

# LOS NUEVOS ACUERDOS ENTRE POLÍTICOS Y SERVIDORES PÚBLICOS EN LA ALTA DIRECCIÓN PÚBLICA EN CHILE Y URUGUAY

*New Public Service Bargains in Senior Management in Chile and Uruguay*

**Conrado Ramos\* y Fabrizio Scrollini\***

**Resumen:** Este trabajo analiza recientes intentos por construir una Alta Dirección Pública (ADP) en dos gobiernos de izquierda con instituciones democráticas sólidas en América Latina: Chile y Uruguay. Ambas reformas formaban parte de un paquete más ambicioso de profesionalización y modernización de los respectivos Servicios Civiles, con mayor o menor influencia de la Nueva Gestión Pública (NGP). En América Latina las reformas inspiradas en la NGP pretenden impulsar un cambio sustancial en el tradicional acuerdo entre servidores públicos y políticos, que implica pasar de uno basado en la confianza política en sistemas dominados por la lógica de patronazgo, hacia otro basado en la gestión por resultados. En ninguno de los dos casos analizados se constata la consolidación de la promesa que los intentos reformistas conllevaban. Sin embargo el caso chileno tuvo un mayor grado de avance hacia el nuevo acuerdo debido a la existencia de un fuerte consenso político sobre la reforma y existencia de capacidades institucionales para gestionarla, condiciones que en Uruguay estuvieron ausentes.

**Palabras clave:** Nueva Gestión Pública, Gestión por resultados, Patronazgo, Capacidades Institucionales.

**Abstract:** This paper analyzes the recent attempts to build a Senior Public Management cadre (SPM) in two left of center governments within highly institutionalized and stable democracies in Latin America: Chile and Uruguay. Both reforms were part of an ambitious Civil Service modernization plan, partly influenced by the New Public Management (NPM). In Latin America reforms inspired by NPM pushed for substantial changes through contractual agreements between public employees and politicians which involve a change of paradigm from a fiduciary and patronage tradition to a contractual one, focusing on management by results. In none of the studied cases the reforms lived up to their promise. However, the Chilean case had a higher level of advance towards a new public service bargain (PSB) due to the existence of a strong political consensus about the reform and the pre-existence of institutional management capacities, conditions absent in the Uruguayan case.

**Keywords:** New Public Management, Management by Results, Patronage, Institutional Capacities.

## Introducción

En este trabajo comparamos los procesos de reforma de la Alta Dirección Pública (ADP) en Chile y Uruguay. Chile y Uruguay constituyen ejemplos de sistemas políticos fuertemente institucionalizados en América Latina (Jones 2007) y con grados altos de estructuración programática de sus partidos (Kitschelt et al 2010). Conforme a la literatura comparada (Cruz y Keefer 2010) esta clase de sistemas políticos son los que tienen una mayor predisposición a embarcarse en reformas con el objetivo de fortalecer burocracias profesionales, ya que éstas son idóneas para implementar políticas públicas destinadas a una amplia base ciudadana y no a clientelas particulares. Por otra parte Chile y Uruguay ocupan en América Latina posiciones destacadas en los rankings de Buen Gobierno del Banco Mundial (Kaufmann et al 2011), Transparencia

---

Doctor en Ciencia Política. Docente e investigador del Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. E-mail: [conrado.ramos@cienciassociales.edu.uy](mailto:conrado.ramos@cienciassociales.edu.uy)

\* Candidato a Doctor de la Escuela de Economía y Ciencia Política de Londres (London School of Economics and Political Science). Master en Políticas Públicas, Universidad de Victoria, Wellington, Nueva Zelandia. E-mail: [f.a.scrollini@lse.ac.uk](mailto:f.a.scrollini@lse.ac.uk)

Internacional (2012), entre otros. Todo lo anterior, hace suponer que los gobiernos de estos países buscan profesionalizar sus servicios civiles, en particular sus ADP, tal como lo indica la Carta Iberoamericana de la Función Pública, para mejorar la calidad de sus servicios públicos. Nuestra pregunta básica de investigación es: ¿hasta dónde avanzan estas reformas?

El gobierno de la Concertación, coalición de partidos de centro izquierda en Chile y el Frente Amplio, coalición de partidos de izquierda en Uruguay, establecieron como prioridad la reforma de sus ADP buscando incorporar de diversas formas, nuevos mecanismos de gestión inspirados en la lógica de conducción orientada al resultado o *steering by results*. Sin embargo, los desarrollos en ambos países difieren en términos de diseño, implementación y resultados del proceso, aunque tienen en común no haber podido incorporar plenamente la lógica de gestión por resultados.

Se trata de un estudio de casos similares, donde exploraremos los factores que conducen a resultados distintos con una limitación común (Rose y Mackenzie 1991). Nuestra hipótesis es que ninguna reforma logra vivir conforme al pacto gerencialista, porque la evaluación por resultados no se transforma en el criterio determinante para asegurar la continuidad en sus directivos públicos. Los factores detrás de esto son la ausencia de verdaderos consensos en el sistema político y de grados relativos de capacidad institucional.

La estrategia de esta investigación se encuentra enmarcada en un enfoque de teorías de alcance medio (Hedström y Bearman 2009) donde se busca explicar un fenómeno determinado, en función de variables que surgen de la evidencia empírica. En este caso, aislamos las variables que según la literatura y nuestro marco teórico son más relevantes, y desarrollamos el análisis explicativo. Esta estrategia es acorde al objetivo de nuestro trabajo que es aportar investigación frente a un tema poco explorado, donde se requiere la generación de hipótesis explicativas que posteriormente puedan ser contrastadas. Se trata, por tanto, de un diseño de investigación cualitativo, basado en el análisis documental y bibliográfico disponible a la fecha de publicación, así como en aportes de informantes calificados bajo condiciones de anonimato y confidencialidad<sup>1</sup>. Por lo tanto no busca generalizar sus conclusiones más allá de los casos mencionados.

En la primera sección proponemos un marco de análisis donde se brinda una definición de gestión por resultados, y explicamos por qué esto supone un cambio significativo en las relaciones entre servidores públicos y políticos del Poder Ejecutivo. En particular definimos qué implica un “acuerdo” entre servidores públicos y políticos, así como cuáles son sus componentes centrales: competencias, lealtades-responsabilidades y recompensas. En la segunda sección analizamos las características que tomaron los dos modelos en función del marco de análisis propuesto y contrastamos ambos casos con el pacto gerencialista. En la tercera sección discutimos los factores que explican las diferencias entre ambos casos. En última sección ofrecemos las conclusiones de esta investigación y proponemos una agenda de de mayor alcance.

## **1. Nueva Gestión Pública y el nuevo acuerdo entre políticos y burócratas<sup>2</sup>**

---

<sup>1</sup>Para este trabajo hemos consultado a 15 informantes calificados en Chile y Uruguay dentro de las siguientes categorías: políticos en el ejecutivo, altos servidores públicos y académicos.

<sup>2</sup> La palabra *bargain* tiene múltiples formas de traducción. Hemos optado por traducirla como “trato” en el sentido de acuerdo en el contexto de una negociación.

Desde principios de los ochenta el *New Public Management* (NPM) fue el paradigma dominante en materia de reformas administrativas en América Latina (CLAD 1998; Nickson 2002; Bresser Pereira 2004) Pero, al igual que otras reformas administrativas en el resto del mundo, fue adoptando distintos formatos a lo largo del tiempo y según el marco institucional local en el que se inscribía (Ramírez 2009; Manning 2001).

En el caso de las reformas del Servicio Civil en particular, y coincidiendo con la propia evolución que ha tenido el NPM, América Latina ha ido desde posiciones claramente contrarias a los sistemas de carrera y favorables a la flexibilización contractual de los funcionarios públicos, hacia reformas que buscan fortalecer los principios de la carrera administrativa meritocrática, aunque casi siempre con elementos de flexibilidad donde es posible reconocer la influencia del NPM. Un claro ejemplo de ello es la Carta Iberoamericana de la Función Pública (CIFP), firmada por todos los Jefes de Estado Iberoamericanos, donde se destaca la importancia de contar con un Servicio Civil profesional basado en el mérito, con flexibilidad en sus aspectos organizacionales (CIPF 2003). Sin embargo, diversos estudios comparativos para la región constatan las limitaciones de dichos esfuerzos. Si bien se destacan algunos avances en la materia, señalan los constreñimientos que imponen las tradiciones caudillistas, clientelares y de patronazgo de la maquinaria administrativa latinoamericana (Geddes 1994, Ferraro 2008, Grindle 2010, Moriconi 2011).

Por la propia impronta NPM de los organismos que promueven la reforma del Servicio Civil en América Latina (BM, BID, CLAD), y ante la dificultad de avanzar en la profesionalización del Servicio Civil como un todo, la figura de la Alta Dirección Pública (Iacoviello 2011), como cuerpo de “gerentes” profesionales separados de la política y de la burocracia de línea, comienza a ser vista como una de las piezas fundamentales de la reforma del Servicio Civil. Otra vez es la CIFP un claro testimonio de este proceso, afirmando que la función de los Altos Directivos Públicos es dirigir bajo la dirección estratégica y control del nivel político, las estructuras y los procesos por los cuales se implementan las políticas públicas y se producen y se proveen los servicios públicos (CIPF 2003).

La descripción de los arreglos institucionales necesarios para desarrollar la labor de los Altos Directivos Públicos que se hace en la CIPF evidencia claramente su inspiración en las doctrinas del NPM (Hood 1991), a saber: una esfera de delegación que permita ejercer un núcleo de discrecionalidad directiva; un sistema de *accountability* (preferentemente basada en resultados) que faciliten la exigencia de responsabilidades a este cuerpo directivo; un sistema de premios y castigos asociados a la evaluación de desempeño; y el desarrollo de un conjunto de valores de referencia relacionados a la generación de valor público (Moore 1995; Villoria 2009).

Lo anteriormente reseñado indica la tendencia a cambiar el acuerdo tradicional existente entre altos servidores públicos y políticos. Los acuerdos entre políticos y servidores públicos importan porque están en el centro de la política misma, y de la constitución viviente de cada país. De forma general un análisis de estos acuerdos ofrece una visión que combina análisis histórico comparativo de los sistemas políticos con una visión estratégica de las acciones de políticos y burócratas. (Hood y Lodge 2006). Lo noción de acuerdo en el sector público fue definida inicialmente por Hood, siguiendo a Schaffer (1973) como un pacto explícito o implícito entre servidores públicos y otros actores en el sistema político, acerca de sus derechos y obligaciones y expresado en convenciones informales o en leyes formales (Hood 2000:181). Hood y Lodge (2006) refinan las dimensiones de análisis del pacto distinguiendo tres dimensiones del mismo: competencia, recompensas y lealtades.

En términos de competencias, el pacto define las habilidades que se requieren de los altos servidores públicos para realizar sus tareas. A modo de ejemplo, algunos países han considerado importante para realizar su función una formación clásica y generalista de su alto servicio civil –caso típico de los sistemas Whitehall–, mientras otros han desarrollado una formación predominantemente jurídica –caso típico del sistema servicio civil. En términos de recompensa, el acuerdo define qué obtienen los servidores públicos a cambio. En el modelo tradicional los servidores públicos reciben una serie de protecciones legales como la estabilidad del cargo y en sus salarios, derechos en su carrera, entre otros beneficios. En términos de lealtad, los políticos obtienen un servicio profesional capaz de implementar sus decisiones de forma leal y eficiente, sin adquirir un perfil político propio. Es decir el anonimato de los servidores públicos es un componente esencial en el acuerdo tradicional.

Con el advenimiento de la gestión por resultados se modifican aspectos esenciales en las tres dimensiones reseñadas, constituyendo la base de un acuerdo de tipo “gerencial” entre políticos y burócratas. Este tipo de acuerdo tiene como base una relación de corte individual entre altos servidores públicos y políticos mediante contratos de gestión, cuando anteriormente los acuerdos eran tradicionalmente colectivos y de naturaleza estatutaria. En materia de competencias, el nuevo acuerdo implica que los servidores públicos deben tener nuevas habilidades gerenciales, convirtiéndose en emprendedores de políticas públicas, generadores de valor público, con capacidad de innovación y liderazgo estratégico, orientados a resultados y no a formas y procedimientos (Hondghem y Van Dorpe 2013). En materia de recompensas, los servidores públicos obtienen mayor libertad para llevar adelante sus organizaciones –*managers should be free to manage*–, y en líneas generales mejores remuneraciones. En cuanto a la lealtad, sigue siendo al gobierno de turno, aunque mucho más ajustada a los términos del compromiso de gestión individualmente negociado. Los políticos pueden someter a evaluaciones periódicas a los servidores públicos y de esta forma controlar su desempeño y, potencialmente, removerlos de su función.

Existe una creciente literatura que estudia el resultado de los tránsitos hacia acuerdos de corte gerencial, por ejemplo, sobre los casos de Dinamarca, Canadá, el Reino Unido y Bélgica (Hondghem y Van Dorpe 2013; Hansen y Salomonsen 2011; Hansen, Steen y Jong 2013). Estos estudios buscan identificar la naturaleza y diferencia de los acuerdos en sus respectivos contextos, el impacto que estos acuerdos han tenido en el comportamiento de los servidores públicos, así como el efecto sobre la coordinación y funcionamiento de áreas claves del gobierno. En América Latina, hasta la fecha, no se han realizado estudios de esta clase.

Tampoco existen, hasta el momento, modelos puros de acuerdos de tipo “schafferiano” tradicional y gerencial. En líneas generales la mayoría de los acuerdos en todos los países son híbridos que combinan en diversas formas las tres dimensiones. En el contexto de América Latina un elemento central para el estudio de los acuerdos es la extensión de los sistemas patronazgo (Grindle 2012). Scherlis (2010), por ejemplo, hace un extensivo estudio del caso argentino y las redes de patronazgo del peronismo krichnerista. Por ende un estudio basado en un marco de acuerdos debe necesariamente contemplar el tema del patronazgo.

El marco propuesto por Hood y Lodge (2006) no especifica en profundidad las particularidades que asume el acuerdo en un contexto de patronazgo político en las tres dimensiones. Desde el punto de vista conceptual, el aporte principal de este trabajo es identificar qué características asumen estos acuerdos, en contextos de patronazgo, en las tres dimensiones propuestas. De forma general se puede decir que en América Latina se encuentran los rasgos schafferianos a nivel formal, coexistiendo formal e

informalmente con un sistema de patronazgo político. En estos sistemas las competencias muchas veces se limitan a ser miembro de un grupo político determinado o gozar de la confianza del político de turno. La permanencia en los cargos depende del mantenimiento de la confianza de su “maestro” político de turno. El político obtiene un control directo de la gestión por agentes que se estiman son de su confianza. La recompensa que los servidores obtienen depende del puesto de trabajo que el político les asigne discrecionalmente.

En la siguiente sección analizamos los dos casos de estudio a través de las tres dimensiones planteadas: competencia, recompensa y lealtad-responsabilidad, y contrastamos los casos de estudio con el acuerdo de tipo gerencial.

## **2. Chile y Uruguay: los nuevos acuerdos y la ADP**

### *2.1. La Alta Dirección Pública en Chile: contexto y estructura*

La Ley del Nuevo Trato Laboral promulgada en el 2004 (Ley 19882), es un ambicioso esfuerzo de modernización de la gestión del capital humano en Chile que, además de la creación del Sistema de Alta Dirección Pública (SADP), tiene otros dos ejes fundamentales: la creación de la Dirección Nacional de Servicio Civil (DNSC), y la profesionalización de la carrera funcionaria. La ley establece que la Dirección Nacional de Servicio Civil (DNSC), en tanto órgano rector del Sistema de Gestión de Recursos Humanos, sea la responsable por la gestión del SADP, con el objeto de regular la incorporación, movilidad y desvinculación de los funcionarios de exclusiva confianza (Ley de Nuevo Trato Laboral 2004). Estos funcionarios, denominados Altos Directivos, responden por la gestión eficaz y eficiente de sus funciones en el marco de las políticas públicas y los planes definidos por la autoridad, las instrucciones impartidas por sus superiores jerárquicos y los términos del convenio de desempeño al que suscriban (Santiago Consultores 2011).

La ley de Nuevo Trato Laboral fue una reacción al sistema de patronazgo imperante previamente en Chile. El sistema de patronazgo chileno es un cuidadoso juego de equilibrios entre los partidos luego de las elecciones, donde los puestos en el gobierno central, gobiernos regionales y el sector paraestatal son distribuidos en función del caudal electoral. El sistema de patronazgo en Chile tiene una serie de controles en los niveles bajos y medios de la administración pública que aseguran un mínimo de profesionalismo, y a niveles altos implica un reparto de cargos entre las fuerzas políticas (Grindle 2012). El patronazgo chileno, ejercido en la forma de un sistema de cuoteos partidario –reparto de cargos públicos entre los partidos políticos según cuotas electorales– (Rehren 2000; Ferraro 2008), ha sido en el contexto de un competitivo sistema multipartidario, un *all win game* para todos los partidos (Rehren 2000). Pero el patronazgo también sirvió a la dictadura, donde las Fuerzas Armadas llegaron a disponer de hasta un 44% de los puestos de designación discrecional (Remmer 1991). A partir de 1990, con el gobierno de la Concertación, el patronazgo es usado por esta coalición de partidos para recolonizar la administración pública *Pinochetista*, creando una red de *policy makers* con una orientación hacia una economía de mercado de corte socialdemócrata, que contrarrestara la ascendencia que habían logrado los *Chicago Boys* durante el régimen dictatorial (Grindle 2012).

Durante los años noventa Chile fue un pionero en América Latina en materia de modernización de la gestión pública, pero estas reformas no afectaron el núcleo duro de la relación entre políticos y altos directivos públicos. Los primeros intentos por crear

una “gerencia pública” en Chile se originan bajo la Presidencia de Frei (1994-2000), quien encabezó el segundo gobierno de la Concertación. Con este motivo, el secretario ejecutivo del Comité Interministerial de Modernización Pública de la Secretaría General de la Presidencia, Claudio Orrego, organizó un intercambio para conocer los avances en esta materia en Nueva Zelanda. Como resultante de este intercambio, en el plan estratégico de modernización que se elaboró, se esbozaron las características esenciales de un proyecto de gerencia pública –sistema de selección y de convenios de desempeño. Sin embargo, el proyecto finalmente no se materializó en este periodo, por una generalizada falta de interés de las cúpulas políticas (Waissbluth 2006).

A finales de los noventa, Universidades, *Think Tanks* y reformadores en Chile comienzan a reflexionar sobre la necesidad de profesionalizar y despolitizar los cargos de la alta burocracia. Se estimaba que en ese entonces existían 3000 posiciones de designación política directa (Grindle 2012) y los reformadores entendían que lo ideal era que alrededor de 2450 posiciones deberían profesionalizarse en el contexto de un sistema de alta dirección pública aunque estas iniciativas no encuentran consenso político, y no tienen eco a nivel a parlamentario. La mayoría de los reformadores provenía de prestigiosas universidades en el exterior, con posgrados en gestión pública y economía, fuertemente influenciados por el paradigma de la nueva gestión pública.

A partir del año 2002 habían comenzado a conocerse una serie de escándalos públicos relativos a hechos de corrupción y malas prácticas administrativas de importantes autoridades públicas. En los medios de comunicación aparecían cada día distintos antecedentes respecto al uso de “coima” en los procesos de compra por licitación de unidades de revisión técnica o en la concesión de infraestructura vial, de uso indebido de recursos públicos, pago de honorarios sin contraprestación real y pago de sobresueldos a altos directivos públicos. Dentro de estos sucesos el MOP GATE<sup>3</sup>, que utilizaba una compleja ingeniería para el pago de sobresueldos (Waissbluth 2006) fue la ventana de oportunidad en términos de Kingdon (1984) que permitió el avance de la agenda. Los escándalos comprometieron la credibilidad y legitimidad del gobierno de Lagos e impulsaron un diálogo nacional respecto al comportamiento de las autoridades y funcionarios públicos, sentando las bases para la remoción de los obstáculos que había enfrentado la estrategia de reforma, permitiendo en términos específicos de la reforma de la ADP, blanquear la situación salarial de los Jefes de Servicio y al mismo tiempo, profesionalizar la gestión de los mismos.

El Sistema de Alta Dirección Pública en Chile que emergió de la reforma comprende a los Jefes de los denominados Servicios Públicos y a su segundo nivel de dirección, cargos que antes de la creación del sistema eran de designación política directa de los Ministros. Los Ministros, Subsecretarios, Intendentes y Secretarios Regionales Ministeriales siguen siendo cargos políticos. Es importante señalar que los Ministerios no están regidos por el SADP, sólo las agencias –servicios, superintendencias y similares–, ya que Chile adoptó una especie de estrategia de agencificación de servicios<sup>4</sup>. En los ministerios, los cargos de primer nivel (Subsecretario), y segundo nivel (Jefes de Divisiones) siguen siendo políticos. A estos cargos deben sumarse los equipos técnicos de asesores contratados como honorarios. Con la promulgación de la Ley del Nuevo Trato Laboral, a partir del tercer nivel, que

<sup>3</sup> Durante la presidencia de Lagos existieron varios casos de corrupción; el más notorio fue el MOP GATE, cuyo nombre proviene de MOP (Ministerio Obras Públicas) y GATE (Gestión de Aguas Territoriales) donde una compleja ingeniería comercial permitía el pago de sobresueldos a políticos y funcionarios, así como el reparto de “coimas” entre otros.

<sup>4</sup> Esta estrategia de agencificación ha sido criticada (Marcel y Toha 1998) ya que los Jefes de Servicio tienen poco margen de autonomía para gestionar y la división no siempre responde a una clara separación de diseño de políticas y prestación de servicios.

suele coincidir con las jefaturas de departamento, comienza la carrera funcionaria de la burocracia tradicional.

En el año 2003 el sistema abarcaba 417 cargos en 53 servicios. En el año 2012, última información disponible según el SADP chileno, el sistema abarca 202 servicios y 1118 cargos, de los cuales 176 no pertenecen estrictamente al sistema de SADP pero son incluidos en los procesos de reclutamiento y selección del mismo. Los cargos de Altos Directivos de primer nivel corresponden, en general, a jefes de servicio y los de segundo nivel a subdirectores de servicio, directores regionales o jefaturas de unidades organizativas con dependencia inmediata del jefe superior (Consejo Alta Dirección Pública 2012)

En la siguiente sección explicamos en función de las dimensiones de competencia, recompensa y lealtad las características esenciales del nuevo acuerdo propuesto por la SADP en Chile

### *Competencia*

En lo referente al proceso de selección, se trata de un sistema de reclutamiento público abierto<sup>5</sup>, con una nómina de 3 a 5 candidatos elaborada por el Consejo de la Alta Dirección Pública (CADP) luego de un proceso de preselección a cargo de una consultora, que es puesta a consideración de la autoridad facultada –Presidente, Ministro de Estado o Jefe de Servicio–, para que elija al candidato indicado y proceda al nombramiento final, o lo rechace –lo cual puede suceder indefinidamente.

En lo referente a los perfiles de los Altos Directivos Públicos, el CADP considera que éstos deben ser genéricos, más orientados a los aspectos gerenciales y estratégicos, antes que a conocimientos específicos. Esto es importante sobre todo en los cargos de más alto nivel y en instituciones consolidadas, donde la carencia principal no es el conocimiento de la materia. Según la información proporcionada por la página web del CADP las competencias requeridas son: visión y logro, gestión por resultados, relación y articulación de redes, manejo de crisis y contingencia, liderazgo e innovación y flexibilidad. Cada competencia es específicamente definida, y usualmente adaptada para el cargo específico en juego. Sin embargo, la tendencia de los Ministros es en cambio a preferir perfiles más específicos y el conocimiento del ámbito público (Costa y Waissbluth 2007). No existe un consenso entre el Ejecutivo y el Consejo de la ADP respecto al perfil ideal.

En los últimos tiempos el CADP ha focalizado su trabajo de formación en la ética particular del sector público y en competencias específicas referidas a esta área. A su vez el CADP ha trabajado en la relación de primer nivel que existe entre políticos y altos directivos, a la hora de interpretar las decisiones políticas del gobierno de turno (CADP 2012) Dentro de los desafíos que mantiene el proceso de selección en el contexto chileno se encuentra ampliar la base de estos concursos a más cargos dentro de la administración, y reducir los tiempos de los mismos. En este sentido concursos excesivamente largos desmotivan candidatos potencialmente valiosos, así como generan figuras transitorias que afectan la legitimidad del sistema.

### *Lealtad y Responsabilidad*

---

<sup>5</sup> El sistema, al ser un sistema de empleo, es completamente abierto, pese a lo cual solamente el 13% de los nominados en el SADP en el año 2006 habían realizado su función anterior en el sector privado, siendo hoy un 27 %. En el 64% de los casos los nominados no eran ocupantes anteriores del cargo concursado. Hoy en día esa cifra es del 56 % de los cargos (CADP 2013).

El Ejecutivo fija sus políticas estratégicas y metas al Alto Directivo Público, a través de convenios de desempeño, haciéndolos “*accountable*” por ellos. Los Jefes Superiores de Servicio deben suscribir un contrato de desempeño con el Ministro del ramo respectivo –convenio propuesto por ese Ministro–, los Ministros de Hacienda y el Secretario General de la Presidencia; mientras que los directivos de segundo nivel suscriben el convenio con sus respectivos superiores jerárquicos.

El elemento central que regula la relación de lealtad y responsabilidad en el caso chileno es el cumplimiento del convenio de gestión. Esto ha resultado problemático porque en el diseño del sistema de ADP, los cargos siguen siendo en última instancia cargos de confianza política, resorte exclusivo del Presidente. Consecuentemente, por más que un directivo público cumpla con su convenio, existe la posibilidad de su desvinculación basada en la falta de confianza política.

En los períodos de los Presidentes Lagos, Bachelet y Piñera, las desvinculaciones producidas de miembros de la ADP nombrados por los respectivos Presidentes son significativas.

**Tabla 1**  
**Desvinculaciones por período presidencial**

<b>Período Presidencial</b>	<b>Lagos (2000- 2006)</b>	<b>Bachelet (2006 -2010)</b>	<b>Piñera (2010-2014)</b>
Renuncia	1	55	304
Desvinculación anticipada	1	61	169
Desvinculación Cumplimiento de Período	2	9	80
Desvinculaciones Totales	4	125	553

*Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría Técnica del Consejo de Alta Dirección Pública (2013)*

**Tabla 2**  
**Desvinculaciones por niveles**

<b>Piñera (2010-2014)</b>	<b>Nivel I</b>	<b>Nivel II</b>
Renuncia	21	238
Desvinculación Anticipada	66	148
Desvinculación Cumplimiento de Período	9	71
Desvinculaciones Totales	96	457

*Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría Técnica del Consejo de Alta Dirección Pública (2013)*

Los datos indican una rotación en los cargos de ADP relativamente alta. Las desvinculaciones pueden ser voluntarias –renuncia–, involuntarias –destituciones– o por cumplimiento de término no renovado pero en la práctica es muy difícil identificar las razones detrás de las desvinculaciones. La rotación en las presidencias de Bachelet y Piñera es extremadamente alta ya que el 58 % de la ADP fue sustituida ya sea por renuncias voluntarias o no voluntarias. Si el análisis se realiza distinguiendo los niveles I y II de la ADP, los porcentajes del nivel I alcanzan al 87% y el nivel II 55%. Esta descripción indica que a los niveles más altos de la ADP, donde se requiere mayores competencias vinculadas a la sensibilidad política de la gestión, la lógica de gestión basada por resultados no es el criterio para mantener a los ADP en sus funciones. La lealtad política sigue siendo el factor más importante para decidir la permanencia de los ADP en sus cargos. Por un lado la decisión puede ser propia del

ADP, que no se encuentra cómodo trabajando para un gobierno de otro signo político, o la desvinculación puede ser exigida por las nuevas autoridades políticas al terminar el contrato anticipadamente.

El convenio de gestión como instrumento regulador del sistema tiene una serie de deficiencias que muestra que Chile no es un sistema gerencial puro. En primer lugar, el cumplimiento del convenio de gestión no asegura la permanencia en el cargo por el plazo determinado y la eventual renovación del mismo. La aplicación del pedido de renuncia o desvinculación por parte del Ejecutivo, pensado como último resorte es en realidad usado con una frecuencia tal que debilita la lógica de gestión por resultados. En segundo lugar, los indicadores incorporados a los convenios, tienen un énfasis más en la medición de eficiencia económica de acuerdo a la influencia de la DIPRES, y no miden adecuadamente las competencias del ADP y la consecución de objetivos sustantivos del propio servicio. En tercer lugar, la implementación del convenio no establece un proceso adecuado de monitoreo y “feedback” que permita un ajuste de la performance esperada del ADP. Consecuentemente no es posible realizar ajustes que puedan subsanar posibles problemas en las relaciones entre el poder político y los ADP.

Finalmente, los altos directivos públicos, pese a que son figuras “gerenciales”, tienen un escaso margen de maniobra para gestionar los recursos financieros de sus servicios. Existen algunas facultades de flexibilidad presupuestaria, administradas de manera centralizada por la DIPRES (Grindle 2012). En cambio, en el modelo gerencial puro la responsabilidad tiene su contracara en la libertad de gestionar los recursos.

### *Recompensas*

En lo que respecta a las remuneraciones de las altas jerarquías administrativas –previo a la creación del SADP– y sus equivalentes del sector privado, la enorme diferencia a favor del sector privado se suplía con “sueldos alternativos” –causa central del escándalo MOP GATE.

En el contexto actual la mayoría de los puestos de la SADP se encuentran incluidos dentro de una escala única de remuneraciones y los salarios no se negocian individualmente. Los miembros de la ADP reciben un bono, llamada asignación a alta dirección pública, el cual se calcula en función del cumplimiento de los objetivos planteados en el convenio de desempeño firmado entre la autoridad política y el alto directivo público. Los convenios de desempeño sí se negocian a nivel individual, aunque la recompensa que deriva de su cumplimiento, es en la mayoría de los casos homogénea<sup>6</sup>. Estudios recientes llevados a cabo por el Consejo de la Alta Dirección Pública indican que existen diferencias sustanciales –de hasta 55 %– en materia de remuneración de los altos directivos de primer nivel entre el sector público y privado aunque estas diferencias son menores en el segundo nivel (CADP 2012).

Desde el punto de vista del modelo de tipo de acuerdo gerencial, el caso chileno es un híbrido. Por un lado las recompensas previstas tienen un componente colectivo y homogéneo pero por otro responden a una lógica individual de pago basado en la gestión de resultados.

## *2.2. La Alta Dirección Pública en Uruguay*

### *Contexto y Estructura*

---

<sup>6</sup> Existen excepciones en el caso de los organismos que no se encuentran en el sistema general de remuneraciones como salud, educación y los organismos fiscalizadores.

A diferencia del caso chileno, no existe debate público y ni una extensa literatura académica que puedan ser señalados como factores desencadenantes de la reforma de la Alta Conducción en Uruguay<sup>7</sup>.

La incorporación de cargos de ADP, denominados “De Alta Conducción” en la Administración Central uruguaya<sup>8</sup>, es un subproducto de una ambiciosa reforma del Servicio Civil durante la administración del Frente Amplio, la coalición de izquierda encabezada por Tabaré Vázquez (2005-2009). Esta reforma a su vez, era parte de un proyecto de Reforma de Estado liderado por las agencias centrales de gobierno, Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Ministerio de Economía y Finanzas y la Oficina Nacional del Servicio Civil, destinada a fortalecer la capacidad de gestión de la maquinaria central de gobierno (OPP 2009). La llamada Reforma del Estado aparece en el contexto de otras reformas estructurales –reforma tributaria, reforma del sistema de salud, Plan de Asistencia a la Emergencia Social y creación del Ministerio de Desarrollo Social– que fueron prioridades absolutas del gobierno (Narbondó et al 2010) y consecuentemente relegaron a la reforma del Estado y el servicio civil a un rol secundario.

Los esfuerzos previos de reforma orientados a la modernización de la gestión pública en el ámbito de la Administración Central, si bien no supusieron el desmantelamiento del aparato estatal, tampoco se tradujeron en su fortalecimiento (Ramos 2009). La revitalización de la carrera administrativa no se constituyó en un tema de agenda de gobierno hasta la llegada del Frente Amplio. La izquierda política había venido denunciando el vaciamiento del Estado a través de políticas neoliberales y el extendido uso clientelar de la maquinaria administrativa que hacían los partidos tradicionales (Filgueira et al 2003). Durante el siglo XX el sistema político uruguayo y en particular los partidos llamados “tradicionales”<sup>9</sup> establecieron un sistema de coparticipación que permeó todos los niveles de la administración, asegurando el acceso a cargos públicos mediante un sistema de cuoteo político partidario. El sistema se extendió haciendo crecer el número de funcionarios públicos en forma desproporcionada a las necesidades de la administración (Filgueira et al 2003). A partir de la reinstauración democrática en 1985 el sistema de patronazgo político sobrevive, pero de forma más acotada. En cargos medios y bajos el ingreso se da a través de mecanismos alternativos, revistiendo contratos distintos a la carrera administrativa<sup>10</sup>, mientras que a niveles altos se mantiene el sistema designación política directa en base a los equilibrios de las fuerzas políticas en el poder. Esto implica que no existe un filtro en términos de competencias o formación a nivel de la dirección de las unidades administrativas que formulan políticas o proveen servicios.

En este contexto el gobierno propone, contando con el asesoramiento de una consultoría de CINTERFOR-OIT<sup>11</sup>, implantar un nuevo modelo de carrera denominado

<sup>7</sup> La excepción la constituye el artículo de Narbondó et al (2010): Marchas, contramarchas y bloqueos en la reforma de la Administración Central.

<sup>8</sup> Compuesta por los Ministerios, que actualmente son 13

<sup>9</sup> Los partidos tradicionales son en el contexto uruguayo el Partido Colorado y el Partido Nacional (Blanco). Ambos partidos dominaron el Siglo XX en materia electoral y establecieron políticas de coparticipación en el manejo de la Administración pública cuyo origen puede remontarse al famoso pacto del 31 o del “Chinchulin” donde en un contexto de crisis económica los partidos acordaron un sistema de reparto de cargos en los entes públicos. La práctica continuó extendiéndose a otras áreas y niveles de la administración.

<sup>10</sup> Formalmente el ingreso a la función pública se había prohibido en los años noventa como parte de una estrategia del gobierno para limitar el gasto público (Ramos 2009).

<sup>11</sup> El Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional es un centro especializado de la Organización Internacional del Trabajo que articula una vasta red de instituciones públicas y privadas dedicadas al fortalecimiento de las competencias laborales. El asesoramiento de una

Sistema Integrado de Remuneraciones y Ocupaciones (SIRO), que queda consagrado legalmente en el 2006 pero nunca llegó a ser implementado. La Alta Conducción en este esquema, estaba previsto que reemplazara a la jerarquía más alta de la carrera administrativa, que en el caso uruguayo eran los Directores de División. Los Directores de División se encuentran por debajo de las Jefaturas políticas, que están a cargo de las unidades ministeriales que concentran formulación de políticas y provisión de servicios.<sup>12</sup> En la Ley de Rendición de Cuentas de 2006 la Alta Conducción queda definida como:

*“[...] los cargos y funciones en los que predominen la concepción, diseño y desarrollo de instrumentos de gestión para concretar la implementación de políticas institucionales y la evaluación de sus resultados; la determinación de objetivos a mediano y largo plazo, la planificación y conducción global de las acciones respectivas y el asesoramiento directo y asistencia a las autoridades de la UE” (art. 31 Ley 18172).*

La implementación del sistema, llevada adelante por las agencias centrales del Estado uruguayo derivó en que 27 cargos fueran cubiertos en 4 Ministerios pilotos (ONSC 2010). El sistema no tiene un organismo único rector que regule los procesos de reclutamiento, selección y eventual desvinculación de los cargos ADP. En este caso existió un proceso de negociación *ad hoc* entre las agencias centrales y el Ministerio donde se establece el cargo de alta conducción. La amplia mayoría de estos cargos tienen como función principal asesorar al Director General de Secretaría, que en la práctica, es el responsable político de la gestión administrativa del Ministerio. Consecuentemente la mayoría son asesores en diversas áreas tales como planificación estratégica, gestión financiera, gestión de recursos humanos y gestión del cambio, pero no son jefes responsables de una unidad encargada de la provisión de un bien o servicio, o de formulación de políticas. En la práctica estos cargos conforman un grupo de “gabinete administrativo” del Director General de Secretaría.

La última ley de presupuesto nacional en el 2010 eliminó aquellos cargos vacantes que no habían sido provistos hasta entonces. La propuesta actual del Estatuto del Funcionario Público del Poder Ejecutivo, con media sanción en el Parlamento, prevé extender el régimen de alta conducción (ahora llamado administración superior) a todos los Ministerios, convirtiéndolos en funciones contratadas sujetas al cumplimiento de compromiso de gestión.

En la siguiente sección explicamos en función de las dimensiones de competencia, recompensa y lealtad las características esenciales del sistema propuesto por el SIRO.

### *Competencia*

El acceso al subescalafón de Alta Conducción se planteó finalmente como un sistema cerrado de carrera, pero con la posibilidad de recurrir a los ciudadanos como último recurso en un sistema denominado como de “tres sobres”<sup>13</sup>. Las competencias de estos consultoría de CINTERFOR-OIT, fue fundamental, no sólo para realizar el esfuerzo de clasificar las ocupaciones vigentes, sino también para incorporar al sistema integrado de carrera los aspectos “neo” del neweberianismo, en el sentido de diseñar una Alta Conducción a la que se le añaden compromisos de gestión para evaluar la gestión de sus integrantes.

<sup>12</sup> En Uruguay a diferencia del caso chileno no existe una división tan marcada entre unidades que formulan políticas y aquellas que proveen servicios, que es donde se concentra la ADP chilena. Uruguay no vivió un proceso de agencificación tan marcado como Chile.

<sup>13</sup> El sistema previó que se llamara a un concurso abierto a la ciudadanía pero primero se abrieran los sobres de los postulantes pertenecientes al Ministerio, en caso de no quedar ningún seleccionado, se

cargos se definieron *ad hoc* en los procesos de selección y se trata de una mezcla de competencias para realizar tareas de asesoría –*policy advice*– y gestión –*management*. En la práctica las competencias más relevantes son aquellas que los llevan a cumplir un rol de responsables de apoyo a la gestión de la dirección administrativa.

La inexistencia de un rector central del sistema complicó la definición de competencias para los cargos. La debilidad institucional de la ONSC llevó a que no sólo tuviese que apoyarse en las otras oficinas centrales de gobierno a la hora de definir perfiles, diseñar pruebas y formar tribunales de evaluación, sino que tampoco tuvo la fuerza suficiente para imponer pruebas de oposición prescriptivas y eliminatorias a la mayoría de los cargos<sup>14</sup> incluyendo los de Gerencia de Gestión Humana.

### *Lealtad y Responsabilidad*

El Director General de Secretaría del Ministerio en particular es quien fija las políticas sobre las cuales los funcionarios de alta conducción deben trabajar, sea en roles de ejecución o de asesoramiento. Formalmente esta relación es de corte fiduciaria –todos los cargos de alta conducción son funcionarios públicos, pertenecientes al cuerpo de carrera administrativa– y queda regulada según lo dictado en las normas legales correspondientes. La ley establece la existencia de un compromiso de gestión, asociado a un pago por buen desempeño, donde se establecen las líneas estratégicas de trabajo. En la práctica este compromiso no ha sido implementado en la inmensa mayoría de los casos.

En lo que refiere a la libertad de gestión que finalmente se otorgó a estos cargos, puede decirse que la misma es o bien inexistente, o bien limitada al referendo político de la mayoría de las decisiones que no sean meramente administrativas. El hecho de que no sean en el contexto jurídico “ordenadores del gasto” y que no tengan en el fondo un rol de gerentes, hace que pueda aducirse que tienen autonomía técnica –como cualquier asesor de la Administración Central– pero no en aspectos de gestión.

### *Recompensa*

En materia de remuneración, la misma corresponde al grado más alto de la carrera, sumado a una compensación por dedicación exclusiva y una remuneración en función del cumplimiento de un compromiso de gestión. Las remuneraciones son fijas y negociadas colectivamente, ya que los cargos de Alta Conducción pertenecen a la carrera administrativa y sus sueldos están fijados por la escala única de remuneraciones del Servicio Civil que se aplica a la administración central. Los compromisos de gestión representaban una pequeña parte del salario, pero nunca fueron pagados pues los compromisos no se implementaron. El salario promedio, sigue siendo menor que el de los gerentes de empresas públicas, o del sector privado aunque la Alta Conducción no tienen realmente potestades de decisión gerencial.

### *2.3 Los acuerdos frente a frente: Chile y Uruguay en perspectiva comparada*

---

abrirían los sobres del resto de los postulantes de la Administración Central y si tampoco se seleccionaba a ninguno, se abrirían los otros sobres. Con esto se buscaba reducir los tiempos del concurso, previendo que –tal como ocurrió– en muchos casos no se encontrara el personal calificado dentro de los funcionarios públicos. Algunos cargos no pasaron de la apertura del primer sobre.

<sup>14</sup> Salvo los cargos de Gerente de Planificación Estratégica, Gerente de Gestión del Cambio y Gerente de Mejora Continua y Gerente de Economía de la Salud, donde sí se realizaron concursos de oposición prescriptivos y eliminatorios.

En la segunda sección de este artículo definimos lo que se entendía por un acuerdo entre políticos y servidores públicos, y explicamos en detalle los tipos ideales schafferiano –o tradicional– y gerencial. A su vez definimos las dimensiones clave para el estudio de estos acuerdos. En esta sección contrastamos el tipo de acuerdo gerencial puro con las experiencias de ADP en Uruguay y Chile.

**Tabla 3**  
**Tipo de acuerdo gerencial puro y experiencias en Chile y Uruguay**

<b>Tipo de acuerdo/dimensiones del acuerdo</b>	<b>Competencias</b>	<b>Lealtad/Responsabilidad</b>	<b>Recompensas</b>
Acuerdo Gerencial	Competencias asociadas a tareas de gestión para el cumplimiento de objetivos.	Libertad para gestionar. Sigue los lineamientos políticos acordados contractualmente con el poder político. Permanencia en el cargo depende de la evaluación del cumplimiento del contrato	Establecidas en el marco de una negociación individual vinculada a desempeño.
Chile	En general presencia de competencias gerenciales con esfericidad técnicas	Libertad para gestionar limitada. Permanencia depende del mantenimiento de la confianza política.	Recompensa a desempeño pero homogéneamente establecida en la mayoría de los ADP
Uruguay	Ausencia de competencias gerenciales, predominio de rol de asesoría técnica.	Ausencia de libertad para gestionar. Permanencia regulada por relación estatutaria	Previsión de pago por desempeño no implementada. Salario homogéneamente y colectivamente establecido.

*Fuente: Elaboración propia*

La tabla señala el acuerdo gerencial “puro” donde las competencias son típicamente gerenciales, la lealtad y responsabilidades se desprenden del contrato, la permanencia en el cargo depende de una evaluación objetiva del cumplimiento del mismo y las recompensas son individuales y asociadas al pago por desempeño.

En base a la tabla Chile presenta importantes avances hacia la lógica de acuerdos gerenciales sin llegar a representar un modelo puro del mismo. El hecho que las recompensas sean establecidas de forma central y sean homogéneas indican un límite a la lógica de individualización de los acuerdos. A su vez el modelo chileno todavía se ve permeado por lógicas patrimonialistas expresadas en la persistencia de mecanismos de patronazgo político. La evidencia muestra que la confianza política y no la evaluación de los compromisos de gestión es lo determinante para decidir la permanencia en los cargos.

En contrapartida, Uruguay no avanza en la incorporación de la lógica gerencial debido a que las competencias gerenciales no prevalecen, no existe autonomía de gestión y en la práctica no se establecieron compromisos de gestión. Además se trata de cargos creados dentro de la carrera administrativa y no de funciones contratadas. El modelo uruguayo a diferencia del caso chileno nunca se propuso profesionalizar y despolitizar –parcialmente– los niveles gerenciales. El establecimiento de la ADP se establece en un nivel de apoyo a las gerencias que continúan siendo eminentemente políticas.

### **3. Explicando las diferencias entre los acuerdos: consensos políticos y capacidades institucionales**

La evidencia disponible en ambos casos indica la existencia de dos variables que explican el grado de incorporación de la lógica gerencial en la ADP y el consecuente cambio en el acuerdo entre políticos y altos servidores públicos. Primero, la existencia o ausencia de consenso entre los actores políticos relevantes determina la viabilidad política y dirección estratégica de la reforma. Segundo, la existencia de capacidades institucionales de la maquinaria administrativa marca el límite en términos de diseño e implementación de estas reformas.

#### *3.1 Consensos políticos en Chile y Uruguay*

Como indica Weissbluth (2006) y se ha reseñado en este trabajo, el sistema político chileno había acumulado información y experiencias sobre reformas en el sector público. Un ejemplo claro es la tarea que llevo adelante el Comité Interministerial de Modernización Pública de la Secretaría General de la Presidencia que produjo una hoja de ruta para la reforma, incluyendo temas específicos de gerencia pública. De forma más reciente, el centro de análisis de políticas públicas había puesto en agenda el tema de la Alta Dirección Pública. Sin embargo, las propuestas no atrajeron la atención de las cúpulas políticas hasta la irrupción del escándalo del MOP-GATE. El escándalo motivó el acuerdo entre el Presidente Lagos y el Diputado Longueira, el principal líder del partido mayoritario de la oposición –y el partido en ese momento con más votos en el país. Las 49 medidas que emergieron de este acuerdo incluyeron la reforma de la ADP en un intento por profesionalizar y despolítizar parcialmente la alta burocracia Chilena. Las razones detrás de este acuerdo han sido ampliamente debatidas. Por un lado, el gobierno de Lagos necesitaba salir de la crisis en la cual se había sumergido y el principal referente de la oposición buscaba crear una imagen de estadista. También se ha mencionado que la Concertación concedió reformas en materia de financiamiento de los partidos largamente anheladas por la oposición. Como ha indicado un ex ministro que participó de estos acuerdos “La Alta Dirección Pública hubiera sido impensable sin el caso MOP GATE” (Olavarria et al 2011). Es decir, independientemente de las razones que los actores tuvieran para llegar a este consenso en Chile, la solución propuesta plantea un escenario ganar- ganar para los partidos involucrados.

El sistema político chileno consigue mediante este diseño avanzar en la profesionalización de la ADP pero lo hace conservando al mismo tiempo el núcleo de sus prácticas de patronazgo en la administración pública. El Presidente, al poder hacer uso de sus potestades legales para destituir o no renovar el contrato de estos funcionarios sin mediar necesariamente un proceso de evaluación objetiva, tiene asegurada su lealtad personal o política. De esta manera, la lógica de la gestión basada en resultados sigue estando subordinada a la lógica política y sus prácticas de patronazgo en los altos niveles de la administración pública habilitando su penetración vertical hacia los niveles intermedios. De alguna manera, el sistema político chileno se asegura así mantener un sistema semi-clientelista oculto (Rehren 2002). Si se tiene en cuenta que el 41% del personal es estable y que casi el 57% del Servicio Civil chileno son funcionarios a “contrata” (Dipres 2011), reclutados a veces por concurso y otras no, y sin derecho a la carrera administrativa y que los Altos Directivos Públicos son de confianza política, resulta improbable que se eliminen prácticas de patronazgo político

en el reclutamiento de personal para cargos de niveles intermedios e inferiores de la administración pública.

En cambio en el caso uruguayo no existió un evento que genere un acuerdo inter-partidario amplio. La ausencia de debate profundo en temas de gestión pública es una de las características del sistema político uruguayo. El Frente Amplio tenía en su plataforma programática la reivindicación de la carrera administrativa en términos generales pero no existía acuerdo acerca de las características de la misma, ni del armado o necesidad de una ADP profesionalizada. La Oficina Nacional del Servicio Civil avanza con el aval de Presidencia de la República en el modelo SIRO que termina consagrándose como pieza legislativa en el 2007. Sin embargo, a la hora de la implementación de la reforma cambian las autoridades de la ONSC y emergen las diferencias en torno a la implementación del paquete propuesto por el SIRO que incluía la ADP (Narbondo, Fuentes y Rumeau 2011). El Ministerio de Economía, y Finanzas y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y la ONSC acuerdan en avanzar en la implementación parcial del SIRO en las áreas que son centrales para el desarrollo de su agenda de fortalecimiento de la gestión en los Ministerios. Esta agenda es en el fondo el establecimiento de una red de unidades espejo en los Ministerios.

Por otra parte, en el contexto uruguayo los sindicatos en la administración son un fuerte actor de veto (Bergara et al 2005) que nunca compró el proyecto SIRO y en particular la ADP. Los sindicatos argumentaron la falta de una efectiva participación en el proceso de diseño y tradicionalmente han resistido la incorporación de lógica gerencial en el Estado (Cabrera 2007) así como los niveles salariales propuestos para los llamados “gerentes”. A diferencia del caso chileno todo este proceso ocurre fuera de la vista de la mayor parte de la opinión pública, sin la intervención directa de dirigentes de primera línea de la fuerza política de gobierno.

En el fondo el sistema político uruguayo nunca se planteó renunciar a sus potestades para designar políticamente a los niveles gerenciales, con las consecuencias que esto tiene en términos de gestión. Además el patronazgo opera vía instrumentos contractuales de carácter temporal por fuera de la carrera administrativa y de esta forma los políticos tienen discrecionalidad para poder controlar políticamente la maquinaria administrativa (Ramos et al 2013) y eventualmente armar estructuras paralelas para la consecución de objetivos. Muchas figuras contractuales terminan luego regularizándose dentro de la carrera administrativa generándose un fenómeno de “acumulación aluvional” pues al finalizar sus contratos o irse los jerarcas políticos, no necesariamente se retiran de la función pública quienes fueron nombrados por ellos.

La ausencia de consenso político expreso y el débil acuerdo entre las oficinas centrales, lleva a una improvisación del proceso de implementación de la ADP donde no existe un organismo rector del sistema. Esto determinó la fragilidad del sistema que se expresa de tres formas:

- a) una implementación parcial de la ADP ya que finalmente se provee 29 cargos de 87 vacantes creadas.
- b) Una implementación heterogénea en la administración de la Reforma. Existieron diferencias en los procesos de concurso, así como en la instalación de estos cargos en los Ministerios piloto. Algunos cargos lograron consolidarse y constituir equipos de trabajo y otros fueron relegados a meros adscritos al Director General de Secretaría.

- c) La no continuidad del sistema, ya que el gobierno posterior al de Tabaré Vázquez, de la misma fuerza política encabezado por José Mujica suprime los cargos vacantes<sup>15</sup>

### 3.2 Capacidades institucionales en Chile y Uruguay

Las diferentes capacidades institucionales construidas al momento de las reformas de ambos países también explican la distinta suerte que corren las mismas. En este sentido, la acumulación que ambos países hicieron en términos de gestión pública, así como la institucionalidad que construyeron explica el grado de avance de las reformas.

El legado de las reformas de corte privatizador y neoliberal dirigido por los “Chicago Boys” de la dictadura chilena tuvo un alto impacto en el Estado. Las reformas dejaron un sector público más pequeño e incorporaron lógicas del sector privado en el mismo. La oposición a este grupo es liderada por grupos en el exilio chileno que continuaron y en cierta forma atenuaron las reformas iniciadas durante la dictadura. En este contexto, desde los años noventa Chile ha incorporado la lógica de gestión por resultados siendo su expresión más clara los Programas de Mejora de Gestión (PMG) y paquetes de evaluación de políticas. El rol de la Dirección de Presupuestos (DIPRES) ha sido clave para el avance de esta agenda y su consolidación.

Chile es considerado dentro del grupo de países con alto desarrollo en materia de gestión por resultados (García y Moreno 2010) por la presencia de sistemas de planificación de políticas públicas, monitoreo y evaluación, gestión financiera y presupuestos por resultados. La consolidación de este sistema ha generado herramientas que hacen que la lógica de gestión por resultados en la ADP no sea totalmente extraña. El término compromiso de gestión, y su implicancia era ya conocido en la Administración Pública chilena. Por otra parte, el Servicio Civil chileno es considerado como uno de los más eficientes en América Latina (Iacoviello y Zuvanic 2006) al tener un desarrollo institucional consolidado en el sector público en función de las mediciones propiciadas por la Carta Iberoamericana de la Función Pública en las áreas de gestión del rendimiento, desarrollo profesional, planificación, organización del trabajo, gestión de la compensación y gestión de las relaciones humanas.

A su vez la existencia de un grupo que se consideraba a sí mismo como “gerentes públicos” aún antes que el concepto hubiera sido formalmente definido, generó un efecto demostrativo de lo que se esperaba de un cuadro de estas características (Waissbluth 2005). Consecuentemente la lógica de la ADP se asienta sobre una maquinaria que está preparada para seguir las instrucciones de los nuevos directivos públicos.

A su vez el diseño institucional adoptado por Chile, altamente influido por el modelo neozelandés, prevé una institución dueña del tema que opera como “gatekeeper”. Esta institución es central a la hora de dar dirección al SADP y consolidar su legitimidad.

En el contexto de la transición democrática chilena, el sistema político reclutó un grupo de técnicos profesionales provenientes de la elite de la sociedad civil vinculadas a la cooperación internacional. Este grupo con alto capital cultural generalmente con formación en el exterior y pertenencia a redes internacionales aparece en Chile como el fenómeno de los tecno pols (Domínguez 1997). Los partidos políticos aún mantienen la centralidad en el proceso. Las personas reclutadas no venían con las agendas de sus

---

<sup>15</sup> A la fecha el gobierno maneja la aprobación de un nuevo Estatuto de Funcionario Público donde se maneja una nueva denominación para estos cargos “Administración Superior”, extendiendo la misma a todos los Ministerios.

organizaciones sino que se subordinaron a las agendas políticas de los partidos. (Delamaza 2011)

La existencia de una comunidad epistémica (Hass 1993) en Chile permite a su vez replicar, discutir y eventualmente modificar el sistema de alta dirección pública. Esta comunidad epistémica en temas de alta gerencia está conformada por Universidades que ofrecen cursos de especialización en materia de gerencia pública, consultoras que asesoran en materias de reclutamiento y evaluación de altos directivos públicos, así como “*think tanks*” que trabajan en aspectos de diseño y evaluación del sistema. La acumulación de conocimiento en el campo permite a su vez hablar un lenguaje común a todos los involucrados.

En Uruguay las capacidades institucionales de la burocracia son más débiles que las de su par chileno y es considerado dentro del grupo de países con desarrollo medio de gestión por resultados (García y Moreno 2010). Uruguay ha realizado avances en sistemas de planificación estratégica y evaluación, fruto de intercambio con el gobierno neozelandés y acumulaciones propias. Esto tiene su expresión en la información que se remite al Parlamento junto con el presupuesto nacional. Sin embargo, esta información no es usada para toma de decisiones basadas en evidencia analítica, ni como monitoreo de los centros de gobierno.

Uruguay ha avanzado de forma muy gradual en la lógica de gestión por resultados (Ramos 2009) La Nueva Gestión Pública tuvo su adaptación local que fue notoriamente más moderada que la chilena. En el fondo las reformas estructurales fueron más moderadas, consensuadas y menos inspiradas en un modelo neoliberal que el caso chileno

Además, el Servicio Civil uruguayo tiene un grado desarrollo medio en sus distintos subsistemas considerados por la CIFP (Iacoviello y Rodríguez Gustá 2006). El diseño de la reforma uruguaya demuestra la ausencia de un “gatekeeper” que sea el dueño del proceso. En términos de comunidad epistémica Uruguay tiene esfuerzos aislados en materia gestión pública. No existen ofertas posgrado en materia de gerencia pública en las Universidades, la vinculación al mundo empresarial es menor, sobre todo en ámbitos del gobierno central y no existe think tanks especializados en la materia.

El equivalente al tecnopols del caso chileno no existe en Uruguay, al menos de forma transversal. Esta afirmación debe ser entendida en el contexto de escasos estudios sociológicos de los partidos políticos y sus agentes en la administración pública. Los partidos políticos uruguayos son tradicionalmente más de corte de movilización orgánica que de elites (Pribble y Huber 2010) lo que otorga otro perfil al reclutamiento. Las elites políticas de la izquierda uruguaya provienen en su mayoría de la interna de sus propios partidos, actores de base de la sociedad civil organizada (ONGs y Sindicatos) así como movimientos estudiantiles. Los años de militancia en el partido son cruciales en la carrera, donde la izquierda uruguaya supera ampliamente a los otros partidos (Serna 2012). A nivel comparado entre Chile y Brasil, Uruguay demuestra tener una estructura de amplias bases sociales, y predominancia de la maquina partidaria a la hora de reclutar dirigentes (Marenco y Serna 2007).

#### **4. Conclusión**

En este trabajo comparamos dos reformas de sistemas de ADP en dos casos similares, países altamente institucionalizados con coaliciones de centro izquierda en el poder que expresaron su voluntad de avanzar en la profesionalización del servicio civil. Asumimos que los ADP constituyen una interfase clave entre las decisiones políticas y

la gestión de las mismas y forma parte esencial de “la constitución viva” de un gobierno. En este sentido siguiendo el marco teórico propuesto Hood (2000) y Hood y Lodge (2006) comparamos los acuerdos entre políticos y servidores públicos en el marco de estas reformas. Analizamos si las reformas de ADP cumplen las expectativas del acuerdo gerencialista a través del análisis de las distintas dimensiones del mismo: competencia, lealtad-responsabilidad y recompensa. En esta comparación notamos que Chile avanza parcialmente hacia la incorporación de un acuerdo gerencialista a nivel de las ADP, montando un sistema con debilidades pero efectivamente constituido. El sistema chileno ha sobrevivido los cambios de gobierno y puede ser considerado una política pública inter temporal. Sin embargo, son los cambios de gobierno los que también marcan los límites para transitar a fondo hacia una lógica de gestión basada en resultados. El patronazgo chileno sobrevive en el frecuente uso de la discrecionalidad basada en la confianza política a la hora de decidir sobre la permanencia de los altos directivos públicos en sus funciones. Esta implicancia es importante no solo para la ADP sino para el resto del Servicio Civil, pues los ADP disponen a su vez de un nivel de discrecionalidad fuerte a la hora de establecer contratos temporales que predominan dentro del servicio civil chileno. La adaptación del patronazgo chileno a las necesidades de la época marcadas por los escándalos del MOPGATE y las necesidades de profesionalización de su alta burocracia guardan similitudes con las reformas Northcote Trevelyan del servicio civil británico. En el caso británico, fue la adaptación inteligente de la aristocracia a su época (Hennesy 1990). Los servidores públicos seguían siendo la elite de Oxbridge, pero filtrados por un sistema de méritos que garantizaba una administración profesional del imperio en plena expansión. El patronazgo chileno resiste, pero se adapta de forma inteligente a las exigencias de contar con una alta dirección profesionalizada que le imponen su desarrollo e inserción internacional.

En cambio Uruguay no llega a constituir propiamente un sistema de ADP ya que la reforma ni siquiera se planteó a este nivel. La interfase de la ADP sigue siendo el reino de la política sin mayores requerimientos que la lealtad política. Los cargos llamados de Alta Dirección tienen un rol asesor de un cargo político que concentra las actividades de gestión y la lógica de compromisos de gestión nunca llegó a implementarse. El diseño de Alta Dirección no sobrevivió al cambio de gobierno, aunque la idea es hoy discutida en el nuevo estatuto de la función pública. Aún este nuevo estatuto, no modifica el acuerdo fundamental y deja a los políticos al mando de los niveles gerenciales.

Consideramos que son dos los factores relevantes para explicar este fenómeno: el consenso político y las capacidades institucionales. Estos factores se encuentran anclados en la lógica institucionalista en sus formas discursivas, históricas y de conveniencia. La ausencia de claros consensos en Uruguay a diferencia del caso chileno explica una parte de la diferencia en ambos. Su máxima expresión es la ausencia de un organismo rector del sistema uruguayo. El menor desarrollo relativo de Uruguay en aspectos de gestión basada en resultados muestra las limitaciones en el diseño e implementación a diferencia de caso chileno. A su vez Uruguay no experimentó un tránsito tan marcado hacia el mercado a nivel estructural y la incorporación de lógicas y herramientas de la gestión empresarial al sector público, al menos en el gobierno central.

Las conclusiones de este estudio y la selección de estos factores se encuentran limitados a los casos propuestos. Sin embargo la propagación de la ADP a nivel de América Latina y su difusión a nivel global indica la relevancia de esta temática y su importancia en términos de gestión pública. Asumiendo que la ADP cumplirá un rol clave en la entrega de servicios públicos en ambientes cada vez más complejos y

demandantes, se torna esencial entender los términos y límites de estos acuerdos, particularmente en contextos como los latinoamericanos dominados por el patronazgo. Aun en el caso chileno, el sistema más consolidado a nivel de América Latina, la pregunta clave es si se avanzará o no hacia una mayor lógica gerencial. Los reformadores deberían tomar en cuenta que estas reformas, lejos de ser meramente una cuestión técnica, establecen una disyuntiva para los actores del sistema ¿Deberán los gerentes lealtad solo a su “patrón” político o al contrato que firman y por el cual son evaluados? La respuesta determinará la clase de servicio civil que se construya y qué tan efectivo será a la hora de llevar adelante las reformas sustantivas. ¿Cuánto control discrecional directo, basado en lealtades políticas, los políticos están dispuestos a ceder? ¿Hasta dónde los políticos están dispuestos a aceptar una lógica más profesional basada en la evaluación de resultados en la gestión? Todo indica que, hasta el momento, en nuestra región, los políticos prefieren mantener el control.

## Bibliografía

- Aberbach, Joel, Robert Putnam y Bert Rockman (1981). *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Bergara, Mario, Daniel Chasquetti, Adolfo Garcé, Juan Moraes, Andrés Pereyra y Ruben Tansini (2005). *Instituciones políticas, proceso de elaboración de políticas y resultados de políticas: El caso de Uruguay*. Documento de Trabajo: Departamento de Economía, FCS-UEDELAR.  
Disponible en: <http://www.fcs.edu.uy/archivos/Doc1805.pdf> (accedido el 3 de Agosto de 2013).
- Bresser Pereyra, Carlos (2004). *Democracy and Public Management Reform*. Oxford: Oxford University Press.
- Carta Iberoamericana de la Función Pública (2003). CLAD-UNDESA.
- CLAD (1998). *Una nueva gestión pública para América Latina*. Documento preparado por el Consejo Científico del CLAD.
- Cabrera, Sebastián (2007). “Sindicatos Frentistas rechazan la reforma del gobierno”. *Diario El País*, online.  
Disponible en:  
[http://www.elpais.com.uy/07/10/21/pnacio\\_309422.asp](http://www.elpais.com.uy/07/10/21/pnacio_309422.asp) (accedido el 25/5/2012).
- Consejo de Alta Dirección Pública (2012).  
Disponible en:  
<http://www.serviciocivil.gob.cl/node/8> (accedido el 1/8/2012).
- Costa, Rossana y Mario Waissbluth (2007). “Tres años del Sistema de Alta Dirección Pública: Balances y Perspectivas”. *Serie Gestión*, Documento de trabajo N° 94.
- Cruz, Cesi y Phillip Keefer (2010). “Programmatic Political Parties and Public Sector Reform”. *Annual Meeting Paper APSA 2010*.
- Delamasa, Gonzalo (2011). “Elitismo Democrático, Líderes Civiles y Tecnopolítica en la reconfiguración de las elites políticas”. En Alfredo Joignant y Pedro Güell, *Notables tecnócratas y mandarines. Elementos de sociología de las elites en Chile (1990-2010)*. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Diego Portales, pp. 77- 108.
- Domínguez, Jorge (ed) (1997). *Tecnopols. Freeing politics and markets in Latin America in the 1990's*. University Park: The Pennsylvania State University Press.
- DIPRES (2011). *Estadísticas de Recursos Humanos del Sector Público*. Dirección de Presupuesto Público, Gobierno de Chile.
- Ferraro, Agustín (2008). “Friends in High Places: Congressional Influence on the Bureaucracy in Chile.” *Latin American Politics and Society*. Miami: University of Miami, pp. 101-129.
- Filgueira, Fernando, Adolfo Garcé, Conrado Ramos y Jaime Yaffé (2003). “Los dos ciclos del Estado uruguayo en el siglo XX”. En Benjamin Nahum y Gerardo Caetano (coord.) *El*

- Uruguay del siglo XX. La Política*. Montevideo: Instituto de Ciencia Política – Ediciones de la Banda Oriental.
- García López, Roberto y García Moreno, Mauricio (2010). *La Gestión para Resultados en el Desarrollo*. WDC: BID.
- Geddes, Barbara (1994). *Politician's Dilemma: Reforming the State in Latin America*. Berkeley: University of California Press.
- Grindle, Marilee (2010). "Constructing, Deconstructing, and Reconstructing Career Civil Services in Latin America". *Faculty Research Working Paper Series, RWP 10-025*. Harvard Kennedy School. (2012). *Job for the Boys*. Harvard: Harvard University Press.
- Haas, Peter (1992). "Banning chlorofluorocarbons: epistemic community efforts to protect stratospheric ozone". *International organization*, 46(1), pp.187-224.
- Hansen, Morten Balle y Heidi Houlberg Salomonsen (2011). "The Public Service Bargains of Danish Permanent Secretaries". *Public Policy and Administration* 26: 189-208.
- Hansen, Morten Balle, Trui Steen y Marsha de Jon (2013). "Le nouveau management public, les marchés bureaucratiques et les problèmes de coordination interdépartementale: analyse comparative de la haute fonction publique Dans l'administration de l'État". *Revue Internationale des Sciences Administratives* 79: 31-51.
- Hennessy, Peter (1990). *Whitehall*. London: Fontana Press.
- Hedström, Peter y Lars Udéhn (2009). "Analytical Sociology and Theories of the Middle Range. En *The Oxford Handbook of Analytical Sociology*, Peter Hedström y Peter Bearman (ed.), New York: Oxford University Press, pp.25-49.
- Hondeghem, Annie y Karolien Van Dorpe (2013). "Performance management systems for senior civil servants: how strong is the managerial public service bargain?". *International Review of Administrative Sciences* 79: 9-27.
- Hood, Christopher (1991). "A public management for all seasons?". *Public Administration* 69 (Spring): 3-19.
- Hood, Christopher (2000). "Relationships between Ministers/Politicians and Public Servants". En Guy Peters y Donald Savoie (ed) *Governance in the Twenty-first Century*. Montreal: McGill-Queen's University Press, pp.178-208.
- Hood, Christopher y Martin Lodge (2006). *The Politics of of Public Service Bargains: Reward, Competency, Loyalty and Blame*. Oxford: Oxford University Press.
- Iacoviello, Mercedes (2011). "Profesionalización de altos cargos de dirección pública en América Latina". *Desigualdade e Diversidad*, Dossier Especial, pp.43-64.
- Iacoviello Mercedes y Laura Zuvanic (2006). "Diagnóstico Institucional de Chile". En Koldo Echeverría (ed) *Informe de la situación del Servicio Civil en América Latina*, WDC: IADB.
- Iacoviello, Mercedes y Laura Rodríguez Gustá (2006). "Diagnóstico Institucional de Uruguay". En Koldo Echeverría (ed), *Informe de la situación del Servicio Civil en América Latina*. WDC: IADB.
- Joignant, Alfredo y Pedro Güell (2011). *Notables tecnócratas y mandarines. Elementos de sociología de las elites en Chile (1990-2010)*. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Diego Portales.
- Jones, Mark (2007) "Political parties and party systems in Latin America". Simposio: *Prospects for Democracy in Latin America*. Departamento de Ciencia Política, North Texas, Denton, Texas.
- Kaufmann, Dani, Kraay Aart y Massimo Mastrucci (2011). *Worldwide Governance Indicators*. Disponible en: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp> (accedido 23-7-2013).
- Kingdon, John (1984). *Agendas, alternatives, and public policies*. Boston: Little, Brown & Co.
- Kitschelt, H., Hawkins, K. , Luna, J., Rosas, G. y Zechmeister, E. (2010). *Latin American Party Systems*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Manning, Nick (2001). "The Legacy of the New Public Management in Developing Countries". *International Review of Administrative Sciences* 67: 297-312.
- Marcel, Mario (2002). "Las opciones para la Reforma del Estado en Chile", *Reforma del Estado*. Vol. II. Santiago: Dirección Pública y Compras Públicas.

- Marcel, Mario y Carolina Toha (1998). “Reforma del Estado y de la Gestión Pública”. En René Cortazar y Joaquín Vidal (ed.) *Construyendo opciones: Propuestas económicas y sociales para el cambio de siglo*. Santiago: Dolmen.
- Marenco, Andre y Miguel Serna (2007). “Por que carreiras políticas na esquerda e na direita não são iguais? Recrutamento legislativo em Brasil, Chile e Uruguai”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais* 22(4): 93-113.
- Moriconi, Marcelo (2011). *Retórica, política y administración pública. Por qué fallan las reformas administrativas*. Universidad Autónoma Metropolitana: Xochimilco.
- Moore, Mark (1995). *Creating Public Value*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Narbondo, Pedro, Guillermo Fuentes y Dominique Rumeau (2010). “Marchas, contramarchas y bloqueos de la reforma de Administración Central”. En Ester Mancebo y Pedro Narbondo (ed) *Reforma del Estado y Políticas Públicas de la Administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos*, Montevideo: Fin de Siglo.
- Nickson, Andrew (2002). “Transferencia de políticas y reforma de la gestión del sector público en América Latina”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia* 24: 1-15.
- Olavarría-Gambi, Mauricio, Bernardo Navarrete y Verónica Huencho (2011). “¿Cómo se formulan las políticas públicas en Chile?”. *Política y gobierno* 18: 109-154.
- ONSC (2010) *Perfiles de los Gerentes de Alta Conducción en la Administración Central*. Montevideo: ONSC-Presidencia de la República.
- Pribble, Jenny y Evelyn Huber (2010). *Social Policy and Redistribution under Left Governments in Chile and Uruguay*. Torino: Collegio Carlo Alberto.
- Ramírez, María (2009), “Las reformas del Estado y de la administración pública en América Latina y los intentos de aplicación del New Public Management”. *Estudios Políticos* 34: 115-141.
- Ramos, Conrado (2009). *Radiografía del cambio de paradigma en la administración pública*. Montevideo: Tradinco.
- Ramos, Conrado, Diego Gonnet y Alejandro Milanese (2013).” Public Administration in Uruguay”. En Guy Peters and Carlos Alba (ed.) *Handbook of Public Administration and Civil Service in Latin America (forthcoming)*.
- Rehren, Alfredo (2002). “Clientelismo Político, Corrupción y Reforma de Estado en Chile”. En Salvador Valdés (ed.) *Reforma de Estado. Volumen II: Dirección Pública y Compras Públicas*. Santiago: Centro de Estudios Públicos.
- Remmer, Karen (1991) *Military Rule in Latin America*. Boulder, CO: Westview Press.
- Rose, Richard y Mackenzie, William (1991) “Comparing Forms of Comparative Analysis”. *Political Studies* 39: 446–462.
- Santiago Consultores & Asociados (2011). *Evaluación Comprehensiva del Gasto. Dirección Nacional del Servicio Civil 2006 – 2010*. Santiago: División de Control de Gestión. Dirección de Presupuesto, Ministerio de Hacienda.
- Serna, Miguel (coord.) (2012). *Giro a la Izquierda y nuevas elites en Uruguay: Renovación y Reconversión*. Montevideo: UDELAR.
- Scherlis, Gerardo (2010), *Patronage and Party Organization in Argentina: The Emergence of the Patronage Based Network Party*, Tesis de Doctorado, Universidad de Leiden.
- Transparencia Internacional (2012). *Corruption Perception Index*. Disponible en: [www.transparency.org](http://www.transparency.org) (accedido 23-7-2013).
- Villoria, Manuel (2009). “La Función Directiva Profesional”. En Rafael Jiménez Asensio, Alberto Palomar, y Manuel Villoria (eds) *La dirección pública profesional en España*. Madrid: Instituto Vasco de Administración Pública y Marcial Pons, pp.65-122.
- Weissbluth, Mario (2006). *La Reforma del Estado en Chile: 1990-2005. De la confrontación al consenso*. Santiago: Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile.