estas orientaciones constituyen la base de los principios de diseño y por ende de las recomendaciones para un SADP Municipal.

Como primer elemento, el Sistema debe *maximizar la confianza entre los distintos stakeholders* quienes han demostrado con anterioridad tener poder de veto en materia de descentralización. Este énfasis permite un abordaje adecuado del sistema complejo que constituye el proceso descentralizador en Chile y particularmente de la tensión entre municipios y gobierno central. Una consecuencia de este principio es que el diseño del Sistema debe estar limitado *a priori* por la autonomía municipal, pues cualquier medida contraria a ella -o que sea interpretada como tal- podría acentuar las diferencias entre gobierno central y municipios.

En virtud de esta protección de la autonomía municipal, se sugiere que el Sistema sea *voluntario* en una primera etapa. Esta condición de voluntariedad no obedece solo a la necesidad de proteger la autonomía municipal, sino que constituye una medida para maximizar el enfoque hacia los usuarios (alcaldes, postulantes a cargos directivos y municipios). Bajo un régimen de adopción obligatoria, los incentivos para hacer el SADP atractivo para los municipios son menores.

En esta búsqueda de generar el máximo atractivo posible para los usuarios, se requiere que el *Sistema aprenda y mejore por medio de ajustes en su diseño e implementación*. Bajo esta medida subyace el

La escalabilidad y modularidad del Sistema de Alta Dirección Pública son claves, sobre todo si se trata de una reforma que pretende ser incidente a nivel local, cuyos contextos podrían ser completamente ajenos en un principio.

concepto de eficiencia adaptativa de North (1990), esto es, la capacidad de transformarse bajo un entorno no ergódico. Por este motivo, la escalabilidad y modularidad del Sistema son claves, sobre todo si se trata de una reforma que pretende ser incidente a nivel local, cuyos contextos podrían ser completamente ajenos en un principio.

La ideas de escalabilidad y modularidad son consistentes con el *modelo de gestión pública recursivo* propuesto por Waissbluth y Larraín (2009) como alternativa al ciclo tradicional de políticas públicas, el cual debería ser un referente conceptual en el diseño e implementación del Sistema. Según este modelo, las políticas públicas que fluyen desde los niveles centrales -donde son diseñadas- hacia los regionales y locales -para ser implementadas-, pueden también ir en el sentido inverso: se recogen los resultados de este proceso de implementación desde el nivel subnacional y se retroalimenta para el rediseño de las políticas hacia organismos del nivel central. Un corolario importante a partir de lo propuesto por los autores es que el diseño inicial de una política pública, y en particular las funciones y atribuciones del gobierno central, regional y local, evolucionan en forma dinámica.

En esta línea, es relevante que la *esencia del SADP Municipal sea efectivamente descentralizadora*, donde los procesos de toma de decisión ocurran mayoritariamente en instancias regionales o locales. Este enfoque permite una mayor pertinencia del perfil del directivo público según las preferencias de la ciudadanía a nivel local (Oates, 1972). Por ejemplo, podrían establecerse mecanismos de evaluación acorde a objetivos locales más *customizados*. Por otro lado, el principio descrito también permite dar sustentabilidad al Sistema. Considerando los potenciales municipios adscritos (345), los candidatos (al menos dos por municipio) y concursos, la centralización de sus operaciones, así como también de los procesos de reclutamiento, selección, formación y evaluación, pareciera atentar contra la factibilidad de su implementación.

Planteados los principios anteriores, a continuación se propone una serie de recomendaciones para el diseño e implementación del Sistema. Primero, al considerar la responsabilidad de gestionar la complejidad y la red de diversos *stakeholders* en la implementación de un sistema como el sugerido, vale la pena aproximarse al concepto de *governance*, definido por Provan y Kenis (2007) como el uso de instituciones y estructuras de autoridad para orientar la colaboración en la asignación de recursos, la coordinación y el control de la acción conjunta de la red. Según los autores, la forma de gobierno adoptada

Considerando la complejidad histórica involucrada en la introducción de reformas legales en materia de descentralización es preferible minimizar el uso de instituciones formales como ruta crítica para el funcionamiento del Sistema.

por la red depende de cuatro contingencias estructurales y relacionales claves: la confianza entre sus miembros, el tamaño (número de participantes), el consenso que esta tenga en cuanto a metas u objetivos, y la naturaleza de su tarea. Considerando esta definición de *governance* y lo que implica, se sugiere, al menos durante los primeros años de implementación, aprovechar la *expertise* del Servicio Civil como instancia asesora y responsable de la gestión del Sistema. No obstante, el rol propuesto no es uno de superior jerárquico, sino más bien uno de soporte, lo que es consistente con el principio de voluntariedad esgrimido.

La gestión de los *stakeholders* es fundamental para la implementación efectiva del Sistema. Por esto se deben identificar desde un principio los actores y sus intereses. Es en este punto en donde las tareas críticas de la gestión pública definidas por Moore (1995) cobran especial relevancia: la promoción emprendedora, la gestión del desarrollo de la política, la negociación, la deliberación pública y el liderazgo, y el *marketing* público. Esto se acentúa aún más si se considera la idea de minimizar inicialmente la creación de reformas legales, como ya fue señalado.

Por otra parte, considerando la complejidad histórica involucrada en la introducción de reformas legales en materia de descentralización, que se explica por los múltiples actores con poder de veto y los costos de coordinación asociados (Tsebelis, 2006), es preferible minimizar el uso de instituciones formales como ruta crítica para el funcionamiento del Sistema.

Apelando al carácter descentralizador del Sistema, pero también a la factibilidad operativa del diseño organizacional, se requiere emular los consejos autónomos del SADP del nivel central y crear consejos zonales con despliegue en todas las regiones del país que cumplan con las mismas funciones⁸. Pese a que el diseño de consejos regionales sería más pertinente y adecuado, existen regiones en el país que no cuentan con una cantidad de municipios suficiente y, por ende, la demanda por los servicios sería baja. Además, la inversión necesaria para la composición de un consejo y los costos de operación del mismo harían relativamente ineficiente esta iniciativa (ver Cuadro 3).

Quienes integren los consejos zonales deberían contar con representación regional y local para lograr coherencia territorial. Esto constituye una medida preventiva ante el riesgo de atomización de soluciones públicas y la falta de coherencia estructural inherente en medidas descentralizadoras. Este fenómeno ha estado latente cuando

se traspasa una considerable cantidad de decisiones de inversión hacia las regiones, donde el clientelismo del nivel local limita la posibilidad de grandes proyectos estratégicos a nivel regional y nacional (Waissbluth y Arredondo, 2011).

Cuadro 3
Diagrama arquitectura para un Sistema de Alta Dirección Pública Municipal

Nº	Región	Nº municipios	Alternativa 1		Alternativa 2	
			Zonas	Nº potencial de municipios adscritos	Zonas	Nº potencial de municipios adscritos
XV	Arica y Parinacota	4	Norte	44	Norte	44
I	Tarapacá	7				
II	Antofagasta	9				
III	Atacama	9				
IV	Coquimbo	15				
V	Valparaíso	38	Centro	153	Centro 1	90
RM	Metropolitana	52			Centro 2	117
VI	Libertador Bernardo O'Higgins	33				
VII	Maule	30				
VIII	Biobío	54				
IX	La Araucanía	32	Sur	148	Sur	74
XIV	Los Ríos	12				
X	Los Lagos	30				
XI	Aysén	10			Austral	20
XII	Magallanes y la Antártica Chile	10				

Fuente: elaboración propia.

Respecto del proceso mismo de los concursos directivos, el funcionamiento debiese ser similar al del SADP del gobierno central, es decir, en donde se subcontraten empresas especialistas en *head hunting* que permitan filtrar postulantes para que posteriormente entreguen una nómina al consejo de cada zona. Sería esta entidad la que finalmente presentaría una terna al Alcalde en el municipio respectivo para que efectúe el nombramiento. Cabe señalar que emular el mismo procedimiento de reclutamiento y selección desde el SADP del gobierno central implicaría replicar algunas de las

desventajas de estos concursos, como el alto costo de los procesos del SADP. Según Inostroza, Morales y Fuenzalida (2014), esto se explica por los pagos a las empresas de *head hunting* para la búsqueda y selección de altos ejecutivos, que bordea el 70% del costo total. Como una medida frente a este eventual riesgo, se sugiere que en el SADP Municipal, quienes pasen los primeros filtros cuenten con una pre-certificación que los habilite para concursar en otra convocatoria. Así, un candidato en esta condición podría ingresar directamente a la lista de postulantes idóneos para ser seleccionados por el consejo zonal respectivo y potencialmente podrían ser parte de la nómina final que se entrega al Alcalde.

Se sugiere también el uso de un canal centralizado para la publicación y difusión de los concursos públicos de los municipios adscritos al SADP. Esto permitiría un mejor despliegue de la información (más receptores), y con ello, maximizar la provisión de candidatos en cada concurso. Adicionalmente, esta propuesta disminuye las barreras de entrada para los municipios que quisieran adoptar el SADP, pues los costos asociados a la difusión de una convocatoria pública serían menores, al ser cofinanciados entre todos los municipios y/o por el gobierno central.

Adicionalmente, el uso de un *workflow* único para el Sistema, que soporte el reclutamiento, selección y nombramiento de directivos, aportaría con información sustancial para la toma de decisiones, pues los concursos públicos podrían ser trazados en todo el proceso. Por último, el uso de tecnologías de información serviría como canal para comunicar los logros de corto plazo que el Sistema pudiese ir generando hacia los *stakeholders*, un aspecto clave en la implementación efectiva de cambios en entornos complejos (Waissbluth, 2008a y 2008b).

En materia de compensaciones, para paliar la insuficiencia de remuneraciones actual en cargos directivos municipales, se sugiere aumentar los salarios a niveles adecuados para la atracción de candidatos idóneos. Esta idea, sin medidas concretas para implementarla, podría ser interpretada como ingenua considerando el contexto institucional de la descentralización en Chile durante las últimas décadas. Una vía razonable para materializar estos aumentos salariales sería mediante una asignación económica producto de la adscripción de un municipio al SADP. Así, el directivo nombrado por medio de este nuevo mecanismo podrá contar con su sueldo base mensual más una asignación extrasalarial. Los montos deberían ser ajustados según

la comuna a la que pertenezca el municipio, porque existen algunas más inaccesibles a bienes y servicios, lo cual determina condiciones de vida relativamente menores y, con ello, desincentivos a postular a dichas localidades.

La formación debería ser uno de los ejes centrales del SADP Municipal, no solo por su incidencia directa en el conocimiento y el rendimiento de directivos, sino porque constituye un mecanismo de compensación no monetario que ha demostrado ser valorado por quienes potencialmente participarían de los concursos públicos. Establecer instancias de capacitación de excelencia tendría positivos efectos en la atracción de candidatos y en la retención de talento en el sector municipal. No obstante, dado que no existe un “mercado de directivos públicos municipales”, la oferta de programas específicos para gerencia municipal no es suficiente en términos de cantidad y calidad, así como tampoco lo son los incentivos del sector privado para cambiar esta realidad. Por consiguiente, el Estado debe impulsar el desarrollo de programas de formación para gestión municipal. Esto no significa necesariamente que sea el Estado quien brinde directamente estas instancias de formación; una alternativa sería, por ejemplo, la certificación de universidades acreditadas por el Ministerio de Educación para ofertar diplomas o programas de magíster en la materia.

5. Reflexiones finales

Metodológicamente, cabe destacar la relevancia del estudio de fenómenos sociales abordando su complejidad; este enfoque cobra aún más sentido al tratarse de problemas insertos en el Estado, caracterizados por la presencia de múltiples *stakeholders* con alto poder, por un sinnúmero de intensas interacciones entre ellos y por restricciones políticas y presupuestarias (Waissbluth, 2008a). El riesgo, cuando este cuidado no está presente en el análisis, es la subcomprensión y simplificación de problemas, derivando en soluciones poco efectivas que pueden incluso profundizar las diferencias entre instituciones formales e informales, lo que inevitablemente conlleva mayores mecanismos de exigibilidad entre entidades y mayores costos de transacción (North, 1990). En el caso de Chile, puede ser peor, dada su tendencia cultural a relajarse en el cuidado formal-normativo en desmedro del fenómeno de las prácticas reales.

En la misma línea, abordar la descentralización en Chile, marcada por la compleja relación descrita entre municipalidades y el gobierno

central, requiere de políticas públicas cuyo diseño e implementación no sean fases inconexas ni de límites definidos. Si bien corresponden a dos etapas de naturaleza distinta, lo real es que suelen ejecutarse en momentos analíticos cuya calidad, inicio y término varían (Lahera, 2004). Por lo tanto, dar espacios al rediseño continuo es clave, como en el *modelo de gestión pública recursivo* propuesto de Waissbluth y Larraín (2009). Los principios de voluntariedad, modularidad y escalabilidad del SADP Municipal precisamente apuntan en este sentido.

Extender la importancia del rediseño hacia la gestión de otras políticas públicas sectoriales sería sin duda una medida positiva. Sobre todo en aquellas que requieren de relaciones intergubernamentales, como educación pública, salud primaria y protección social, donde los municipios operan como ejecutores de políticas definidas por el nivel central. Según lo planteado por Moore (1995), el rol “estrictamente ejecutivo” de políticas ejercido por los directivos públicos ha evolucionado hacia uno que debe integrar virtuosamente dimensiones administrativas, políticas y sustanciales para gestionar, y desde donde pueden extraerse aprendizajes significativos. No abrir espacios de rediseño sería bloquear la retroalimentación que puede hacerse a partir del conocimiento adquirido desde la implementación. Esta función más holística del directivo público ha relevado su rol y el de la organización pública en el ciclo de las políticas públicas.

Aun cuando la descentralización en Chile y su contexto político-institucional fue abordada desde una perspectiva de sistemas complejos, donde diversos factores pueden cobrar importancia, existe uno central para entender la relación de tensión entre el gobierno central y los municipios: la (falta de) confianza. Por consiguiente, restituir o generar confianza es asimismo uno de los principios esenciales del Sistema propuesto, el cual no solo aplica a la relación entre municipalidades y el gobierno central. El SADP Municipal también debe brindar confianza suficiente a postulantes a cargos directivos -en el propósito de maximizar candidatos idóneos- y la confianza debe recomponerse en la relación entre la ciudadanía y sus gobiernos locales respectivos. Es más, la confianza, junto a la generación de resultados y los niveles de servicio, ha sido considerada por algunos autores como uno de los pilares para juzgar la generación del valor público (Moore, 1995; Kelly, Muers y Mulgan, 2002).

Con todo, la solución propuesta en este artículo se entiende como un primer paso para desentramar la descentralización en Chile y en ningún caso como la solución al problema. Siguiendo “la trayectoria”

sugerida por Waissbluth y Arredondo (2011), reformas presupuestarias que doten de mayor financiamiento y autonomía en el gasto en los niveles regional y local, así como también otras de orden político como la limitación de períodos de reelección de alcaldes, o la elección democrática de autoridades regionales como intendentes y gobernadores -hoy designados por el Presidente de la República-, son desafíos aún pendientes.

Notas

(1) Para determinados municipios que tienen mayor poder de recaudación, los porcentajes de aporte sobre los ingresos percibidos pueden aumentar desde un 5% a un 10%. Estos casos pueden aplicarse a 5 municipios de los 345 del país.

(2) Reconocido *think tank* a nivel nacional que ejecuta estudios de opinión pública periódicamente. Entre las materias consultadas destaca la evaluación de la gestión del gobierno y de la presidencia, la identificación de los principales problemas del país y el reconocimiento y evaluación de determinados políticos nacionales (ver <http://www.cepchile.cl>).

(3) Estos datos, junto con los de PIB per cápita, cobertura escolar y esperanza de vida, fueron obtenidos a partir de datos del Banco Mundial (<http://datos.bancomundial.org>).

(4) Por medio de la vinculación comercial entre la empresa Gestión Ambiental y Territorial S.A. (GATE) y el Ministerio de Obras Públicas (MOP), se descubrió el financiamiento de campañas políticas. Una pericia contable concluyó que el perjuicio total de fraude alcanzó a \$ 1.253.352.295 CLP (<http://www.transparenciadh.uchile.cl>).

(5) Los cargos de I nivel jerárquico en Chile corresponden a Direcciones Nacionales, Vicepresidencias y Secretarías Ejecutivas (o Generales) de agencias públicas.

(6) Los cargos de II nivel los componen mayoritariamente sus Subdirecciones, Jefaturas de División o Departamentos y sus Direcciones Regionales. En el sector de salud, las Direcciones de los Servicios de Salud desplegados en todas las regiones del país constituyen cargos de I nivel. Por su parte, las Direcciones y Subdirecciones de hospitales públicos dependientes de dichos servicios son del II.

(7) Cada país fue evaluado a través de una pauta específica que analizaba cinco dimensiones: eficiencia, mérito, consistencia estructural, capacidad funcional y capacidad integradora. La investigación fue realizada a través de la revisión de documentos (leyes y reportes internos), análisis de datos, entrevistas estructuradas y semiestructuradas, y paneles de expertos.

(8) Estas funciones están definidas por las etapas del SADP del nivel central: evaluación general, entrevistas finales a candidatos y generación de nóminas para nombramiento.

Bibliografía

- Acuña, Eduardo; Avendaño, César; Inostroza, José; Lagos, René; y Waissbluth, Mario (2012), "Análisis organizacional de entidades públicas en Chile: lecciones para la gestión y el diseño de políticas", Santiago, Universidad de Chile. Departamento de Ingeniería Industrial (Serie Sistemas Públicos; N° 6).
- Aninat, Cristóbal (2010), "SADP: experiencia internacional y posibles mejoras", Santiago, Centro Democracia y Comunidad, <http://www.cdc.cl/columna/sadp-experiencia-internacional-y-posibles-mejoras>, 24-05-2012.
- Arellano, David (2006), "Los desafíos de una gestión pública meritocrática", en *Los desafíos del servicio profesional de carrera en México*, M. Merino (ed.), México, Centro de Investigación y Docencia Económicas; Secretaría de la Función Pública.
- Banco Mundial (2008), "Chile: estudio de la evaluación en profundidad del Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG)", Washington, Banco Mundial, http://www.dipres.cl/574/articles-42963_doc_pdf.pdf, 29-04-2012.
- Barros, Alejandro; Contreras, Eduardo; González, Natalie; y Fuenzalida, Javier (2011), "Gestión del conocimiento y transparencia: desafíos para la inversión pública a nivel local", en *Revista Trend Management*, Vol. 4 N° 13, pp. 84-92.
- Bernstein, Felipe (2010), "Reforma municipal en el contexto de las finanzas municipales", documento presentado en el Seminario Finanzas Municipales en la Perspectiva de una Urgente Reforma, Asociación Chilena de Municipalidades, Santiago, mayo.
- Bernstein, Felipe e Inostroza, José (2009), "Modernización municipal y un sistema de evaluación de su gestión", en *Un mejor Estado para Chile: propuestas de modernización y reforma*, Consorcio para la Reforma del Estado (ed.), Santiago, Consorcio para la Reforma del Estado.
- Centro de Estudios Públicos (2012), "Estudio nacional de opinión pública N° 38. Tercera serie: julio-agosto 2012", Santiago, CEP (Documento de Trabajo; N° 388).
- Christensen, Tom y Læg Reid, Per (2004), "The Fragmented State: the Challenges of Combining Efficiency, Institutional Norms and Democracy", Oslo, Stein Rokkan Centre for Social Studies (Working Paper; N° 3).
- Collins, Jim (2005), *Good to Great and the Social Sectors: a Monograph to Accompany Good to Great*, Boulder, Unabridge Edition.
- Colomer, Josep y Negretto, Gabriel (2003), "Gobernanza

- con poderes divididos en América Latina”, en *Política y Gobierno*, Vol. 1 N° 10, pp. 13-61.
- Consortio para la Reforma del Estado (ed.) (2009), *Un mejor Estado para Chile: propuestas de modernización y reforma*, Santiago, Consortio para la Reforma del Estado.
- Costa, Rosanna y Waissbluth, Mario (2007), “Tres años del Sistema de Alta Dirección Pública en Chile: balance y perspectivas”, Santiago, Universidad de Chile. Departamento de Ingeniería Industrial (Serie de Gestión; N° 94).
- Deming, W. Edwards (2000), *The New Economics: for Industry, Government, Education*, Cambridge, The MIT Press. 2. ed.
- Dirección General del Servicio Civil (2012), “Reporte estadístico mensual: alta dirección pública; diciembre 2012”, Santiago, Dirección Nacional del Servicio Civil, http://www.serviciocivil.gob.cl/sites/default/files/reporte_dic2012.pdf, 29-10-2013.
- Echebarría, Koldo (2006), “Introducción”, en *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina*, Koldo Echebarría (ed.), Washington, BID.
- Evans y Rauch (1999), “Bureaucracy and Growth: a Cross-National Analysis of the Effects of ‘Weberian’ State Structures on Economic Growth”, en *American Sociological Review*, Vol. 64 N° 5, pp. 748-765.
- Finot, Iván (2002), “Descentralización y participación en América Latina: una mirada desde la economía”, en *Revista de la CEPAL*, N° 78, pp. 139-149.
- Fuenzalida, Javier (2011), *Arquitectura para un Sistema de Alta Dirección Pública Municipal*, Santiago, Universidad de Chile. Tesis para optar al grado de Magíster en Gestión y Políticas Públicas y al título de Ingeniero Civil Industrial.
- Gharajedaghi, Jamshid (1999), *Systems Thinking: Managing Chaos and Complexity: a Platform for Designing Business Architecture*, San Diego, Elsevier.
- Grindle, Merilee (2010), “Constructing, Deconstructing, and Reconstructing Career Civil Service Systems in Latin America”, Cambridge, Harvard University. John F. Kennedy School of Government (Faculty Research Working Paper Series; RWP10-025).
- Henríquez, Marcelo y Fuenzalida, Javier (2011), “Compensando la desigualdad de ingresos locales: el Fondo Común Municipal (FCM) en Chile”, en *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, Vol. 2 N° 4, pp. 73-104.

- Hood, Christopher (1995), "The 'New Public Management' in the 1980's: Variations on a Theme", en *Accounting, Organizations and Society*, Vols. 2-3 N° 20, pp. 93-109.
- Hood, Christopher y Lodge, Martin (2004), "Competency, Bureaucracy and Public Management Reform: a Comparative Analysis", en *Governance: an International Journal of Policy, Administration and Institutions*, Vol. 3 N° 17, pp. 313-333.
- Horst, Bettina (2007), "Modernización del Estado: descentralización y fortalecimiento de los gobiernos locales", Santiago, Instituto Libertad y Desarrollo (Serie de Informe Económico; N° 177).
- _____ (2009), "Fuentes de financiamiento para gobiernos subnacionales y descentralización fiscal", en *Un mejor Estado para Chile: propuestas de modernización y reforma*, Consorcio para la Reforma del Estado (ed.), Santiago, Consorcio para la Reforma del Estado.
- Huerta, Oscar (2011), "Alta dirección pública en los países de la OCDE: retos y lecciones", documento presentado en el Seminario Internacional de Alta Dirección Pública, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, 17 de noviembre.
- Inostroza, José y Fuenzalida, Javier (2014), "¿Falsos dilemas de la descentralización? Pensamiento estratégico distribuido territorialmente: el caso de Chile", en *Planificación estratégica: nuevos enfoques y desafíos en el ámbito público*, J. Walter y D. Pando (eds.), Buenos Aires, Sociedad Argentina de Análisis Político.
- Inostroza, José; Morales, Marjorie; y Fuenzalida, Javier (2014), "Modernización del Sistema de Elección de Directivos del Estado en Chile: un proceso inconcluso", en *Planificación estratégica: nuevos enfoques y desafíos en el ámbito público*, J. Walter y D. Pando (eds.), Buenos Aires, Sociedad Argentina de Análisis Político.
- Instituto Chileno de Estudios Municipales (2010), Encuesta nacional de opinión pública municipal 2010, Santiago, ICHEM.
- Irarrázaval, Ignacio y Pérez, Eduardo (2009), "Institucionalidad subnacional y el problema de coordinación de competencias", en *Un mejor Estado para Chile: propuestas de modernización y reforma*, Consorcio para la Reforma del Estado (ed.), Santiago, Consorcio para la Reforma del Estado.
- Kelly, Gavin; Muers, Stephen; y Mulgan, Geoff (2002), "Creating Public Value: an Analytical Framework for

- Public Service Reform”, London, Cabinet Office Strategy Unit.
- Ketelaar, Anne; Manning, Nick; y Turkisch, Edouard (2007), “Performance-based Arrangements for Senior Civil Servants OECD and Other Countries Experiences”, Paris, OECD (Working Papers on Public Governance; N° 2007/5).
- Lafuente, Mariano (2011), “Experiencias comparadas en ADP: modelos, gestión del desempeño e incentivos”, documento presentado en el Seminario Internacional de Alta Dirección Pública, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, 17 de noviembre.
- Lahera, Eugenio (2004), “Política y políticas públicas”, Santiago, CEPAL (Serie Políticas Sociales; N° 95).
- Lambertini, Gianni y Silva, Ernesto (2009), “Hacia un perfeccionamiento del Sistema de Alta Dirección Pública”, en *Un mejor Estado para Chile: propuestas de modernización y reforma*, Consorcio para la Reforma del Estado (ed.), Santiago, Consorcio para la Reforma del Estado.
- Leyton, Cristián (2006), “Balance del proceso de descentralización en Chile 1990-2005: una mirada regional y municipal”, Santiago, Universidad de Chile (Estudio de Casos; N° 94). Versión resumida del trabajo para obtener el grado de Magíster en Gestión y Políticas Públicas.
- Libertad y Desarrollo (2011), “Movimientos estudiantiles: desconocimiento de los acuerdos”, en *Temas Públicos*, N° 1018.
- _____ (2012), Encuesta de corrupción 2012, Santiago, Libertad y Desarrollo.
- Martínez, Rafael (2008), “Cinco mitos sobre el servicio profesional de carrera en México”, en *Convergencia*, Vol. 48 N° 15, pp. 203-221.
- Matus, Teresa; Ibarra, Rodrigo; Fuentes, Luis; y Pérez, Uca (2007), *La reforma municipal en la mira. Identificando los municipios prioritarios en la Región Metropolitana: Complejidad comunal versus condiciones para la calidad de la gestión municipal*, Santiago, Expansiva.
- Moore, Mark (1995), *Creating Public Value: Strategic Management in Government*, Cambridge, Harvard University Press.
- North, Douglass (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Oates, Wallace (1972), *Fiscal Federalism*, New York, Harcourt Brace Jovanovich.
- Olsen, Johan (2008), “The Ups and Downs of Bureaucratic Organization”, en *Annual*

- Review of Political Science*, Vol. 11, pp. 13-37.
- Provan, Keith y Kenis, Patrick (2007), "Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness", en *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 18 N° 2, pp. 229-252.
- Raczynski, Dagmar y Serrano, Claudia (2001), *Descentralización: nudos críticos*, Santiago, Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica.
- Riquelme, Luis (2006), "Indicadores de calidad y eficiencia del Estado", Santiago, Universidad de Chile (Estudio de Casos; N° 92). Versión resumida del trabajo para obtener el grado de Magíster en Gestión y Políticas Públicas.
- Rosales, Mario (2006), *Chile: un municipio social con limitaciones para impulsar el desarrollo local*, Santiago, Universidad Autónoma de Chile. Instituto Chileno de Estudios Municipales (Documento; N° 8).
- Sartori, Giovanni (2004), *Ingeniería constitucional comparada*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Seddon, John (2008), *Systems Thinking in the Public Sector*, London, Triarchy Press.
- SUBDERE (2005), *Caracterización del funcionario municipal*, Santiago, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.
- Tsebelis, George (2006), *Jugadores con veto: cómo funcionan las instituciones políticas*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Valdés, Salvador (2001), "Contratos y remuneraciones de altos directivos públicos", en *Reforma del Estado*, S. Valdés (ed.), Santiago, Centro de Estudios Públicos.
- Von Baer, Heinrich (ed.) (2009), *Chile será descentralizado o no será desarrollado: fundamentos y propuestas para una política de Estado en descentralización y desarrollo territorial*, Temuco, Universidad de La Frontera. Instituto de Desarrollo Local y Regional.
- Waissbluth, Mario (2006a), "La reforma del Estado en Chile 1990-2005: de la confrontación al consenso", en *Public: Boletín Electrónico de la ESADE*, Barcelona, http://www.mariowaissbluth.com/descargas/reforma_estado_chile_1990_2005.pdf, 17-05-2012.
- _____ (2006b), "La gerencia pública en Chile", en *Revista Trend Management*, diciembre.
- _____ (2008a), "Sistemas complejos y gestión pública", Santiago, Universidad de Chile. Departamento de Ingeniería Industrial (Serie de Gestión; N° 99).
- _____ (2008b), "Gestión del cambio en el sector público",

- Santiago, Universidad de Chile. Departamento de Ingeniería Industrial (Serie de Gestión; N° 109).
- Waissbluth, Mario y Arredondo, Cesia (2011), “Descentralización en Chile: una trayectoria posible”, Santiago, Universidad de Chile. Centro de Sistemas Públicos (Serie Sistemas Públicos, Nota Técnica; N° 4).
- Waissbluth, Mario; Arredondo, Cesia; Quiroga, Valentina; y Diez, Soledad (2010), “Las restricciones de la reforma educativa en Chile: perspectiva neoinstitucional y escenarios futuros”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 47, pp. 5-46.
- Waissbluth, Mario y Larraín, Fernando (2009), “Modelos de gestión pública: implicancias para la planificación, evaluación y control de gestión del Estado”, en *Un mejor Estado para Chile: propuestas de modernización y reforma*, Consorcio para la Reforma del Estado (ed.), Santiago, Consorcio para la Reforma del Estado.
- Waissbluth, Mario; Leyton, Cristián; e Inostroza, José (2007), “La descentralización en Chile 1990-2005: asignatura pendiente”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 37, pp. 223-242.
- Weber, Max (1974), *Economía y sociedad: esbozo de sociología comprensiva*, México, Fondo de Cultura Económica.