

Descentralización y Dirección Pública

Informe Final Consultoría

Documento preparado para la Dirección Nacional de Servicio Civil, Ministerio de Hacienda,
por Cristian Pliscoff V. , Ph.D.

INDICE:

Resumen ejecutivo	3
Introducción	5
Capítulo 1: Descentralización	7
Aproximaciones teóricas: Algunas ideas iniciales	7
Definiciones de Descentralización.....	8
¿Por qué descentralizar?.....	11
Descentralización: ¿En qué ámbitos y sobre qué materias?.....	14
Descentralización en Chile: Propuestas gubernamentales sobre descentralización (2006 – 2015)..	15
Gobierno Bachelet (2006-2010)	15
Gobierno Piñera (2010-2014).....	16
Gobierno Presidenta Bachelet (2014-2018).....	17
Impacto para la Dirección Nacional de Servicio Civil	22
Capítulo 2: Los Sistemas de Alta Dirección Pública	23
Los Sistemas de Alta Dirección Pública: Ideas iniciales	23
Alta Dirección Pública.....	26
Caracterizando los sistemas de Alta Dirección Pública	26
Tipología de SADP.....	27
SADP y la relación con los niveles subnacionales.....	29
Tendencias en los SADP.....	30
Expresiones de descentralización en la Alta Dirección Pública Chilena.....	32
Capítulo 3: Atando cabos: Descentralización, Gestión Pública y Alta Dirección Pública	36
Profesionalización	36
El Locus de la Alta Dirección Pública	37
El Problema de las Negociaciones entre Niveles: La tendencia a la desagregación en el Estado.....	39
Servicio Civil, Alta Dirección Pública: Una visión normativa	42
Referencias:.....	46

Resumen ejecutivo

Este documento presenta la relación entre los procesos descentralizadores, particularmente los vividos en Chile en los últimos tres gobiernos, y la Alta Dirección Pública. Este ejercicio se efectúa para analizar el potencial impacto del incremento de competencias del sector subnacional y local, en el rol que va a jugar la Dirección Nacional de Servicio Civil (DNSC) en la selección de algunas autoridades de este nuevo esquema político-administrativo, y en el resto de las etapas del ciclo de vida de los altos directivos públicos. Para dar cuenta de esta temática, el documento se organiza en tres capítulos, y uno final de conclusiones y recomendaciones.

En el primer capítulo se analiza la temática de la descentralización desde dos puntos de vista, uno teórico y uno práctico. El teórico se refiere a las razones y dimensiones de la descentralización, particularmente respecto a cómo se justifica el traspaso de competencias a niveles subnacionales desde una perspectiva política, administrativa y organizacional. La perspectiva práctica, guarda relación con la manera en que las tres últimas administraciones de los gobiernos de Chile han enfrentado la temática. En términos generales, estos gobiernos han propuesto y realizado cambios que buscan mejorar la relación entre el centro de gobierno y las entidades subnacionales y locales, para que un número mayor de responsabilidades sean asumidas por estas unidades territoriales más pequeñas. La creación del Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional, durante el actual gobierno, es el último eslabón en una serie de esfuerzos por impulsar un proceso descentralizador en el Estado chileno. El análisis de este documento se particulariza en el impacto que tendría la aprobación de la normativa en discusión en el Congreso, en las responsabilidades y alcances de trabajo de la Dirección Nacional de Servicio Civil, ya que se sumarán nuevos cargos que formarán parte de la Alta Dirección Pública (ADP), lo que implicará no tan solo una mayor carga de trabajo en términos de procesos, sino la incorporación de nuevas demandas y necesidades de estas autoridades, respecto de las cuales el SADP tendrá que dar cuenta. El legislador ha propuesto en este sentido algo consistente con la tendencia a profesionalizar la gestión pública, incorporando el mérito en la selección de los cargos en todos los niveles de gobierno, tal como lo señala expresamente el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo – (CLAD) en su Carta Iberoamericana de la Función Pública. Esto sirve como el inicio o un punto de inflexión en todo el resto de las etapas o momentos del ciclo de vida de un funcionario público.

El segundo capítulo aborda la discusión teórica y práctica sobre el sistema de gestión de recursos humanos para autoridades superiores de la administración pública. Desde el punto de vista teórico se aborda la temática desde las razones que se han esgrimido, particularmente en la teoría de la administración pública respecto de cómo y por qué se debe separar la política de la administración de las instituciones públicas. Esto ha llevado que en distintos contextos administrativos se hayan creado sistemas de servicio civil, donde las altas esferas de la administración pública son elegidas en función del mérito de quienes forman parte de la institución. Es lo que se llama el modelo de carrera. Mientras que por razones tanto administrativas como políticas se ha optado en otros sistemas administrativos por sistemas basados en el empleo, donde se selecciona en función de perfiles y competencias definidas -tal como ocurre en el caso del Sistema de Alta Dirección Pública chileno- que

permite la potencial incorporación de candidatos provenientes de fuera del servicio público. En este capítulo se describe este tipo de sistemas, para finalizar con un análisis específico en la experiencia de la DNSC en la selección de autoridades de los niveles regionales y locales.

En el tercer capítulo se efectúa un análisis particular donde se desarrollan cuatro temáticas específicas que se derivan de la interacción entre los conceptos de descentralización y Alta Dirección Pública. La primera guarda relación con el impacto que tienen los procesos descentralizadores en la profesionalización de la gestión pública, poniendo especial énfasis en cómo este último rasgo de las instituciones públicas se potencia a partir de procesos de selección basados en el mérito y la idoneidad. En segundo lugar se analiza la gobernanza de los sistemas de alta dirección pública, llamado “locus” de alta dirección pública. En tercer lugar se aborda el proceso de negociación entre la clase política y los altos directivos públicos, en lo que se ha dado en llamar la “negociación de servicio público” (Public Service Bargain). Finalmente se aborda un aspecto fundamental en relación a los sistemas de alta dirección pública, y que no se debe olvidar en un análisis como el efectuado acá, además de referirse a los aspectos normativos o valóricos que justifican la creación de agencias encargadas de la selección y el ciclo de vida de los altos directivos, como lo es la DNSC. Existe una justificación técnica, pero quizás mucho más importante, una justificación valórica para implementar modelos de alta dirección pública, no tan solo en el nivel central, sino también en el regional y local. Los valores que guían el actuar el SADP sirven como parámetro para darle un marco a los sistemas de alta dirección pública, que pueden servir de motor de cambio para otros aspectos de la administración pública, como por ejemplo la profesionalización, la idoneidad, y la transparencia.

El documento finaliza con conclusiones generales sobre la temática y junto con ello algunos aspectos críticos, que surgen de las recomendaciones a tratar a propósito de los procesos descentralizadores a los cuales nos estamos enfrentando.

Introducción

El presente documento tiene por objetivo entregar los aportes y reflexiones efectuadas en el marco de la consultoría sobre descentralización y alta dirección pública solicitada por la Dirección Nacional de Servicio Civil. En este documento se entregan reflexiones teóricas respecto del tema de la descentralización, la alta dirección pública y de los servicios civiles en general. Junto con ello se presentan datos respecto de cómo cada uno de estos procesos o instituciones se plasman en realidades administrativas concretas, y de qué manera estos conceptos se imbrican a partir de los cambios y propuestas generadas en el último tiempo en nuestro país, particularmente en lo referido a la instalación de un nuevo marco organizativo, que incorpore un modelo más descentralizado de gestión del Estado.

Los objetivos de esta consultoría son los siguientes:

Objetivo General:

Realizar un informe sobre “Descentralización y Alta Dirección Pública en Chile”, donde se aborde el potencial impacto que tienen los procesos de cambio institucional, particularmente el de la descentralización, en el rol que juega la Dirección Nacional de Servicio Civil a partir de los procesos nacionales referidos a la materia, pero también de acuerdo a las experiencias y tendencias internacionales en la materia.

Para estos efectos se propone los siguientes **objetivos específicos**:

1. Plantear las principales discusiones teóricas en la literatura relevante respecto de la relación entre descentralización y gestión pública, poniendo especial énfasis, en particular, en materias de sistemas de alta dirección pública al interior del Estado.
2. Analizar las tendencias internacionales referidas al tema de altos directivos públicos y descentralización, poniendo especial énfasis en los diseños legales y de gestión definidos para poder reconocer tendencias y acciones relevantes que pudiesen ser de utilidad para el sistema chileno de selección de ADPs.
3. Analizar las implicancias, desde el punto de vista del ciclo de vida de los altos directivos públicos chilenos, que plantean las propuestas que en los últimos tres períodos gubernamentales se han presentado, incluyendo los proyectos de ley presentados, como el Informe de la Comisión Asesora Presidencial para la Descentralización y Desarrollo Regional.
4. Analizar el actual funcionamiento de la DNSC desde un prisma subnacional, poniendo especial énfasis en los procesos que se llevan a cabo para apoyar, por ejemplo, la selección de Directores SERVIU, Segundos Niveles regionalizados, Jefes DAEM¹, etc.

¹ Jefes de Administración Educacional Municipal, electos por un proceso análogo al de Segundo Nivel Jerárquico.

5. Analizar tanto los efectos en la gestión y funcionamiento de la DNSC a la luz de los resultados encontrados en los puntos anteriores, proyectando el trabajo de la misma, en un posible contexto de cambios legales y administrativos. Especial interés en la materia cobra la propuesta de creación de Servicios Públicos Regionales y otro tipo de instituciones en el marco de los procesos de descentralización.

Capítulo 1: Descentralización

Aproximaciones teóricas: Algunas ideas iniciales

Con la intención de mostrar los objetivos de este trabajo, iniciaremos el análisis abordando la temática de la descentralización. Para ello, se efectuará un análisis desde la teoría para dar cuenta de los aspectos generales referidos a la temática. Luego de ello, se analizará cómo en el sistema público Chileno, se ha actuado en torno a este procesos político-administrativo, destacando los principales hitos en cada uno de los últimos tres gobiernos, vale decir, entre 2006 y 2015.

Pollit (2005) señala cinco distinciones relevantes para poder ordenar el debate sobre la descentralización y reconocer sus múltiples dimensiones. En primer lugar, el autor señala que la descentralización guarda relación con la forma en que se ordena la organización política y administrativa de un país. En este ámbito la discusión gira en torno a qué poderes y competencias poseen los diferentes niveles de gobierno, vale decir, nacional, subnacional y local, y qué tipo de organización es pertinente a éste. Una segunda dimensión guarda relación con el componente territorial involucrado en la descentralización. Esto porque este concepto se materializa en dinámicas territoriales determinadas. La descentralización busca dar cuenta de esas diferentes realidades geográficas, tratando de resolver el cómo estructurar una realidad político-administrativa a partir o tomando en cuenta esas diferencias. En tercer lugar, la descentralización se refiere a, o está relacionada con los procesos que gatillan dinámicas de competencia entre diversas unidades o actores, para estimular el desarrollo tanto institucional como económico y social de una determinada realidad. El caso chileno de entrega de vouchers para cubrir las necesidades de educación de parte de la población, está relacionada con esta esfera, ya que lo que se busca es generar una descentralización competitiva entre diferentes prestadores que reciben los recursos que son “propiedad” de parte de la población. En cuarto lugar, la descentralización también puede ser vista en función de la orientación que ésta tiene, vale decir, podemos hablar de descentralización interna o descentralización externa. Cuando una organización traspasa o divide el poder que posee hablamos de descentralización interna. Cuando por el contrario hablamos de descentralización hacia afuera, hablamos de acciones tendientes a traspasar o entregar funciones a otros organismos. En esta línea de argumentación y reflexión encontramos la llamada “devolución”, que es una expresión de descentralización, pero entregada a un actor diferente a quien entrega el poder. Finalmente, encontramos la descentralización desde un punto de vista de diseño organizacional. Este tipo de descentralización es la que ocurre dentro de una organización, y guarda relación con la estructura de toma de decisiones dentro de la organización, en la cual se entrega más o menos poder ya sea a un mismo nivel jerárquico (descentralización horizontal) o cuando se entrega más poder a un nivel inferior de toma de decisiones (descentralización vertical). Este tipo de descentralización va a tener un directo impacto en la disminución o incremento de los niveles intermedios de toma de decisiones, de forma tal de cambiar el tipo de diseño organizacional definido, que puede generar una organización de estructura más o menos achatada. Como vemos, todas estas son expresiones o formas de descentralización, donde lo que se hace en definitiva es pasar el poder de toma de decisión de unos pocos a muchos.

Para el propósito de este trabajo, el ámbito de la descentralización que importa es el de la descentralización político administrativa, vale decir, el primer ámbito que señala Pollit (2005) en su trabajo. En éste, la preocupación principal se orienta a determinar las definiciones institucionales existentes en términos de la distribución de diferentes ámbitos de atribuciones y competencias que tiene cada uno de los niveles de gobierno, ya sean estos nacionales, subnacionales o locales.

En el caso chileno el tema de la descentralización ha tomado una nueva fuerza a partir de las propuestas elevadas por la Comisión Asesora Presidencial para la Descentralización y Desarrollo Regional, las que no vinieron a sistematizar lo que ha sido una discusión desde hace ya un buen tiempo, referida a modificar la actual estructura de poder del aparato público chileno. Esta Comisión, a partir de un modo de trabajo participativo y amplio, ha propuesto una serie de cambios, de corto, mediano y largo plazo, que buscan generar las condiciones para pasar de un Estado centralizado a uno descentralizado, ajustando la actual estructura del Estado a una nueva. Si bien sus propuestas pueden estar sujetas a críticas, ha planteado un nuevo momento en la discusión sobre el tema. En este contexto resulta pertinente analizar, a la luz de las propuestas específicas, pero también de la experiencia comparada, qué potencial impacto pudiese tener este proceso de cambios en las materias propias de la DNSC, particularmente en lo que concierne tanto a la selección como a la evaluación de la gestión de los Altos Directivos Públicos.

Definiciones de Descentralización

La descentralización es un proceso político, administrativo y organizacional que ha estado presente en la discusión sobre la distribución del poder y de la toma de decisiones, no tan solo en la sociedad moderna, sino también en las primeras reflexiones de los tipos tradicionales de organización político-administrativa. La sola definición del concepto genera distintas posturas y aproximaciones que muchas veces complican más que facilitan el análisis (Dubois y Fattore, G., 2009).

Los primeros escritos sobre administración de los asuntos públicos, tan antiguos como los propios de Shen Pu-Hai o el Arthashastra (Gladden, 1989), expresan aproximaciones respecto de lo que el funcionario público o el tomador de decisión debe hacer y lo que debe entregar a otros. Esto porque más allá de la definición específica de descentralización que utilicemos, ésta está relacionada con el concepto de toma de decisiones, y por ende, por la forma en que se distribuye el poder en la sociedad y en las organizaciones.

Desde un punto de vista de la teoría política, se puede señalar que es Tocqueville en su clásico sobre la "Democracia en América" quien desarrolla un argumento muy sólido sobre la descentralización, ya que partir de sus estudios sobre los modelos de democracia, determinó que la descentralización sería la forma más adecuada de organizarse para el ejercicio eficiente de ésta. A su vez, señala que la soberanía, al residir en el pueblo, permite que cada individuo tenga igual derecho a participar en el gobierno del Estado y plantea que dicha situación puede verse reflejada en la comuna, donde todos participan directamente y deciden por mayoría sobre qué es más útil solucionar colectivamente.

En el contexto más contemporáneo, la teorización sobre el tema de la descentralización ha venido desde distintas corrientes, las cuales, a partir de sus supuestos y prescripciones normativas, plantean

justificaciones y recomendaciones respecto de los diseños institucionales pertinentes para alcanzar una mayor eficiencia en el uso de los recursos y para una mayor legitimidad del sistema político y social. Una de las principales corrientes en este sentido es el denominado “federalismo fiscal”² que parte del supuesto que el problema de la descentralización se relaciona con cómo hacer más eficientes ciertas funciones del Estado. Oates (1972) plantea que de las funciones clásicas que debe realizar el Estado, la referida a la generación de bienes diferenciables según cada comunidad, es mejor realizada por gobiernos descentralizados. En este caso, si las diferentes comunidades subnacionales pueden optar de forma autónoma a sus decisiones, éstas se podrían relacionar directamente con las preferencias colectivas diferenciadas y las preferencias individuales.

El “Public Choice” o Teoría de la Elección Pública pretende demostrar que la maximización del interés individual lleva a efectos nocivos para el intercambio y la competencia. En este sentido, se requieren acuerdos previos y soluciones cooperativas para lograr un equilibrio económico. Al considerar los bienes públicos, éstos serían soluciones cooperativas por las que optan los ciudadanos, por ejemplo, al repartir los costos de la provisión (impuestos). Esta teoría apoya al federalismo fiscal, puesto que la provisión de bienes públicos será más eficiente si se hace de forma descentralizada y cuando las comunidades sean pequeñas, esto porque en dichas comunidades se puede reducir la intermediación político-administrativa, con lo que el proceso de asignación reflejaría mejor las preferencias de los ciudadanos. “La situación ideal estaría representada por el modelo de la opción pública local, en que los ciudadanos deciden directamente sobre los bienes públicos locales de que se proveerán conociendo previamente el costo que para ellos implicaría cada bien público del que desearían proveerse” (Finot, 2001:31).

Otra teoría del pensamiento económico, también utilizada en el análisis organizacional, es la llamada Teoría del Agente Principal (TAP). Esta teoría asume que las relaciones entre unidades, vale decir individuos en una organización, entre organizaciones territoriales, se describe a partir de dos situaciones: información asimétrica entre un actor y otro, y búsqueda de intereses individuales. Este modelo, desarrollado y aplicado entre otros por Levinthal (1988), Heymann (1988) y Lane (2005) entre otros, plantea que en cualquier intercambio se van a producir dinámicas de negociación entre dos actores producto que uno de ellos, el principal, requiere de una acción que lleva a cabo el agente. El problema es que ambos buscan sus intereses, por lo que será fundamental describir una relación contractual clara y precisa donde se pueda alinear el interés del principal con la acción efectiva del agente. Esto se puede ver en las organizaciones, donde a partir del uso de incentivos, se alinea lo que hace el funcionario con lo que requiere el jefe (Pliscoff, 2005). Al llevar este análisis a la discusión sobre la descentralización, se observa que los gobiernos locales pueden actuar como autoridad autónoma, pero también como agentes del gobierno central, cuando ejecutan de forma descentralizada las políticas que definió el gobierno central. Por ello, la estructura de descentralización debe ser pensada como un arreglo institucional donde queden claros los incentivos de quien sería el principal, o gobierno central, y el agente, o gobierno local o subnacional. Una estructura adecuada de incentivos permitiría que lo que busca el mandante se haga adecuadamente

² Utilizaremos las cuatro principales aproximaciones económicas que plantea Finot (2001) respecto al tema.

por el mandado, obteniendo este último una retribución adecuada por hacerlo. Cabe notar que la relación principal-agente también aplica a los sistemas de alta dirección pública a través de los *contratos* entre las autoridades y los altos funcionarios electos por el sistema.

Finalmente, en el grupo de las aproximaciones económicas encontramos al neoinstitucionalismo (North, 1990). Al considerar el funcionamiento del mercado, es fundamental que exista un convenio social mediante el cual se establezcan normas que se deben cumplir. Estas normas y sus mecanismos respectivos, se denominan instituciones. La aplicación de esta teoría en los procesos de descentralización se observa en el concepto de “capital social”, considerado como la capacidad de los miembros de una sociedad de generar soluciones cooperativas. El capital social genera competencias no sólo a nivel de empresas o países, sino también entre localidades. Por tanto, las ventajas competitivas dependen de la capacidad para desarrollar soluciones cooperativas, en el marco de instituciones, entre las organizaciones y el entorno local.

Pero volviendo a la reflexión sobre la descentralización, es necesario recordar el trabajo de Rondinelli, quien define descentralización como “la transferencia de responsabilidades de planificación, gerencia y recaudación y asignación de recursos, desde el gobierno central y sus agencias a unidades territoriales” (1989, en Finot, 2001). A partir de este concepto el autor plantea cuatro formas o grados de descentralización: Desconcentración, Delegación, Devolución, y Privatización.

Desconcentración: redistribución de poder de decisión y de responsabilidades financieras y de administración entre varios niveles del gobierno central, hacia oficinas no localizadas en la capital.

Delegación: transferencia de poder de decisión y administración – incluidas responsabilidades financieras - sobre funciones públicas a organizaciones semiautónomas, no totalmente controladas por el gobierno central pero responsables en último término ante éste. Por ejemplo: empresas públicas, corporaciones de desarrollo regional o unidades ejecutoras de proyectos oficiales.

Devolución: transferencia de autoridad, financiamiento y administración hacia gobiernos locales. Particularmente, hacia municipios que eligen sus alcaldes y concejos, cobran sus impuestos y tienen independencia para tomar decisiones de inversión. Sin embargo, se debe tomar en cuenta que en la mayoría de los países en desarrollo los municipios disponen de escasos recursos, carecen de personal calificado y no son lo suficientemente extensos para proveer servicios en forma económica y eficiente.

Privatización: política dirigida a que los servicios sean provistos por empresas, grupos comunitarios, cooperativas, asociaciones voluntarias privadas, individuos, pequeñas empresas informales y otras organizaciones no gubernamentales. Para este autor, la privatización consiste desde dejar la provisión de bienes y servicios enteramente a la competencia económica hasta “partenariados” entre agencias públicas y empresas privadas. (Finot, 2001:34)

Para precisar aún más los conceptos y para profundizar específicamente el concepto de descentralización, resulta interesante el trabajo analítico de Finot (2001), quien logra comparar diferentes conceptos de la literatura, profundizando en el concepto específico de descentralización, reconociendo tres tipos de este fenómeno:

La Descentralización Política, consiste en transferencia de competencias de decisión para la provisión de bienes públicos desde el gobierno central a procesos políticos subnacionales. La transferencia de competencias se dirige tanto a organizaciones del Estado como a organizaciones sociales que realizan funciones de provisión.

La Descentralización Operativa, se trata de transferencia de competencias de operación de decisiones sobre provisión a administraciones territoriales, así como también, a administraciones funcionales del mismo nivel.

La Descentralización Económica, corresponde a transferencia de procesos productivos relacionados con la provisión de bienes públicos, a la competencia económica. (Finot, 2001:41)

A partir de estas reflexiones, en este documento se entiende por descentralización, el proceso mediante el cual los gobiernos subnacionales o locales asumen la responsabilidad de ejecutar labores, ya sea prestación de servicios o regulación de actividades, que antes efectuaba el nivel central, para que el accionar público en estos niveles territoriales específicos, se ajuste de mejor manera a las necesidades específicas que éstos presentan.

¿Por qué descentralizar?

En la reflexión sobre descentralización se puede desprender un elemento normativo del proceso, vale decir, cada visión implica una visión respecto de la pertinencia de iniciar procesos descentralizadores, en función de las ventajas que este proceso administrativo y/o político posee.

Montecinos (2005) al presentar una visión de las diferentes escuelas o visiones sobre la descentralización, presenta los supuestos e implicancias, mayormente positivas, que implica la descentralización. De las visiones que el autor presenta, tres parecen ser las más relevantes para este documento: la visión economicista, la visión sociológica y la visión desde la gestión pública. Desde el prisma económico de la descentralización se puede justificar la necesidad de descentralizar a partir del hecho que un sistema descentralizado es más eficiente en la asignación de recursos públicos, toda vez que se puede dar cuenta de mejor manera de las preferencias individuales de los ciudadanos que se beneficiarán con la acción pública. También dentro de la visión economicista, se plantea que la descentralización puede ser una estrategia fundamental para enfrentar las presiones que impone una economía global, a partir de la generación de territorios competitivos (Vásquez-Barquero, 2000; Silva, 2002 y 2003; Alburquerque, et al, 2001).

Otra corriente que justifica la descentralización guarda relación con el impacto que puede tener la descentralización en otras dinámicas tales como la democracia y la participación ciudadana. Se parte del supuesto que los ciudadanos pueden involucrarse con mayor intensidad en las materias que mayor impacto tienen para ellos, por lo tanto, al entregar generar mayor descentralización (Rufián y Palma, 1993). Mientras mayor poder de decisión tienen las autoridades locales y subnacionales,

mayor será el interés de la gente en participar, puesto que verán como su realidad social y personal puede cambiar en función de quienes gobiernen, y también en función de la posibilidad que tengan ellos de participar en los proyectos y acciones públicas.

Desde un punto de vista de la gestión pública propiamente tal, será necesario descentralizar las organizaciones, ya que en la medida que mayor poder tengan los niveles medio y bajos, las decisiones que se adopten serán de mejor calidad y además más oportunas. Este supuesto es el que domina en gran medida en la denominada Nueva Gestión Pública (NGP o NPM por su sigla en inglés) (Hood, 1991). En esta visión se plantea, a partir de las nuevas teorías de las organizaciones y del comportamiento humano en las organizaciones, que los procesos de gestión serán mejores en la medida que los ministerios y servicios logren traspasar capacidad de decisión a los niveles más bajos de la estructura burocrática, particularmente los niveles subnacionales o locales. De hecho una de las siete doctrinas administrativas que Hood define como características de la NGP se refiere a la “cambio hacia la desagregación de unidades en el sector público” (Hood, 1991: 5). Esto se refiere no tan solo a los marcos normativos que buscan separar la producción de la provisión en el sector público, sino también, al rol que juegan las instituciones públicas descentralizadas en los niveles regionales y locales. Este nuevo esquema de arquitectura organizacional propuesto por la NGP lleva a la conformación de un nuevo tipo de relación, inexistente en el modelo burocrático centralista, cuales, la relación entre las autoridades políticas centrales y los distintos cuerpos administrativos descentralizados. En algunos sistemas administrativos esto ha llevado a la conformación de Sistemas de Alta Dirección Pública, que vienen a regular la selección de las capas superiores de la administración pública, o simplemente se ha traducido en la creación de mecanismos de control y seguimiento entre las autoridades centrales y las de los niveles subnacionales o locales, por ejemplo a través de convenios o contratos donde se estipulan los logros y objetivos a cumplir por parte de estas últimas autoridades. Esta nueva arquitectura en el Estado, puede ser vista sin duda, como un rasgo novedoso de la administración pública de fin de siglo XX y de comienzos del XXI.

Tomando en consideración todos los argumentos expuestos en este acápite, en el Cuadro 1, se presentan las ventajas y desventajas de la descentralización. Si bien no es un listado exhaustivo, se entregan los principales argumentos que se utilizan a favor y en contra de la descentralización.

Cuadro 1: Ventajas y Desventajas de la descentralización	
Ventajas	Desventajas
<p>Mejora en la prestación del servicio por:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Adecuarse mejor a las necesidades locales. - Ser más flexible. - Ser más barato. - Permite que se puedan movilizar las ventajas comparativas del sector privado y las organizaciones de voluntarios en materias que poseen un mayor expertise. <p>Promoción de la democracia:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Se integran los intereses de la gente. - Se deja a las organizaciones del Tercer Sector responder a las demandas de los ciudadanos. - Genera un banco de experiencias en torno a la participación, negociación y resolución de conflictos. - Se promueve la integración de colectivos discriminados en el diseño de políticas públicas locales. <p>Promoción de la integración nacional:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Estimula la distribución equitativa de los recursos nacionales. - Dispersión del poder en términos verticales. - Se toman decisiones sobre la planificación y el desarrollo de las políticas nacionales por consenso. 	<p>Peligros para la prestación de los servicios públicos por:</p> <ul style="list-style-type: none"> - “Descentralización” de la corrupción. - Escaso control del gasto. - Riesgo de excesiva privatización y “repliegue” del Estado. - Si no existe un control adecuado, se puede dar la situación que ciertas élites persigan sus propios fines a través de la descentralización (“captura de la elite”), a partir de los problemas de la acción colectiva. - No existen suficientes capacidades por parte de los gobiernos locales. <p>“La política local no deja de ser política”:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Mismas elites locales pero con otro “traje” (re-labelling), vale decir, existen barreras para que haya diversidad en las ofertas políticas. - Los sectores que históricamente han sido excluidos temen promover sus intereses. - No hay incentivos para demostrar los éxitos de la gestión, toda vez que no será determinante en si la gente vota o no por quien está ya en un cargo. Si las autoridades saben que van a ser electas pase lo que pase, no hay estímulos para rendir cuentas. Ciclos políticos en función de intereses locales. <p>Exclusión:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Tendencia a institucionalizar facciones en función de grupos étnicos/interés. - Reproducción de políticas discriminatorias por parte del partido gobernante.

Fuente: Adaptación de Illán (2006:29).

Descentralización: ¿En qué ámbitos y sobre qué materias?

La descentralización como ya fue analizado en las secciones anteriores se expresa de diferentes formas. Tiene por lo tanto una expresión específica en virtud de los arreglos institucionales adoptados por los países, que a partir de los esquemas políticos e históricos, definen ámbitos como propios o exclusivos de ciertos servicios o materias de gestión territorial. Sin pretender generalizar, resulta relevante analizar algunas materias que la tendencia mundial o regional demuestran ser propias de autoridades regionales o locales, y por lo tanto son ámbitos donde se materializa la descentralización. Esto siguiendo el concepto básico de Oates (1972, 1999) ya expuesto previamente que habla de mayores niveles de eficiencia en ciertos ámbitos, a propósito de la posibilidad de detectar de mejor forma las preferencias individuales.

Las transferencias de atribuciones, funciones y recursos desde el gobierno central hacia los gobiernos locales, pueden materializarse en distintos ámbitos. De la revisión de la literatura, se puede cotejar que los ámbitos más tradicionales respecto de los cuales se efectúan procesos de descentralización guardan relación con el amplio concepto de “servicios básicos”, destacando por ejemplo la prestación de servicios respecto de la educación, salud, fomento productivo, policía, recolección de residuos sólidos, entre otros. Quedan fuera de esta lista otras materias típicas de los gobiernos centrales como la defensa, la macroeconomía, y las relaciones internacionales. Por cierto, el gran problema es que hay una gran área gris donde podemos encontrar temas y asuntos que pueden o no ser materia particular de los gobiernos locales o regionales, en función de las historias, tradiciones, culturas, etc., que hacen muy difícil la generalización. Como bien lo señala Letelier “si bien la descentralización es deseable en beneficio de la eficiencia en la gestión pública, el grado en el cual deba profundizarse es función de múltiples factores idiosincrásicos del país en cuestión” (Letelier, 2012: 7), lo que hace que existan muchas respuestas organizativas a los problemas que enfrentan los gobiernos. Sin duda, los rasgos más difíciles de manejar en el diseño institucional de la descentralización son “la extensión geográfica del país en cuestión, la densidad poblacional y el grado de diversidad económica, étnica y cultural en el territorio.”(Letelier, 201:7). El trabajo de Galilea, Letelier y Ross (2011) es un esfuerzo muy interesante por analizar cómo se expresan los diferentes ámbitos de descentralización desde un punto de vista comparado en algunos países de América Latina, permitiendo detectar las diferentes formas organizativas que se dan. A este respecto destacan los ámbitos de educación, salud, fomento productivo, seguridad y recolección de residuos sólidos.

Según los autores, en cuanto a la educación, se enfatiza en los niveles pre básico, básico y medio. Esto representa los servicios educacionales “de base” que, por lo general, son garantizados por el Estado. Las modalidades de gestión son diversas, desde la administración o coadministración del Municipio (nivel local) hasta la modalidad de control y gestión sectorial La salud, enfocada en la atención primaria, considera el conjunto de prestaciones directas sanitarias, ya sea en cuanto a prevención o control sanitario, para la derivación a establecimientos especializados. Estas prestaciones se radican en consultorios, postas y establecimientos de amplio número y distribución en el ámbito subnacional.

Estos servicios son “eminente locales”, puesto que son cercanos a la población. El fomento productivo corresponde a los diversos servicios destinados a fortalecer el desarrollo productivo regional y local. Dichos servicios incorporan la promoción productiva, la asistencia técnica, el acceso crediticio y la capacitación de recursos humanos, que a su vez, para que tenga sustentabilidad y proyección en el tiempo, deben ser apoyadas decididamente por las instituciones públicas, evitando de esta manera, que los intereses sectoriales se impongan por sobre los de la comunidad en su conjunto (Alburquenque, et al. (2001). Los servicios de seguridad ciudadana son de los más exigidos por la población, puesto que la delincuencia se posiciona como una preocupación principal de los ciudadanos. Estas prestaciones están a cargo de la policía y corresponden a vigilancia, prevención y control activo al delito. Los servicios policiales están complementados por otros servicios y prestaciones locales, principalmente en el área de los resguardos y la prevención, con lo que se generan redes de servicios para tratar la delincuencia (procesos judiciales, centros de detención, rehabilitación, etc.). Por último, los servicios de recolección y disposición de residuos sólidos domiciliarios también se consideran como fundamentales en tanto necesidad sanitaria y ambiental. Habitualmente se utilizan modalidades de concesión a entidades privadas, sujetas a distintos tarifados y mediante diversas formas de gestión (Galilea, Letelier & Ross, 2011).

Las materias en las que se expresa la descentralización, desde el punto de vista político-administrativo, tienden a ser consistentes con los marcos teóricos que hablan que se deben descentralizar aquellos materias más reconocibles a partir de las preferencias individuales, y que por lo tanto deben ser adecuadas en función de cada realidad, para poder resolver las necesidades de la ciudadanía de forma más precisa y concreta. La diversidad de modelos, formas e instrumentos reflejan que cada sistema administrativo, a partir de su historia y tradiciones, entrega más o menos competencias a los sistemas subnacionales y locales, de distintas maneras.

Descentralización en Chile: Propuestas gubernamentales sobre descentralización (2006 – 2015)

Gobierno Bachelet (2006-2010)

Para entender el actual debate sobre la descentralización, y su relación con el SADP, es necesario remontarse a la modificación de la Constitución realizada en 2009, mediante la Ley 20.390, la cual modificó algunos aspectos referidos a materias de gobierno y administración regional. Particularmente, se establece la elección directa de los consejeros regionales, redefine funciones del Intendente, y las condiciones para la transferencia de competencias. A este último respecto la señalada ley, modificó el artículo 114 de la Constitución, determinando que “La Ley Orgánica Constitucional respectiva determinará la forma y el modo en que el Presidente de la República podrá transferir a uno o más gobiernos regionales, en carácter temporal o definitivo, una o más competencias de los ministerios y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa, en materias de ordenamiento territorial, fomento de las actividades productivas y desarrollo social y cultural.” Esto plantea necesariamente una presión hacia los Gobiernos Regionales, para que puedan ajustar sus estructuras administrativas, en función de las nuevas competencias que asumirán.

Esto marca un cambio fundamental en la lógica del funcionamiento de los Gobierno Regionales, toda vez que genera las condiciones para dotar a estos niveles subnacionales de gobierno de una forma de trabajo diferente, más ajustada a las realidades y particularidades de cada espacio territorial. El o la Presidente de la República podrá entregar competencias a cada Gobierno Regional, las que necesariamente se traducirán en nuevas estructuras gubernamentales que den cuenta de estas nuevas atribuciones, lo que necesariamente lleva a plantear el cómo se seleccionarán esos nuevos cargos. Los Gobiernos Regionales entonces se hacen más complejos, puesto que empiezan a adquirir responsabilidades respecto de materias que antes residían en el espacio nacional, generando una necesidad por atraer profesionales idóneos para el cumplimiento de estas nuevas funciones.

Gobierno Piñera (2010-2014)

Siguiendo la racionalidad legal del sistema chileno, a las modificaciones constitucionales realizadas por el primer gobierno de la Presidenta Bachelet, le siguen modificaciones en cuerpos legales específicos que vienen a precisar los alcances de las disposiciones constitucionales. Este es el caso del Mensaje Presidencial presentado por el Gobierno del Pdte. Piñera el 12 de septiembre de 2011, orientado a adecuar la Ley 19.175 (Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional), ajustando de esta forma la normativa a las modificaciones que efectuó la Ley 20.390. Como se señala en el mensaje de marras, la reforma constitucional “buscaba principalmente fortalecer los gobiernos regionales, permitiendo la entrega de mayores atribuciones y responsabilidades para el desarrollo de las regiones” (Chile, 2011:3). Esto implicaría que varios artículos de la Ley 19.175 queden obsoletos o tengan que ser adecuados a las nuevas normas constitucionales.

El articulado del mensaje aborda 21 contenidos específicos que van desde materias referidas a las nuevas funciones del Intendente, el Consejo Regional, las SEREMIAS, y otros aspectos relevantes para el funcionamiento del Gobierno Regional. Para efectos de este análisis, reviste especial interés el tema referido a la Estructura Organizacional y Servicio Administrativo de los Gobiernos Regionales, toda vez que aborda las implicancias administrativas que la reforma constitucional generó.

Respecto a la estructura de los gobiernos regionales, el mensaje presidencial busca formalizar las divisiones que en los hechos están funcionando, a saber, División de Planificación y Desarrollo Regional; División de Presupuesto e Inversión Regional; y División de Administración y Finanzas. A propósito de lo señalado previamente respecto de las transferencias de competencias que un gobierno regional podría ser objeto, un gobierno regional podrá sumar nuevas materias a las competencias que ya les son exigibles. Esto se podrá traducir en la creación de nuevas Divisiones en función de la realidad de cada Gobierno Regional, para dar cuenta de las nuevas funciones que podrán cumplir.

Debido a que se formaliza una estructura compleja, con a lo menos tres divisiones, se hace necesario crear el cargo de administrador regional, el cual “será colaborador directo del intendente, de su exclusiva confianza, y le corresponderá la gestión administrativa del gobierno regional y la coordinación del accionar de los jefes de cada una de las divisiones.” (Chile, 2011: 12)

En el Mensaje se señala que los Jefes de las Divisiones ya mencionadas, y de las otras que pudiesen surgir, propone que sean nombrados mediante un concurso público. Al respecto, “dichos funcionarios

serán nombrados por el intendente respectivo entre cualquiera de quienes integren la nómina propuesta por el Sistema de Alta Dirección Pública mediante un procedimiento análogo al establecido para el nombramiento de Altos Directivos Públicos de segundo nivel jerárquico. Así, el intendente deberá definir el perfil profesional, el que considerará las competencias y aptitudes que deberán cumplir los candidatos y los desafíos del cargo. Por su parte, la administración de este proceso corresponderá y será de cargo del Consejo de Alta Dirección Pública.”(Chile, 2011:13)

Al igual que los Jefes de las Divisiones de los Gobiernos Regionales, los Secretarios Ejecutivos de los Consejos Regionales se les aplicaría las mismas normas en su designación. Vale decir, serían sometidos a las normas de selección de los ADP de II nivel jerárquico.

Como se puede apreciar, este Mensaje entra derechamente en la discusión respecto de cuál es el espacio que se le debe asignar al SADP en la designación de algunos cargos del Gobierno Regional.

Gobierno Presidenta Bachelet (2014-2018)

El tema de la descentralización estuvo presente en el programa de Gobierno de la entonces candidata a la Presidencia Michelle Bachelet. Uno de los capítulos de su programa contenía materias referidas al tópico de la Descentralización. En particular, se señalaban tres aspectos específicos que se abordarían en su mandato presidencial: Institucionalidad, Representación y Gestión de los Gobiernos Regionales, Recursos Humanos, y Zonas Extremas y Territorios con Estatutos Especiales. A partir de estos tres lineamientos, la Pdta. Bachelet ha articulado su acción en este ámbito de política pública, siendo la primera acción la creación de una Comisión Asesora en la materia.

Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional:

El 4 de abril de 2014, la Pdta. Bachelet decretó la creación de la Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional. De acuerdo al Decreto de creación, esta comisión tuvo a su cargo las siguientes tareas:

- a) Elaborar y proponer un plan gradual de traspaso de atribuciones y competencias, que hoy están radicadas en la Administración central, a los órganos de la Gobierno y Administración regional, provincial o comunal, así como los contenidos específicos de éstas;
- b) Estudiar y proponer los medios de financiamientos necesarios para dar cumplimiento con el objetivo señalado en la letra anterior;
- c) Estudiar legislación nacional vigente y proponer los cambios precisos que sean necesarios para lograr los objetivos señalados;
- d) Recibir en audiencia a las entidades de la sociedad civil, académicas, gremiales, internacionales y los expertos, que deseen entregar propuestas sobre las señaladas materias.

El 7 de octubre de ese mismo año, esta Comisión entregó su informe final que recopila ideas surgidas a partir de la aplicación de una metodología participativa, donde los propios miembros de la Comisión entregaron su propuesta, las que sumadas a las audiencias y presentaciones de distintos actores de nuestro país, y a las 15 diálogos regionales, se traducen en un conjunto de propuestas. Lo que la Comisión en definitiva acordó fue el diseño y la implementación de una “Política de Estado para la Descentralización y el Desarrollo Territorial de Chile”, que implica un conjunto de acciones en diversos ámbitos, desde el constitucional hasta cuestiones de gestión, que buscan cambiar

estructuralmente las prácticas centralizadoras que han impedido el desarrollo de las capacidades latentes de las regiones. Por un lado, la comisión planteó un conjunto de reformas constitucionales para conformar un Estado Descentralizado “que separa las funciones de Gobierno Regional y de Gobierno Interior, radicando la distribución del poder descentralizado en las Municipalidades y los Gobiernos Regionales.” (Comisión Asesora Presidencial de Descentralización y Desarrollo Regional, 2014:11). Junto con este cambio, la Comisión propone una Agenda Descentralizadora, articulada en torno a cinco ejes: Descentralización Política, Descentralización Administrativa, Descentralización Fiscal Económica, Fortalecimiento de Capacidades Locales y Regionales y, Participación Ciudadana y Control Democrático. Del acuerdo de los integrantes de la Comisión surgió, como parte de esta Agenda Descentralizadora, un conjunto de 10 medidas esenciales para iniciar el proceso de cambios en todo ámbito que esta Agenda implica. A estas medidas esenciales se suma una serie de medidas potenciadoras que buscan complementar y proyectar los alcances de la nueva estructura.

Las diez medidas esenciales³ son:

1. Definición del Estado de Chile como Estado Descentralizado
2. Elección de la máxima autoridad regional
3. Traspaso de Competencias, Servicios y Programas
4. Creación de un Sistema de Administración de Áreas Metropolitanas
5. Ley de Rentas Regionales
6. Fondo de Convergencia para la Equidad Interregional
7. Sistemas Regionales de Gestión de Capital Humano
8. Fortalecer la Institucionalidad Pública Regional
9. Democracia Local y Regional
10. Fortalecer la Participación Ciudadana.

De este modo, la nueva estructura del Estado Descentralizado propuesto por la Comisión, quedaría tal como se presenta en la Figura 1 del presente documento. En esta nueva estructura se destaca de manera muy clara la relevancia que cobra el proceso de traspaso de competencias, puesto que éste tiene un impacto concreto en las estructuras necesarias para dar cuenta de las nuevas dimensiones del trabajo de las instituciones públicas en el nivel regional y local.

³ Como Anexo 1 se incluye el listado pormenorizado de cada una de estas medidas.

ESTRUCTURA DEL ESTADO DESCENTRALIZADO

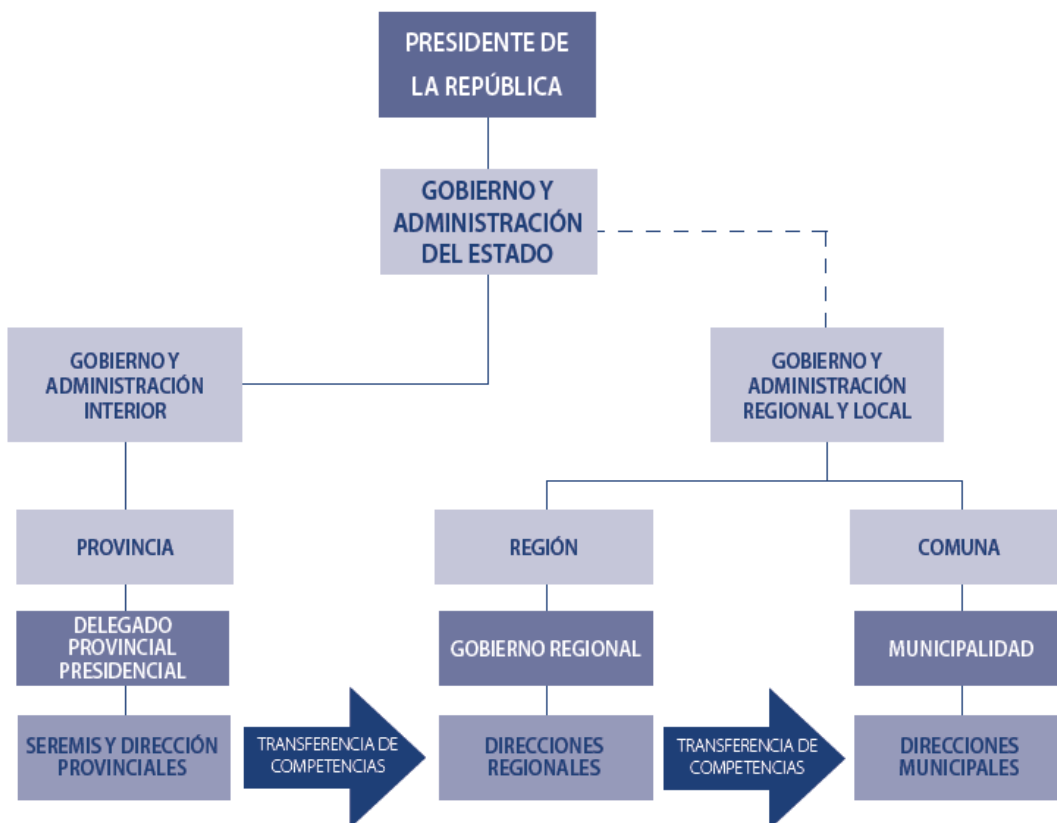


Figura 1: Propuesta de Estructura del Estado Descentralización, a partir de las recomendaciones de la Comisión Asesora Presidencial de Descentralización y Desarrollo Regional (Fuente: Comisión Asesora Presidencial de Descentralización y Desarrollo Regional, 2014:21).

En esta nueva estructura de gobierno regional:

“El Intendente ejercerá la dirección política del Gobierno Regional, mediante un Gabinete Regional integrado por los Jefes de División, Directores Regionales, Secretarios Regionales u otro nombre adecuado. Serán los colaboradores directos e inmediatos del Intendente en el gobierno y administración regional, Serán nombrados por el Intendente, como cargos de exclusiva confianza y serán los responsables de los diversos sectores y áreas del Gobierno Regional y en ese desempeño, de los actos que firmaren. El segundo nivel jerárquico de las correspondientes divisiones será seleccionado mediante Alta Dirección Pública.” (Comisión Asesora Presidencial de Descentralización y Desarrollo Regional, 2014:38)

Desde el punto de la descentralización administrativa, y sobre la base del diagnóstico de la actual forma en que se desempeñan los gobiernos regionales y locales, en su Informe de Propuestas, la

Comisión planteó dos medidas esenciales para poder avanzar en los objetivos macro de la propuesta presentada a la Presidenta de la República:

1. Un programa de transferencia de competencias, servicios y programas públicos a los Gobiernos Regionales y Municipalidades.

Se pretende con esta medida, dotar a la gestión regional y local de nuevas competencias que hagan más significativo y apropiado el conjunto de acciones que estos niveles de gobierno desarrollan. Se asume que existen ciertas materias que es más pertinente traspasar al nivel regional o si no al local, para que se ejecuten de mejor manera (Comisión Asesora Presidencial de Descentralización y Desarrollo Regional, 2014:42).

De acuerdo a este planteamiento, se propone solicitar al gobierno actual que haga una indicación sustitutiva al proyecto de ley sobre transferencias de competencias, que está en la actualidad en el parlamento, cuestión que ocurrió en enero de 2015. Se busca que en cada Gobierno Regional, se sumen a las actuales divisiones, cuatro nuevas encargadas de materializar las políticas y planes regionales vía la ejecución de programas y proyectos específicos. Estas son: a) Fomento Productivo e Innovación; b) Desarrollo Social; c) Infraestructura, Habitabilidad, Desarrollo Urbano, Transporte y Medio Ambiente, y d) Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología⁴. Esas Direcciones se conformarán con el traspaso de las actuales direcciones regionales de servicios como CORFO, INDAP, SERVIU, Vialidad, SENCE, FOSIS y CNCA, entre otros. (Comisión Asesora Presidencial de Descentralización y Desarrollo Regional, 2014:43)

2. Creación de un Sistema de Administración de Áreas Metropolitanas

La Comisión planteó integrar bajo una sola entidad tanto la gestión del espacio urbano (medio ambiente, vivienda, equipamiento, residuos domiciliarios y otros); como la planificación y gestión de los sistemas de transporte urbano, vialidad urbana y territorial, infraestructura de transporte, regulación del transporte público y privado, entre otros. Así, para aquellas regiones que tengan Áreas Metropolitanas, el Gobierno Regional tendrá 5 divisiones: a) Fomento Productivo e Innovación; b) Desarrollo Social; c) Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología y otros dos más especializados: d) Infraestructura y Desarrollo Urbano y, finalmente, e) Transporte y Vialidad Urbana. (Comisión Asesora Presidencial de Descentralización y Desarrollo Regional, 2014:43)

Primeros Avances:

Si bien ha pasado poco tiempo desde que la Comisión entregó sus propuestas, el actual gobierno ha avanzado en algunos asuntos mencionados en el Informe Final. A este respecto es necesario mencionar la presentación de la indicación sustitutiva al proyecto de ley presentado en el Gobierno del Presidente Piñera en segundo trámite constitucional, y al cual se le habían hecho algunas modificaciones. El Gobierno de la Presidenta Bachelet, en consonancia con los planteamientos de la Comisión Asesora Presidencial, el 28 de enero de 2015, plantea algunas indicaciones al proyecto de ley que se encuentra actualmente en la Cámara de Diputados.

⁴ El Gobierno actual, optó por sumar a las tres divisiones ya existentes solamente tres nuevas, como consta en la sección previa.

En esta indicación se precisa el mecanismo de las transferencias de competencias a los Gobiernos Regionales, especificando el mecanismo *bidireccional* que permitirá el traspaso a solicitud de los propios gobiernos regionales, así como también desde los propios ministerios a los gobiernos regionales. En esta indicación se señala que “en cuanto a los ámbitos en los cuales será posible efectuar transferencia de funciones y atribuciones, éstas podrán realizarse en ordenamiento territorial, fomento de las actividades productivas y desarrollo social y cultural.” (Chile, 2015:4). Este traspaso también se puede dar en relación a los servicios públicos, ya que se podrán traspasar algunas instituciones, modificándose de esta manera la dependencia desde el nivel central al regional, pasando de depender del nivel central, a depender de un o una Intendente.

En este marco, a la estructura ya definida en el proyecto de Ley, se propone sumar tres nuevas divisiones: las de fomento e industria, infraestructura y transportes, y desarrollo social y humano; con esto, se llega a un total de seis divisiones las que conformarían la estructura mínima de los Gobiernos Regionales. Se mantiene el criterio ya definido en el proyecto de ley original de dar el carácter de ADP de II nivel jerárquico a estos jefes de división, por lo tanto se le aplican todas las normas específicas a este respecto. Será el Intendente quien definirá los perfiles, y el CADP quien supervigilará el proceso de selección. Junto con las jefaturas de cada una de estas divisiones, se incorpora la creación de cargos profesionales de planta para apoyar la labor técnica de estas unidades. Junto con estas divisiones, se crea el cargo de Auditor Interno, y se considera la creación del cargo de Jefe de áreas metropolitanas, conservando el cargo de administrador regional, ya definido en el proyecto de ley original.

Impacto para la Dirección Nacional de Servicio Civil

De la revisión de las acciones que han tomado los últimos tres gobiernos en materia de Descentralización, particularmente la reforma constitucional de 2009, el proyecto de Ley de 2011, y la indicación sustitutiva al proyecto de ley en enero de 2015, las cuales son consistentes con las propuestas de la Comisión Asesora Presidencial de Descentralización y Desarrollo Regional, se pueden reconocer dos impactos concretos. El primero guarda relación con la incorporación de nuevos cargos al SADP, sin proponer alguna modificación a la normativa que está en vigor en la actualidad, lo cual implica, entre otras cosas, una mayor cantidad de cargos seleccionados a través del SADP utilizando los mismos recursos disponibles. Resulta interesante notar que las propuestas en comento no consideran reformas en la forma en que operan los procesos de selección de Altos Directivos Públicos, delegando esta responsabilidad a la DNSC -servicio radicado en el nivel central y con experiencia en la selección de Directores Regionales y Jefes DAEM. En concreto, el incremento en la selección de Altos Directivos Públicos se producirá por la selección de los Jefes de División de los Gobiernos Regionales y el Secretario Ejecutivo del Consejo Regional, siguiendo la metodología de trabajo de ADP de II Nivel Jerárquico. En términos concretos tal como está planteado en la indicación sustitutiva al proyecto de ley de transferencias y otras materias, los gobiernos regionales tendrían una estructura mínima de 6 divisiones, lo que sumado a la Secretaría Ejecutiva, lo que da un total de 105 nuevos cargos a ser concursados por el Sistema de Alta Dirección Pública.

Pero el segundo impacto en el SADP de las nuevas normativas, guarda relación con la incertidumbre que se produce al traspasar los servicios regionales a la dependencia del Intendente. Esto porque no queda claro en ninguno de los proyectos de ley presentados, si existirá o no un nivel superior o nacional de estos servicios. Esta cuestión tiene una importante relevancia, toda vez que las autoridades que antes eran de primer nivel jerárquico, podrían eventualmente desaparecer, existiendo servicios públicos de nivel regional, pudiendo modificar su relación “contractual” con el Presidente de la República a través del Ministro del sector, con una dependencia a la autoridad regional. Este tema claramente genera el desafío de crear dispositivos de coordinación de la oferta pública entre las autoridades nacionales y el nivel subnacional, toda vez que verán como cada espacio territorial tiene una estructura de servicios diferente, y sus capacidades de coordinación pueden verse afectadas.

Capítulo 2: Los Sistemas de Alta Dirección Pública

Los Sistemas de Alta Dirección Pública: Ideas iniciales

Los capítulos previos abordaron la descentralización y cómo los últimos gobiernos han abordado la temática. En el siguiente capítulo se seguirá analizando el tema del Estado, pero apuntando el análisis de la alta dirección pública. Esto está relacionado a los puntos anteriores, ya que cuando se pasa del diseño de sistemas de distribución del poder, como los vistos en los capítulos anteriores, el actuar gubernamental es efectuado por autoridades políticas, pero también por las autoridades superiores de la administración pública.

Este tema es de especial relevancia en la discusión tanto teórica como práctica sobre descentralización, pues cuando se realizan procesos de traspaso de competencias y poder de decisión a los niveles subnacionales o locales, y se habla de la selección y nombramiento de autoridades para estos ámbitos de gobierno, se piensa de inmediato en la generación local o subnacional de las autoridades. Vale decir, se discute como se puede generar de manera más legítima, a partir de la directa elección de los ciudadanos, las autoridades que guiarán las instituciones resultantes de los procesos de descentralización y, por ende, quienes tendrán las prerrogativas para tomar las decisiones en los niveles subnacionales o locales. Se dice, “tenemos derecho a elegir directamente nuestras autoridades”, haciendo referencia a la necesidad que quienes dirijan los destinos de un determinado territorio deben ser legitimados por la ciudadanía que será la que se beneficie o perjudique con las decisiones de esas autoridades. Pero, esta idea por ser tan esencial y fundante, deja en un segundo plano a la pregunta respecto de cómo se van a elegir los directivos y funcionarios que dependerán de esa o esas autoridades elegidas.

Al plantear este tema, llegamos nuevamente a la tan conocida dicotomía política – administración, puesto que se plantea en el nivel subnacional o local, lo mismo que desde hace décadas se ha problematizado en el nivel nacional: ¿quiénes serán los encargados de definir el cómo, una vez que las autoridades políticas definan el qué? Es lo que Wilson (1887) ya hacía en su análisis clásico sobre la realidad de la gestión pública norteamericana en el nivel local. Fue este autor quien reconoció el denominado “spoils system” que suponía una visión paradigmática de la gestión pública, que privilegiaba la dependencia política de los funcionarios y funcionarias públicas a la autoridad superior por sobre el manejo técnico de las materias tratadas, e incluso por sobre la necesaria continuidad de la función pública. El cambio de autoridad local, suponía un cambio amplio de las autoridades administrativas inferiores que dependía de la autoridad política elegida. El funcionario público debía lealtad a la autoridad electa, por lo tanto, un cambio en la autoridad electa implica un cambio de toda la estructura burocrática.

Al comparar la realidad de los gobiernos locales en Estados Unidos en relación a los existentes en Europa, Wilson quien adscribía al movimiento político “Progressive Movement”, criticaba decididamente el paupérrimo estado de la gestión local estadounidense producto en gran medida de la dependencia que tenía la estructura burocrática de las autoridades políticas. No había ninguna

continuidad en las acciones públicas, ni profesionalización de la gestión pública, debido a los constantes cambios de los funcionarios. La administración pública era el botín del alcalde electo.

Pero esa visión paradigmática ha sido superada por años de reflexión y crítica sobre los efectos perniciosos para la sociedad de burocracias inestables y débiles. Se conforma entonces una suerte de acuerdo social sobre la necesidad de pasar de sistemas altamente politizados, marcados por la designación arbitraria de la autoridad superior y de gran parte de las autoridades administrativas, a uno donde se privilegie el mérito y el reconocimiento al desempeño funcionario. Estos acuerdos vienen precedidos por una larga discusión respecto de los modelos teóricos más pertinentes para un correcto desempeño de la función pública, siendo dos los modelos dominantes en el último siglo: el modelo burocrático weberiano y el de la Nueva Gestión Pública.

En el primer modelo impuesto en gran medida a fines del siglo XIX y comienzos del XX en el mundo, tienen su sustrato teórico en los planteamientos de Weber (1984). Esta visión teórica plantea la necesidad de un aparato público *desvinculado de la política*, donde la racionalidad instrumental se imponga, vale decir, donde los medios o procedimientos sean definidos de manera técnica para alcanzar los fines definidos por y en el juego político. El modelo burocrático impone la separación clara de competencias, los procedimientos estandarizados, las comunicaciones formales, etc., para alcanzar el imperio de la ley, que es el fin último del modelo burocrático. En este modelo la figura del burócrata o funcionario público es fundamental. Las características de este funcionario son varias, destacándose una competencia funcionaria clara, la separación de los bienes personales de los propios del cargo, disciplina y control funcionario, entre otras. Pero sin duda, la más relevante es la referida a que la “calificación profesional que fundamenta su nombramiento” permitirá una clara legitimidad y correcto desempeño (Weber, 1984:176). En el modelo burocrático la contratación del funcionario debe estar separada de la adscripción política del postulante, esto es lo que se ha llamado la meritocracia burocrática. El tipo de aparato público que se conforma es un Estado con un cuerpo de funcionarios públicos altamente capacitados con procesos y rutinas claramente definidas, donde el fin fundamental será el desarrollo de una gestión orientada a la aplicación de las normas existentes.

En la Nueva Gestión Pública (NGP) el modelo de gestión pública cambia. Se modifican las doctrinas administrativas dominantes, imponiendo nuevas soluciones a los antiguos problemas de la gestión de los asuntos de las instituciones públicas. Hood (1991) en su texto fundacional del modelo, plantea que los cambios en la sociedad han llevado a que las administraciones públicas adopten nuevas formas de actuar que vienen a quebrar en cierta medida con el modelo burocrático tradicional. En este modelo se imponen los resultados por sobre los procesos, se privilegia la innovación por sobre la tradición, y se destacan las formas privadas de gestión. Por ello, la NGP implicó un proceso de *repolitización*, principalmente en su vertiente inglesa, ya que se buscaba quebrar con el nivel de encapsulamiento que había tenido la burocracia respecto de la sociedad. En concreto, se buscó quebrar con la tradición de un servicio civil incólume a los cambios políticos, por uno donde se flexibiliza el quehacer institucional público, a través por ejemplo de la incorporación de nuevos profesionales, muchas veces provenientes del sector privado, para poder darle un nuevo dinamismo a las entidades públicas. En el caso de América Latina, la NGP ha tenido diferentes expresiones y diferentes niveles de implementación, siendo bastante precaria su real implementación en la región

(Ramio, 2001; Arellano, 2002; entre otros). Independiente de las diversas trayectorias, la NGP busca profesionalizar la gestión pública como medio más adecuado para poder mejorar el desempeño de las organizaciones públicas, centrando su análisis en los resultados obtenidos.

Más allá de lo que se puede reconocer teóricamente en el quehacer burocrático, existe el criterio de lo necesario que resulta para el buen desempeño de la sociedad, el que exista un Estado profesional y libre de las injerencias políticas. En el caso de América Latina, este consenso se expresa por ejemplo en la denominada Carta Iberoamericana de la Función Pública (CLAD, 2003) donde se resalta la necesidad de profundizar la profesionalización de la gestión pública para superar los niveles de inequidad que vive la región. La promesa de la profesionalización de la función pública, lleva implícito un descrédito por las prácticas de politización en la gestión pública. Esta idea, usualmente orientada al gobierno central, también opera en el nivel local y regional, donde se asume que un mejor gobierno en estos niveles implica la existencia de una administración pública regional o local, sustentada en la profesionalización de sus funcionarios, y donde el criterio de selección y evaluación de desempeño de los funcionarios esté basado en criterios técnicos por sobre los políticos u otros criterios no profesionales.

Independiente de los aspectos doctrinarios referidos a las razones o justificaciones de la estructura burocrática conformada en un determinado momento histórico, existen dos aproximaciones fundamentales respecto de la forma en que se debe estructurar un aparato público. La primera se resume en concepto “servicio civil”, y la segunda en lo que se ha dado en llamar la Alta Dirección Pública. Para propósitos de este trabajo, profundizaremos en el segundo modelo en la siguiente sección del documento.

El concepto de servicio civil tiene una data muy antigua. El concepto moderno de servicio civil se desarrolló en varios países de la Europa del siglo XIX, siendo el modelo inglés y el prusiano los más relevantes (Lynn, 2005). Desde estos primeros modelos históricos, los servicios civiles se basan en la idea de la conformación de un conjunto de profesionales, seleccionados y promovidos por mérito profesional, que en su actuar deciden en función de los intereses superiores de la Nación o Estado, con cargos estables y con un margen de injerencia de parte de la clase política muy bajo. Debido a estas características desarrollan un alto concepto de espíritu de cuerpo (Merton, 1999) y se ven influenciados de manera muy marginal desde el exterior. Surgen en gran medida por la necesidad de separar los intereses individuales de los funcionarios, de los propios de la Nación o del bien común (Gladden, 1989).

Por ello, un modelo de servicio civil implica “un conjunto interrelacionado de normas, principios y valores, estructuras, rutinas y procesos” (Ramio y Salvador, 2005: 65) respecto de cómo se administran los recursos humanos de un Estado. Un modelo de servicio civil, tal como fue desde los primeros desarrollos históricos de este tipo de instituciones, se sustenta en procesos de selección meritocráticos, basados en pruebas u otros medios de selección. Del mismo modo, implica procesos de evaluación del desempeño donde se privilegie el trabajo del funcionario, por sobre otras consideraciones individuales. Quizás uno de los rasgos más relevantes es el desarrollo de carrera de parte de sus funcionarios, que implica el ingreso en la base de la jerarquía organizacional, hasta

llegar, en función de la experiencia y el buen desempeño, a la cúspide de la organización. Es la propia organización la que genera los candidatos para llenar los niveles superiores de la organización.

Alta Dirección Pública

Caracterizando los sistemas de Alta Dirección Pública

La creación de los Sistemas de Alta Dirección Pública responden a una variada gama de razones, muchas de ellas específicas a la realidad de un país determinado, pero en términos generales son dos las más relevantes de acuerdo a la literatura (Lafuente, et al, 2012). La primera razón guarda relación con el reconocimiento social de las particularidades que tiene este grupo de funcionarios, tanto desde el punto de vista de los desafíos de los cargos, como muy especialmente de las competencias que deben tener para su correcto desempeño. Los Altos Directivos Públicos se ubican en los niveles superiores de la jerarquía, jugando un rol muy importante en la relación que se da en el ámbito público entre los legítimos objetivos políticos, y las dinámicas y capacidades de las organizaciones públicas. Juegan un rol de articuladores entre el mundo “de la política” y el de la “administración”. Esto hace que sea difícil reclutarlos, particularmente por los sistemas de compensaciones que históricamente han sido poco atractivos en el sector público. Al definirles un estatuto diferenciado, se les puede ajustar el modo y sistema de pagos, incluyendo bonos y otros mecanismos de reconocimiento, tales como períodos fijos de trabajo para evitar la inestabilidad a la que pueden estar sujetos. El caso del Senior Executive System de Estados Unidos creado como ya se señaló en 1979, se sustenta particularmente en este reconocimiento. Sucesivas comisiones del Congreso y varias propuestas presidenciales, presentadas incluso a fines de la década de los 40s, apuntaron a la necesidad de reconocer y crear este tipo de funcionario, debido al alto impacto que este tipo de directivo pudiese tener en la gestión pública (Carey, 2011). En esta misma línea, Kim (2008) plantea que en definitiva, lo que se está reconociendo es un rol particular, que requiere un tipo de talento específico que hay que atraer.

Una segunda razón, no aplicable al caso chileno, se refiere a que en general los sistemas de Alta Dirección Pública buscan crear un cuadro de funcionarios y funcionarias que durante su carrera y diferentes designaciones pasen por distintos cargos para poder así adquirir un conocimiento útil para su mejor desempeño. Se conforma una casta de funcionarios que transitan por diferentes organizaciones desplegando los conocimientos que han adquirido en otros cargos, sabiendo que en el futuro les espera otra destinación. Se busca conformar un grupo que se desarrolle “una experiencia en muchas funciones gubernamentales e interactúen con distintos políticos” (Lafuente, et al, 2012:6).

Conceptualmente hablando, el término Alta Dirección Pública se refiere a un aspecto específico de la relación que describe el Estado con sus funcionarios y funcionarias. Es por lo tanto parte del régimen de gestión de personas del Estado. Pero para definir con mayor precisión qué entendemos por este concepto, se produce un problema, ya que cada sistema administrativo define diferentes “tramos” para quien forma parte o no de este grupo de funcionarios y funcionarias. Kuperus y Rode (2008), al presentar un estudio sobre la materia, plantean una primera definición que entrega la OECD, y luego

la precisan a partir de los problemas que la primera posee para ayudar a una mejor comprensión del concepto.

La OECD (2008) define el concepto de la siguiente manera: “La Alta Dirección Pública (Senior Civil Service) es un sistema de personal estructurado y reconocido para las posiciones no políticas del gobierno. Es un sistema de carrera que entrega personas competentes seleccionadas para cumplir funciones de asesoría en políticas públicas, gestión operativa o estratégica de los servicios públicos. El sistema se gestiona de manera centralizada a través de instituciones y procedimientos, para proveer estabilidad y profesionalismo al grupo de altos directivos públicos, pero también permitiendo la necesaria flexibilidad que permita ajustarse a la composición del gobierno, a través del debido proceso” (OECD, 2008:17-18)

Esta definición plantea, como ya se dijo, algunos problemas tales como el que exista un sistema de personal “estructurado”, ya que en algunos países, por ejemplo de la Unión Europea, se reconoce al ADP, pero no existe un sistema estructurado que lo separe o les dé un trato especial. Del mismo modo al incorporar el concepto de “posiciones no políticas del gobierno”, se está haciendo una diferencia muy sutil y de alguna manera asumiendo un enfoque tecnocrático que relega a ciertos funcionarios y funcionarias a labores técnicas en el Estado que no tendrían ningún rol político, cuestión largamente criticada por la literatura. Finalmente, el señalar que los Sistemas de Alta Dirección Pública se gestionan de manera centralizada desconoce un número muy importante de casos donde son los propios servicios públicos los que directamente contratan a los ADP. A partir de estas precisiones los autores entregan una nueva definición:

“La Alta Dirección Pública es un sistema de personal para los niveles más altos y/o superiores de la gestión del servicio público nacional, formal o informalmente reconocido por una autoridad, o a través de un acuerdo común de cómo se organiza este grupo. Es una estructura de desarrollo de carrera que provee personas competentes para asesoría en políticas públicas, la gestión operacional y estratégica de los servicios”

Tipología de SADP

A partir de la información existente sobre las particularidades y diferencias de los SADP, se puede hacer una tipología de SADP, a partir de tres rasgos principales: existencia de una oficina centralizada que gestiona el SADP, el reconocimiento formal de los ADP, y el tratamiento especial o no a este grupo.

El primer modelo de SADP (Grupo 1) es aquel donde existe una oficina centralizada a cargo del SADP, donde además, se reconoce estatutariamente a este grupo, y además, donde quienes forman parte de este grupo, tienen un trato diferente al resto de los funcionarios y funcionarias públicas. La oficina se hace cargo del reclutamiento y selección, desarrollo, define los niveles de remuneraciones, evalúa, etc.

El Segundo modelo de SADP (Grupo 2) reconoce formalmente, a través de un marco regulatorio específico los ADP, asignándole a éstos condiciones especiales y diferentes de las que posee el resto de los funcionarios y funcionarias públicas. No existe un servicio o agencia centralizada a cargo del grupo, sino que son las propias agencias las que deben gestionar el ciclo de vida de los ADP. Se les trata de manera diferente en términos de remuneraciones y estabilidad, al reconocerse el estatus particular que poseen.

El tercer modelo de SADP (Grupo 3) reconoce formalmente la existencia de los ADP, ya sea en un decreto, ley o en la propia Constitución, pero este reconocimiento no implica un tratamiento especial de quienes caben dentro de esa categoría. Por cierto, no existe una agencia encargada del tema, ni tampoco se reconocen remuneraciones específicas o regalías particulares que los diferencie del resto del cuerpo de funcionarios o funcionarias del Estado. En definitiva se les da un status diferente, pero no un tratamiento diferenciado.

El cuarto modelo de SADP (Grupos 4) incluye a aquellos países que de manera informal reconocen la existencia de un tipo de funcionario diferente al resto de los funcionarios públicos. Se le da un status particular producto del reconocimiento social de las funciones que cumple y de la posición que ocupan. Esto mismo se traduce en un tratamiento diferente a partir de este reconocimiento, ya que se diferencian del resto en términos de las remuneraciones que poseen, las formas de reclutamiento y la forma de evaluación.

El quinto y último modelo de SADP (Grupo 5) es aquel Sistema donde no hay un reconocimiento de este tipo de funcionarios, y por lo tanto no existen diferencias en las condiciones laborales de ellos en relación al resto. La Tabla 1 presenta un resumen de los tipos de SADP a partir de la experiencia europea.

Tabla 1: Modelos de Sistema de Alta Dirección Pública en Europa

	Status Formal de ADP	ADP sin reconocimiento formal
Condiciones especiales de los ADP	Grupo 1 Grupo 2	Grupo 4
ADP sin condiciones especiales	Grupo 3	Grupo 5

Fuente: Kuperus y Rode (2008:8)

SADP y la relación con los niveles subnacionales

Dentro de la variedad de SADP se puede encontrar un eje distintivo en torno a la participación de los SADP en los niveles nacionales, subnacionales o locales. En este sentido se pueden diferenciar dos tipos de modelos, aquellos preocupados solamente de reclutar o seleccionar autoridades superiores de los gobiernos centrales, y aquellos que incorporan la selección de autoridades de los sistemas subnacionales e incluso locales. La literatura es bastante clara al demostrar que el modelo dominante es aquel donde se seleccionan autoridades del nivel central, dejando en un segundo plano a aquellos que tienen una participación en otros niveles de gobierno.

En relación a este segundo tipo, se pueden señalar dos cosas. El caso Canadiense es relevante como modelo ya que incluye dentro de los cargos que están bajo su responsabilidad, algunas autoridades de los niveles subnacionales. Este sistema opera bajo la lógica de un sistema de posición, vale decir, se generan concursos para llenar los cargos de la alta dirección pública en la medida que se vayan generando las necesidades. Quienes conforman la Alta Dirección Pública Canadiense se divide en 5 niveles desde los *assistant deputy ministers* hasta los *Directors*. La oficina llamada "Public Service Commission of Canada" es la entidad a cargo del reclutamiento y selección de los cargos que forman parte de este grupo de alta gerencia pública. El rasgo determinante para que esta institución se involucre en la selección de autoridades de niveles descentralizados reside en el hecho que Canadá es un Estado altamente descentralizado, que por razones políticas, pero también geográficas, requiere entregar a los territorios materias que en cualquier otro sistema serían de responsabilidad del centro político.

Una segunda aproximación sobre la selección de autoridades de niveles subnacionales proviene de la propuesta de Fuenzalida et al (2014). Los autores plantean que el actual SADP implementado en Chile a partir de la Ley 19.882, si bien ha tenido muchas críticas y cuestionamientos, puede servir como modelo para poder abordar muchos de los problemas que se pueden reconocer en el Estado chileno, muy especialmente referidos a los problemas de gestión presentes en los niveles subnacionales y locales. Para ellos, el desarrollo de un SADP con un prisma descentralizador, se podría ligar a que "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" (Fuenzalida, et al., 2014:131). En su modelo, se plantea un esquema descentralizado de diseño del modelo, con Consejo de Alta Dirección Pública zonales con representación regional y local, y que cuenten con el apoyo, a partir de la experiencia ya existente, de la DNSC. Se replicaría el modelo del SADP, ya que el jefe superior, en el caso de lo local, el Alcalde, sería el que seleccionaría de un grupo de postulantes. Como vemos, la misma lógica que instala un mecanismo de selección de ADP en el nivel central, podría diseñarse para ser implementado en el nivel local o incluso regional.

Tendencias en los SADP

De lo que se puede recabar de la literatura, y como ya fue analizado en el punto anterior, en la actualidad, tanto en los países de la OECD como en la UE, conviven modelos que reconocen a los ADP con aquellos que no lo hacen. Todo indica que la tendencia es a reconocer más que a invisibilizar. De hecho, tal como lo presenta Lafuente et al. (2012), la tendencia a sumar nuevos países al uso de los Sistemas de Alta Dirección Pública es constante. En el caso de las cifras presentadas en OECD (2009), de los 30 países miembros de esta organización, 22 de ellos contaban con un Sistema de Alta Dirección Pública o un status especial para este tipo de funcionarios y funcionarias. En el caso de América Latina, la realidad es muy diferente, destacándose solo los casos de Chile y Perú (Cortazar, et al, 2014). Un artículo de la revista "The Economist" (9 de Agosto de 2014), presenta este proceso como una tendencia global por tratar de modificar el sistema de "Mandarines"⁵ por uno más centrado en el desempeño y el logro de resultados. Esto último demuestra, que el proceso de cambio en los SADP ya no es tema solo de un círculo de expertos, consultores o académicos, sino también de los interesados en el temas del gobierno en general.

A este respecto es necesario precisar, que si bien existe un número creciente de países con SADP, el tipo de modelo que se ha optado es muy diferente, a partir de las culturas e historias administrativas dominantes. Existen tres modelos en general: el modelo de carrera, el modelo de posición, cargo o de empleo, y el modelo híbrido. En el modelo de carrera, los ADP son elegidos de aquellos funcionarios y funcionarias que han iniciado su carrera y que luego de un tiempo, acceden a cargos superiores, llegando en este progreso a asumir cargos de ADP. En el caso de los sistemas de posición, cargo o empleo, los SADP permiten que ingresen a las altas esferas del sistema personas que poseyendo una experticia específica, pueden no haber desempeñado funciones en el sector público previamente. Finalmente existen los modelos híbridos que combinan características de ambos modelos.

A partir del análisis efectuado por Kuperus y Rode (2008) y de Lafuente et al (2012), todo indica que la tendencia es a generar espacios que permitan la incorporación de personas provenientes de otro tipo de experiencias laborales, facilitando de esta manera su ingreso a la administración pública. En este sentido, la tendencia es a moverse desde los sistemas de carrera hacia los de posición, cargo o empleo, conformando modelos híbridos. Por ejemplo, en 2001 el Gobierno de Hungría modificó el sistema de carrera implementado desde el término del sistema socialista a comienzo de los 90s, estableciendo un sistema especial de directivos públicos de nivel superior para un número restringido de 300 funcionarios que formarían parte de la Alta Dirección Pública. El ingreso de estos funcionarios y funcionarias fue abierto y no implicó, inicialmente, un cambio en las condiciones en relación al resto de los funcionarios del sector público. Sucesivas reformas han cambiado este modelo, consolidando esta mezcla de sistema de carrera con uno de posición, empleo o cargo (Staroňová, K., & Gajdushek, G., 2013). El caso chileno en este sentido también es paradigmático en la literatura al consolidar un

⁵ Se utiliza el concepto "Mandarines" en referencia a las antiguas autoridades chinas que poseían un status y poder muy gravitante en los sistemas dinásticos chinos y que no decrecía con el cambio de las autoridades

sistema de alta dirección pública para la dirección superior del Estado, con un sistema de carrera para los niveles medios y bajos.

Finalmente en términos de las tendencias en esta materia, tal como lo señala Peters (2013), el tema de los SADP está estrechamente relacionado con la tensión existente entre políticos y burócratas. Esto porque debido a las complejidades que implica la alta dirección del Estado, las clase política requiere de asesores, directivos o técnicos que le permitan llevar a cabo los programas de gobierno aprobados por la ciudadanía, en el marco de los acuerdos permanentes sobre el funcionamiento del Estado y respetando la continuidad del servicio público. Por ello, los SADP cobran especial relevancia en términos que se ubican como una de las soluciones más concretas para resolver los vicios de los sistemas altamente politizados o altamente rígidos. Como bien lo señala Cortázar, et al:

“La profesionalización del segmento directivo busca paliar las consecuencias de tener directivos con escasa autonomía e insuficiente capacidad, siendo un desafío lograr que a la vez se articulen de manera satisfactoria con la agenda de las autoridades de turno. Al mismo tiempo, contribuye a contrarrestar la falta de continuidad de políticas en el contexto de líderes políticos cambiantes y la fragmentación de agendas departamentales.” (Cortázar et al, 2014:79)

El punto que poco se aborda en esta discusión guarda relación con el verdadero impacto de este tipo de sistemas e instituciones de alta gestión pública. Lafuente et al clarifican que si bien puede ser visto como una buena práctica “no hay claridad respecto del impacto y efectividad de estos cuadros en relación a los objetivos o la racionalidad de introducir estos sistemas” (Lafuente et al, 2012:2). Se asume que un mejor cuadro de ADP se va a traducir en una mejor gestión, más eficiente, más orientada a los resultados, etc. Pero, ¿cómo verificar esa racionalidad en la implementación de estos modelos, y justificar empíricamente la necesidad de expandir estos arreglos institucionales? Son pocos los esfuerzos realizados en este sentido, principalmente porque metodológicamente resulta de mucha complejidad abordar la relación causal entre implementación de SADP y mejor desempeño. Uno de los esfuerzos interesantes en este sentido es el realizado por Perry y Miller (1991), quienes desarrollan una metodología de análisis para verificar si el Senior Executive System, implementado en 1979, logró alcanzar el impacto buscado. En el documento, se optó por cotejar los intereses de quienes impulsaron el sistema, con los resultados entregados en una encuesta desarrollada regularmente en el gobierno federal estadounidense. Los resultados en general avalan los planteamientos originales expuestos por el ejecutivo y el senado para implementar el sistema. Más allá de este caso, en general, la implementación de este tipo de sistemas, más bien se sustenta en la necesidad de responder a crisis particulares, como lo fue el caso chileno, o simplemente por proceso de isomorfismo mimético⁶ (DiMaggio y Powell, 1983).

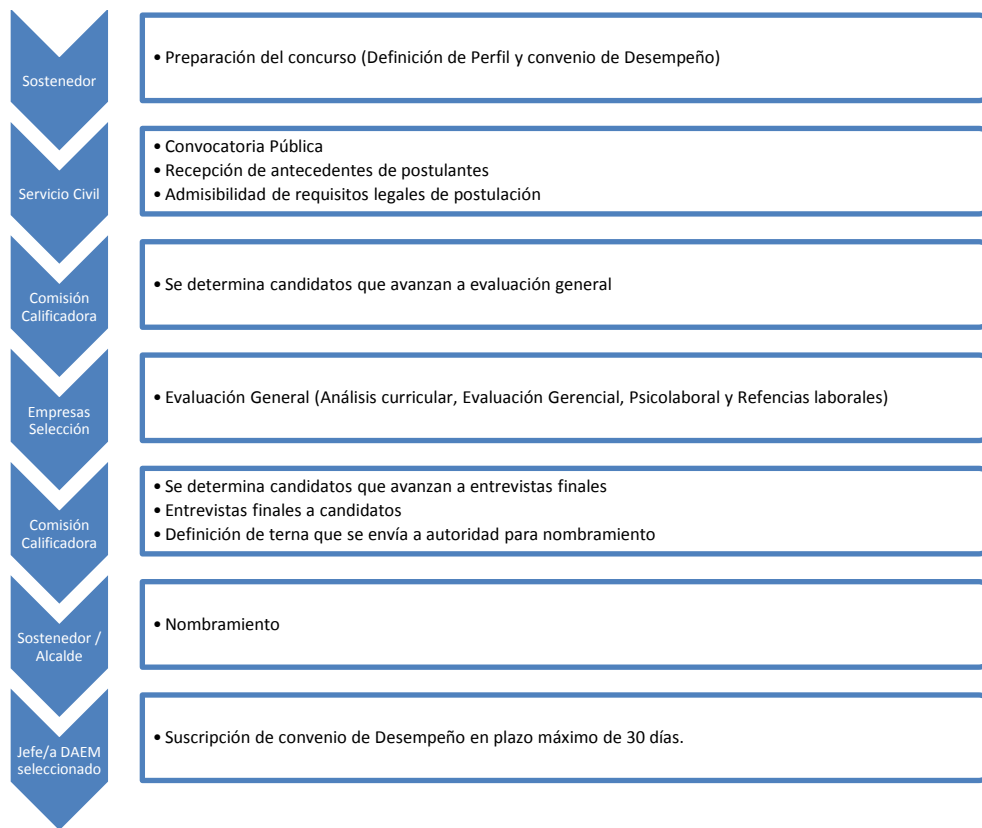
⁶ Se entiende al isomorfismo mimético como el proceso en que las organizaciones se asemejan a partir de procesos de copia de prácticas y estructuras novedosas que con el tiempo se van adquiriendo sin que haya una presión por adoptarlas.

Expresiones de descentralización en la Alta Dirección Pública Chilena

De acuerdo a la ley 19.882, el SADP Chileno incorpora dentro de los cargos que está llamado a proveerá través del sistema, cargos en el nivel regional. Estos son los Directores de los servicios públicos descentralizados, quienes son seleccionados como parte de los cargos de II nivel jerárquico que define el SADP. En particular el esquema de selección incluye una comisión donde se ven representados el Consejo de Alta Dirección Pública, a través de un profesional experto, un representante del Ministerio donde se ubica jerárquicamente el servicio, y un representante del servicio donde se seleccionará el funcionario de segundo nivel. En este esquema, el criterio regional se incorpora a partir de las visiones que desde el nivel central puedan reconocer. Autoridades propiamente regionales no están involucradas. Por otro lado, la DNSC tiene un rol relevante en materias de selección de autoridades en el nivel subnacional o local, a partir de su participación en los Concursos de Directores de Escuelas y Liceos Municipales, y en la selección de los Jefes de Departamentos de Administración de Educación Municipal (DAEM). Como bien se señala en la Ley Nº 20.501, de Calidad y Equidad de la Educación, se establece la participación indirecta de la DNSC en este nuevo sistema. Al contrario de lo que ocurre en la selección de las autoridades de los servicios públicos en el nivel regional, en estos procesos existe un claro sello local toda vez que la participación de autoridades locales es muy relevante, y ocurre en varios momentos del proceso de selección.

En relación a los Jefes de las DAEM con más de 1.200 alumnos y alumnas matriculadas, se realiza un proceso de selección similar al de los concursos de II nivel jerárquico. La DNSC debe llevar a cabo concursos donde se observen los principios de idoneidad, mérito, transparencia y no discriminación. En estos procesos, la Comisión Calificadora está compuesta por el sostenedor o un representante de éste, un director de un establecimiento municipal de la comuna donde se está llevando a cabo el proceso (elegido por sorteo), y un representante del Consejo de Alta Dirección pública, vale decir, uno de los “profesionales expertos” aprobados por este Consejo. En relación al proceso, se describen los siguientes pasos presentados en la Figura 2:

Figura 2: Etapas de Proceso de Selección de Jefes DAEM (para más de 1.200 alumnos matriculados)

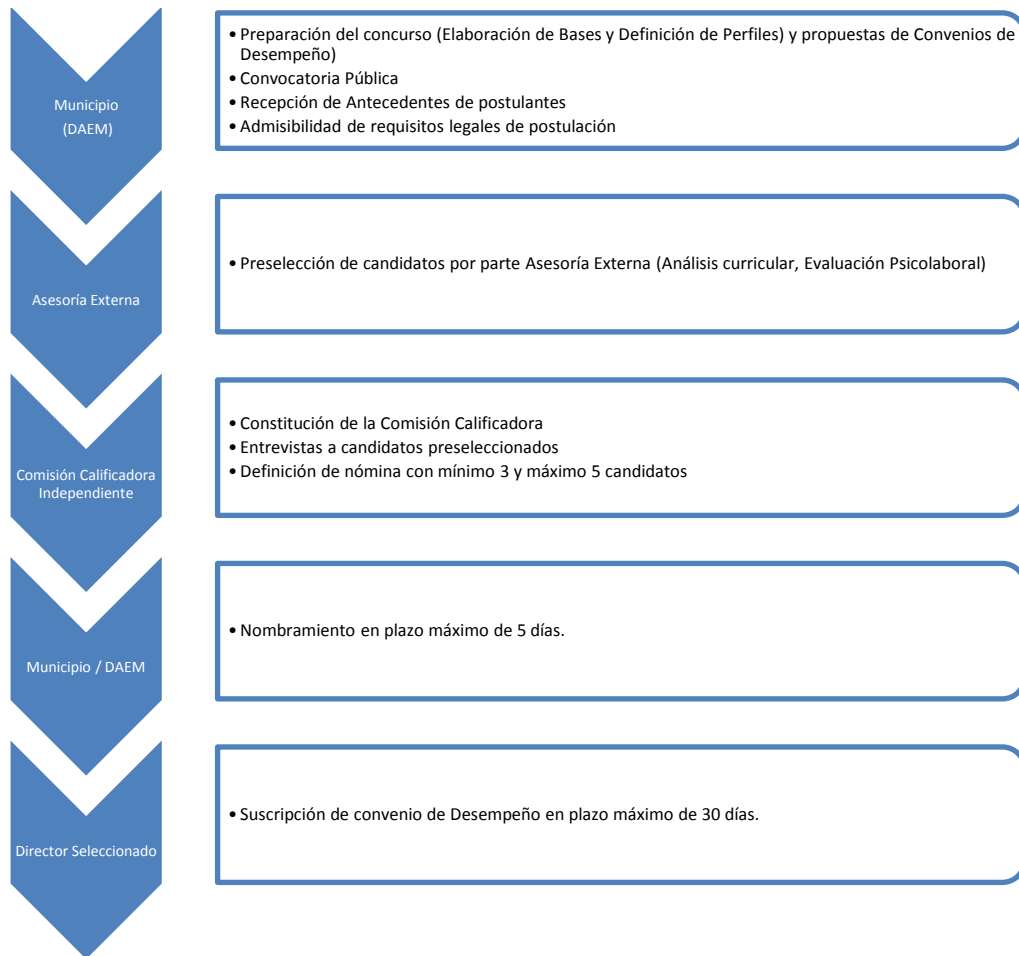


Fuente: Dirección Nacional de Servicio Civil (2013:28)

En este proceso queda claro que, si bien en general el proceso es supervisado por la DNSC, los actores locales, particularmente el sostenedor y el representante de los colegios de la comuna, cumplen un rol muy relevante para poder darle un contenido más local al proceso. Ellos o ellas podrán incluir las especificidades de las comunidades docentes ligadas a los procesos, ajustándolos a las necesidades, desafíos y objetivos particulares de la comuna.

Para el caso de la selección de los/as Directores/as de Escuelas y Liceos, el proceso es diferente. Esto porque el proceso es responsabilidad directa del Municipio, con apoyo de la DNSC. En todo momento se deben observar los principios de idoneidad, mérito, transparencia y no discriminación. Una vez que el Municipio determina la admisibilidad de los antecedentes entregados, se selecciona una empresa especialista en reclutamiento y selección para evaluar la idoneidad de los candidatos. La Comisión calificadora independiente está compuesta por un representante del Consejo de Alta Dirección Pública, el Jefe de Educación del Municipio, y un profesor o profesora de destacado desempeño elegido al azar. La Figura 3 entrega los detalles del proceso completo:

Figura 3: Etapas del Proceso de Selección: Directores de Escuelas y Liceos Municipales.



Fuente: Dirección Nacional de Servicio Civil (2013:41)

En este proceso se puede apreciar que el rol que juega la DNSC es menor, y como bien se señala previamente más bien indirecto. Se considera que este modelo deja un amplio margen para la discrecionalidad de los municipios, pero que sin duda, no podría ser de otra manera dado que el volumen de cargos a proveer es muy grande. Según las cifras a 2016, se debería llegar a seleccionar un total de 3.900 cargos aproximadamente. Para dar cuenta de este amplio volumen de trabajo, la DNSC ha definido una estructura de trabajo, que implica la asignación de profesionales expertos en cada una de las quince regiones, con un total de 61 profesionales distribuidos en función del número de liceos y escuelas en cada una de ellas. Estos profesionales expertos se coordinan con las direcciones zonales definidas por la DNSC. Además de asegurar una estructura interna acorde, y representantes macrozonales en las regiones de Bío Bío, Valparaíso, Los Lagos, Metropolitana.

Las principales fortalezas del sistema de reclutamiento y selección de DEEE relacionados con la descentralización:

- El rol de Servicio Civil ha permitido que los actores cuenten con mayor información y que tengan una instancia para consultar dudas
- Posibilidad de revisar los perfiles y adecuarlos a la realidad local

Como se puede apreciar en este capítulo, el tema de los SADP es muy amplio y diverso. Si bien es un tema desarrollado en el nivel central, se ha expandido, hacia los niveles subnacionales, apoyando procesos de mejoramiento de la gestión pública. Del mismo modo, se puede apreciar que la experiencia de la DNSC en estas materias, es relevante para poder relacionar la interacción de los SADP con los niveles subnacionales. En el próximo capítulo se profundizará en esta temática, a partir de la revisión de la literatura respecto de las implicancias en los SADP de la descentralización.

Capítulo 3: Atando cabos: Descentralización, Gestión Pública y Alta Dirección Pública

A partir de la información de los capítulos previos es posible determinar los temas de mayor relevancia en torno la temática central de este trabajo. En particular este capítulo se dedica a determinar los que, a juicio del autor, son cuatro temas centrales en la discusión planteada hasta este momento. Esto porque cuando uno articula lo referido a la descentralización, la selección de autoridades públicas, los cambios efectuados a los marcos normativos nacionales, y la experiencia de la DNSC en esta esfera, se pueden reconocer aspectos que revisten una relevancia central, y que pueden determinar en gran medida el éxito o el fracaso de los diseños institucionales definidos para resolver estas interacciones. En particular se abordará el tema de la profesionalización, el locus o lugar donde debería estar ubicada una institución como la DNSC en el entramado institucional, el problema de las negociaciones entre los niveles, y el aspecto normativo que inspira la creación y actuar de los servicios civiles en el mundo.

Profesionalización

Lo que la teoría nos puede señalar sobre la relación entre descentralización y alta dirección pública es que los argumentos esgrimidos para crear o sustentar un sistema diferenciado para las altas esferas de los servicios públicos nacionales, aplicaría para los servicios públicos regionales y locales. Las particularidades de los procesos de descentralización apuntan a que será cada vez mayor el número de servicios y temas que serán de responsabilidad de los gobiernos locales y/o regionales, por lo tanto, la pregunta sobre cómo asegurar el correcto desempeño de estas organizaciones será fundamental.

Muy poco se habla en los documentos sobre descentralización respecto de este asunto. De hecho, de la revisión de un importante número de artículos y trabajos sobre la descentralización en Chile, el tema de la selección de autoridades administrativas superiores, y mucho menos del resto del ciclo de vida de éstos, se ubica un lugar muy relegado en las discusiones, que usualmente giran en torno a la democratización y las competencias que deberían ser de responsabilidad de los gobiernos subnacionales y locales, dejando de lado la respuesta respecto de quienes deben liderar esas instituciones. Existe naturalmente un consenso o buena disposición respecto de la necesidad de profesionalizar la gestión pública local y regional, cuestión que está clara en las formas administrativas elegidas para seleccionar las autoridades en las propuestas de reformas legales ya analizadas en capítulos previos.

Uno de los ejemplos más relevantes respecto de cómo influyen los procesos de descentralización en las estructuras públicas, particularmente en la dirección superior, es el trabajo de Grindle (2007) sobre la descentralización en México. En su investigación la autora demuestra cómo, a partir de los procesos descentralizadores iniciados en los 90s, se produce un impacto real en muchos de los municipios, que vieron como en pocos años, las competencias y funciones asignadas se incrementaron sustancialmente. Esto trajo recursos y nuevas responsabilidades. Se produce entonces una presión por dar respuesta a las expectativas planteadas, lo que lleva al llamado **“capacity building”, vale decir, al desarrollo de capacidades institucionales, para poder usar adecuadamente los nuevos recursos, y poder entregar mejores servicios a la comunidad.** Las cuatro estrategias que

utilizaron las altas autoridades de los gobiernos para poder generar nuevas capacidades institucionales fueron la reorganización de las estructuras, la profesionalización, el desarrollo de capacitaciones y la incorporación de tecnología, y el desarrollo de sistemas de medición de desempeño (Grindle, 2007: 109).

Particular interés presenta para este trabajo el análisis efectuado respecto de la profesionalización que se generó producto del incremento de funciones asignadas a las municipalidades en el contexto de este proceso descentralizador. México tiene un sistema de gestión municipal marcado por un alto nivel de politización e inestabilidad que implicaba un nivel de profesionalización de los municipios muy bajo. A esto se le sumaba el bajo nivel de rentas, que llevaba a los profesionales a buscar otros horizontes tan pronto alcanzaban cierto nivel de expertise o experiencia. Pero, con los procesos descentralizadores, los alcaldes tuvieron nuevos desafíos y nuevos recursos financieros para atraer nuevos funcionarios y funcionarias, particularmente profesionales, contratando nuevos directivos y staff para las divisiones y departamentos de las instituciones. Esto generó un gran desarrollo de capacidades para poder dar cuenta de los nuevos desafíos a los que se estaban enfrentando; sin embargo, el impulso que mostraban muchos alcaldes recién electos chocaba con el bajo nivel de institucionalización del gobierno local, que les permitía a las nuevas autoridades prescindir de los directivos reclutados en períodos previos, y contratar a nuevos, los cuales al llegar al cargo, tienen la certeza que a pesar que tener un buen desempeño, no estarán más del período que dura la autoridad que los eligió. Entonces, la descentralización se transforma en un impulso inicial para estimular niveles de profesionalización, pero éstos no pueden estar aislados de normas que permitan instalar verdaderos servicios civiles locales, que le den estabilidad a la función pública local o subnacional.

El Locus de la Alta Dirección Pública

En el nivel internacional, todo indica que los sistemas de alta dirección pública tienden a estar diseñados para aportar a la gestión pública nacional más que a la local o regional (Lafuente et al, 2012; Kuperus, H. & Rode, A., 2008; Kim, 2007), y por cierto los tipos de gobierno más o menos federales influyen en gran medida en el nivel de participación de los sistemas en cada uno de los niveles. En el caso Chileno, el Sistema de Alta Dirección Pública incorpora un número importante de cargos de segundo nivel jerárquico que en parte corresponden a cargos que se desempeñan en el nivel regional, así como también a los Jefes de los DAEM y de manera indirecta a los Directores de Liceos y Escuelas que claramente tienen carácter local.

Siguiendo el marco teórico presentado en este documento, a todas luces resulta razonable advertir que la misma discusión que se llevó en el nivel nacional debería llevarse, más temprano que tarde, a los niveles regionales y locales, para que la legitimidad de la función pública sea mayor. A pesar de ello, resulta relevante el cambio que va a surgir a propósito de la posible elección directa de las autoridades regionales toda vez que va a generar, necesariamente, un número de cargos de exclusiva confianza de estas nuevas autoridades electas para poder implementar las acciones propuestas en las elecciones. La pregunta será, ¿dónde empieza el termina el nivel político y comienza el de la alta dirección en el nivel regional?, y junto con ello, ¿será necesario revisar el marco normativo de la administración local, incorporando mecanismos de selección de alta dirección pública? Esto último ha

sido analizado por Fuenzalida et al (2014), y se puede colegir de ese análisis que existe espacio para incorporar esta lógica de selección de altos directivos, generando un sistema de selección que tenga esta visión local o subnacional. Lo relevante será ver cómo se podrá diseñar un sistema que en su concepción más esencial, lleve a la incorporación de las particularidades de la gestión local y regional en un sistema de selección y desarrollo de altos directivos públicos.

Pero, ¿cuáles son las ventajas y desventajas de diferentes tipos de sistemas de selección de altos directivos públicos? Un Sistema de Alta Dirección Pública de carácter centralizado permite controlar el proceso a partir de la definición de estándares de trabajo homogéneos y aplicables a todos quienes forman parte del aparato público y que son seleccionados por este mecanismo. A través de un cuerpo de profesionales y administrativos cohesionado, se busca darle coherencia a los procesos de selección, y se trabaja además en los siguientes momentos del ciclo de vida de los altos directivos. Existe un sistema único de postulaciones, donde se consolida la información en un lugar, y para todos los procesos. Se produce un proceso de aprendizaje institucional en la medida que la organización debe generar mecanismos de mejoramiento continuo, para poder evitar los errores de procesos previos. Pero a pesar de las ventajas, el sistema centralizado supondría algunos problemas, tales como un alto volumen de trabajo debido a la gran cantidad de procesos; y el riesgo de que los procesos de selección para autoridades regionales no sean guiados desde la región, sino que desde el nivel central, dificultando una orientación más local o subnacional al proceso.

Diseñar un sistema descentralizado, tal como lo sugiere Waissbluth y Arredondo (2011), y lo propone Fuenzalida et al (2014) puede tener la ventaja de ajustar de mejor manera la realidad territorial a los procesos y especificaciones de los cargos que se requiere proveer. Permitiría también distribuir de mejor forma la carga de concursos a llenar y estimularía algo muy presente en los procesos descentralizadores, la identidad regional o local. También desde el punto de vista práctico facilitaría los aspectos logísticos en términos de las reuniones y otros aspectos, toda vez que requeriría que los participantes que guíen el proceso sean del propio espacio donde se está seleccionando el cargo, y no incluiría necesariamente, como ocurre ahora, la participación de actores del centro para llevar el proceso. Las desventajas de un sistema descentralizado de selección de altas autoridades públicas guarda relación con tres asuntos. Primero, no se generan economías de escala en cuestiones tales como los sistemas de difusión de concursos y otros aspectos logísticos. Segundo, se pueden generar problemas de captura en lugares donde no hay muchos concursos y los potenciales candidatos son pocos. Tercero, se pierde una visión macro de los procesos de selección de personas que pudiese facilitar dinámicas de aprendizaje y mejora continua de los procesos.

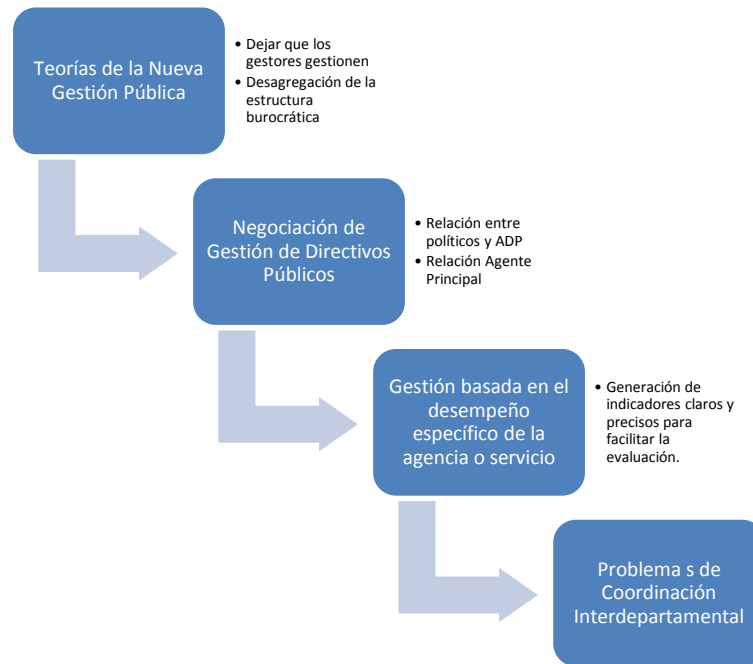
A partir de los antecedentes analizados para este trabajo, resulta relevante destacar que existe un reconocimiento al trabajo de la DNSC, particularmente en lo que respecta al Sistema de Alta Dirección Pública. Esto es evidente cuando se le han ido sumando nuevos ámbitos de participación, tales como los propuestos en los cambios normativos analizados en el Capítulo 1 de este trabajo. Especial mención es dable realizar en relación a la selección de las nuevas autoridades de los gobiernos regionales propuestas de la Comisión Presidencial de Descentralización y Desarrollo Regional, y además incluidas en los proyectos de ley ya presentados. No obstante ello, resulta paradójico que un sistema que se pretende diseñar con mayores niveles de descentralización, utilice un sistema

centralizado para la selección de sus nuevas autoridades, por ejemplo, los nuevos jefes de las Divisiones del Gobierno Regional.

El Problema de las Negociaciones entre Niveles: La tendencia a la desagregación en el Estado

Un concepto que resulta muy relevante para entender la dinámica que genera la descentralización como mecanismo de reforma del Estado, es lo que se ha dado en llamar la negociación en el servicio público (PSB o Public Service Bargain). Hood y Hodge (2006) dan cuenta de la interacción que se produce entre la autoridad política y la autoridad administrativa pública. En el caso chileno esta interacción se reconoció y formalizó mediante la creación del Sistema de Alta Dirección Pública, que intentó ordenar y regular esta relación. En la historia de la administración pública, el tipo de PSB dominante fue del tipo jerárquico, marcado por cuestiones tales como la lealtad y el compromiso con el gobierno de turno. Este tipo jerárquico de PSB, en el contexto de la modernización de la gestión pública iniciada en los 80s en todo el mundo, y muy especialmente, a propósito de los procesos de descentralización, generaron un cambio, marcado por un incremento en la autonomía de las autoridades administrativas superiores, sujetas a control respecto de sus resultados. Es el llamado “managerial PSB”, vale decir, un tipo de negociación que deja de lado la relación jerárquica y se centra en el desempeño de la agencia o institución que está a su cargo. Siendo su evaluación personal, a partir del desempeño de la organización como un todo. El problema que se ha detectado en este esquema, es que la negociación de gestión (managerial PSB), tiende a ser muy centrada en indicadores medibles, solamente atribuibles al desempeño mismo de la agencia o institución. Esto genera que los problemas públicos, que por definición son complejos y multicausales, no se puedan abordar en su totalidad o al menos de manera coordinada, porque en definitiva, al directivo público se le pedirá solo una parte de un problema. Como bien lo señalan Hansen, et al (2013), el gran problema que genera la tendencia hacia la descentralización de las instituciones y a la negociación de gestión entre la clase política gobernante y la alta dirección pública es el problema de la coordinación intersectorial. Su argumento queda claro en la Figura 4 que se presenta a continuación.

Figura 4: Esquema del argumento referido al impacto de la negociación de gestión entre autoridades políticas y ADP.



Fuente: Hansen et al, 2012: 34.

Este problema de la coordinación también emerge en países que han adoptado de manera tardía los postulados de la Nueva Gestión Pública como es el caso de Alemania. El cual también resulta relevante de analizar a propósito de la tendencia descentralizadora de su Estado. La primera característica en la estructura germana de gobierno es que existen tres niveles gubernamentales: el nivel federal, el de los *Länder*, y el local. El nivel federal tiene un rol fundamental en el diseño de políticas públicas y en la definición de la legislación. El gobierno federal no posee oficinas ni presencia en los niveles subnacionales ni locales, lo que hace que su capacidad de coordinar la agenda pública sea muy baja en ese nivel. De hecho, de acuerdo a los marcos normativos alemanes, el gobierno federal no puede implementar las políticas que diseña, las cuales deben ser llevadas a cabo por los *Länder* y los gobiernos locales (Wollmann y Bouckaert, 2006:22). Segundo, en general, son los gobiernos locales los que tienen una mayor responsabilidad en la provisión de servicios públicos, debido a un principio denominado “dualidad de funciones” característico de la tradición que estructuró el Estado alemán (Wollmann, 1999:322 en Wollmann y Bouckaert, 2006). Este principio se refiere a que existe un número de funciones que implementa el nivel local, pero junto a ello, existe otro grupo de funciones que son delegadas por los *Länder*, quien a través de este mecanismo puede ejercer un mayor control en el desempeño de los municipios. Tercero, en los 90s se produce una reforma que permite la elección de la autoridad ejecutiva de los *Länder*. En este esquema esto produce un nuevo mecanismo institucional de coordinación que permite darle coherencia a la actividad estatal, en un marco institucional con más de 13.400 comunas, 16 *Länder*, y un gran número de diferentes tipos y subniveles de gobierno.

En este punto parece relevante reconocer que un instrumento clave para poder dar cuenta de los vicios que produce la negociación de gestión entre los ADP y la clase política es el convenio de desempeño. El diseño de este tipo de instrumentos de gestión será determinante para poder incorporar dimensiones fundamentales que permitan resolver los aspectos ya señalados. De acuerdo al trabajo del Centro de Políticas Públicas de la Universidad Católica (2013) donde se analizó el proceso de los convenios de desempeño, y además se estudiaron estos instrumentos en detalle, se identificaron las siguientes características:

- Existencia de objetivos e indicadores en los convenios de desempeño que no presentan relación directa con las Definiciones Estratégicas del Servicio.
- Alta cantidad de indicadores estrechamente vinculados y definidos a partir del cumplimiento de compromisos relevantes con otros actores gubernamentales.
- Indicadores orientados a procesos v/s indicadores orientados a resultados de gestión de los servicios.
- Indicadores cuya factibilidad de medición es compleja y de naturaleza confusa.
- Indicadores definidos a partir de “Planes de Trabajo”.
- Frágil alineamiento entre los convenios de primer y segundo nivel.
- Escasa relación entre el convenio y los desafíos del cargo establecidos en el perfil.

Junto con este trabajo, se realizó una investigación sobre el SADP por parte de la Universidad Alberto Hurtado (2009), donde uno de sus componentes refiere a entrevistas en profundidad a ADP, con resultados muy consistentes a los ya expuestos, aun cuando junto con esos aspectos, se destacan algunos más específicos y útiles para el análisis desarrollado en esta sección:

- Los convenios de desempeño son instrumentos diseñados individualmente.
- Se requiere una contraparte autónoma o con un conocimiento amplio de la gestión del Estado, vale decir, no solo un actor como el Ministerio de Hacienda o el de Desarrollo Social, sino una Agencia especializada, que le pudiera dar seguimiento a los convenios de desempeño.
- Las metas son de plazo muy corto, y no son pensadas desde un punto de vista de la calidad del servicio que se entrega, sino más bien desde lo presupuestario.
- No hay espacio para tener un rol más activo en la confección de los convenios de desempeño, que pudiese incorporar otros stakeholders del servicio público que tienen a cargo.

A partir de estos dos antecedentes, queda claro que si bien el sentido de los convenios de desempeño es pertinente para instalar una cultura de la responsabilización o accountability, también resulta necesario precisar que no da lo mismo el tipo de instrumento, ni la forma en que se diseña, implementa y evalúa.

Todos estos aspectos podrían exacerbarse en la medida que la definición de los convenios de desempeño, en un nuevo contexto con mayor descentralización, deberían ser definidos con los Intendentes, y eventualmente con los alcaldes de la región o comuna respectivamente. Esto claramente supone un mayor fraccionamiento de la actividad pública, y una gran dificultad para poder darle coherencia a la acción coordinada del Estado y sus diferentes niveles de acción. La

tendencia del PSB nos podría llevar a un nivel de desagregación en indicadores y metas tan específicas que la coherencia del sector público se podría poner en riesgo. Por ello, el tema de los convenios de desempeño a nivel regional tendrá que ser pensado ya no solo con un prisma regional, exigible directamente al cargo elegido, sino también con una mirada más transversal. En esto la DNSC puede jugar un rol fundamental para que los convenios de desempeño sean verdaderos instrumentos de gestión que estimulen una gestión más coherente entre los diferentes niveles de gobierno y los distintos sectores gubernamentales.

Servicio Civil, Alta Dirección Pública: Una visión normativa

La referencia a instituciones tales como Servicio Civil o Alta Dirección Pública, y cómo esta puede estar relacionada con los procesos de descentralización, no puede transformarse solamente en un asunto técnico o de arquitectura institucional. Esto porque cada uno de estos tres conceptos implica una serie de valores que los inspiran que no deben dejarse de lado y, por lo tanto, deben estar imbricados necesariamente. Entendiendo por servicio civil los arreglos institucionales respecto de cómo se administran las personas que se desempeñan en las instituciones públicas, y que “deben compatibilizar los objetivos de eficacia y eficiencia con los requerimientos de igualdad, mérito y neutralidad que son propios de administraciones profesionales en contextos democráticos” (BID, 2006:5). Un servicio civil no es una entelequia que se busca implementar para entregar un determinado número de servicios, sino que es la expresión de los valores democráticos en cómo se ejerce la función pública. Aplicar los principios normativos que explican a los servicios civiles, será un real aporte para darle mayor legitimidad a la estructura gubernamental, subnacional y local.

“Para la consecución de un mejor Estado, instrumento indispensable para el desarrollo de los países, la profesionalización de la función pública es una condición necesaria. Se entiende por tal la garantía de posesión por los servidores públicos de una serie de atributos como el mérito, la capacidad, la vocación de servicio, la eficacia en el desempeño de su función, la responsabilidad, la honestidad y la adhesión a los principios y valores de la democracia.” (CLAD, 2003:3)

El desterrar lógicas clientelares en la función pública en todos los niveles, y profesionalizar la función pública, son valores afines con el propósito de la promesa de la descentralización. Por ello, un correcto impulso descentralizador implica necesariamente un refuerzo de los valores que han conformado los denominados servicios civiles. Seguir pensando en los gobiernos nacionales, subnacionales y locales como botines de las elecciones sería no solo contraproducente, sino que iría en contra de las bases mismas de lo que espera profundizar la descentralización, cual es, la democracia, y con ello, la mejora de las condiciones sociales de los que menos tienen. La DNSC y en particular el SADP pueden jugar un rol fundamental para reforzar esa conexión.

Conclusiones y Recomendaciones:

Como hemos podido apreciar en este documento, la discusión sobre la descentralización, no está separada ni alejada de la reflexión sobre las formas más adecuadas de selección, desarrollo y evaluación de las altas autoridades de la gestión pública. No cabe duda que existe una tendencia

importante por parte de los países por modificar marcos normativos para poder incorporar mayores niveles de descentralización que se pueda traducir en una mejor gestión pública, pero junto con este traspaso de competencias e incremento de las labores de los niveles subnacionales, llega la preocupación respecto de cómo se van a llenar los cargos que implementarán las decisiones de las autoridades superiores de cada nivel decisional, y junto con ello, cómo se van a desarrollar en el sector público.

Si bien los Sistemas de Alta Dirección Pública se han desarrollado para los directivos del nivel central o federal de los países, han logrado instalar una lógica de funcionamiento de la gestión pública, marcada por el mérito, la idoneidad, la prescindencia de la política en la selección de funcionarios, y la transparencia de los procesos, que no puede ni debe ser propiedad de un solo nivel de gobierno. Lo que ha ocurrido en Chile, en términos de la expansión del SADP a niveles subnacionales, como la selección de directores regionales, jefes de los DAEM y los Directores de Liceos y Escuelas, pero muy especialmente lo que ocurrirá cuando se sumen las autoridades superiores de las nuevas divisiones de los futuros gobiernos regionales reformulados, es una clara expresión del reconocimiento de una nueva lógica en el actuar gubernamental.

Del análisis de las acciones de los últimos tres gobiernos y muy especialmente de las propuestas de la Comisión Asesora Presidencial de 2014, queda muy claro que la profundización de la descentralización es un proceso en franco avance, que va a influir de manera muy clara en la actual estructura de designación de autoridades administrativas públicas de nivel superior, y junto con ello, en todo el ciclo de vida funcionaria de estos servidores públicos. En particular, esto se va a traducir en un incremento sustantivo en la demanda por la coordinación, seguimiento o participación de procesos de selección de ADP en los niveles subnacionales, y potencialmente en el futuro en el nivel local, que será una presión para el sistema tal cual está diseñado. Como ya lo vimos en el capítulo anterior, esto tiene una serie de implicancias concretas en torno a los temas de la profesionalización del Estado, el lugar de la institución a cargo de la selección de ADP, las negociaciones entre la clase política y los ADP, y respecto de los valores que inspiran estos sistemas.

Como se puede apreciar en todo el documento, lo que existe en un nivel macro es una pregunta aún no resuelta, que aflora recurrentemente, respecto de ¿cuál es el espacio de la política en la administración pública?, y también, ¿cuál es el espacio de la administración pública en la política? La diversidad de marcos normativos, prácticas y procedimientos, es tan amplia como respuestas existentes en cada país. Incrementar los niveles de competencias de los niveles subnacionales lleva esta discusión desde el nivel nacional a los niveles regionales o locales. La existencia de un Sistema de Alta Dirección Pública es un camino institucional que ha definido el país en torno a cómo se estructura esta relación entre política y administración pública. La selección de altos directivos públicos es solo una cara de un proceso multidimensional respecto de cómo se desarrollan los altos directivos en el Estado. Esto, porque finalmente quien ingresa al gobierno central, regional o local, cumpliendo los requisitos de idoneidad y mérito, va a tener expectativas, sueños, preocupaciones, y desafíos, muy diferentes del resto de los funcionarios de un servicio público determinado. Entender un SADP como un proceso, que solo se inicia en la selección, es vital para entender las dinámicas que se generan a partir de la incorporación de nuevas autoridades al sistema.

Tomando en consideración todo lo expuesto en el presente informe, y poniendo especial énfasis en las implicancias que los procesos de descentralización tienen y van a tener en el sector público chileno, se entregan las siguientes recomendaciones para la DNSC, a partir de lo que se puede proyectar como un escenario que implicará nuevas reglas y por ende nuevas formas de funcionamiento.

1.- Ajustes institucionales con un prisma regional

Si bien en ninguno de los documentos analizados para este trabajo se menciona algún cambio en la estructura de la DNSC y del SADP, como por ejemplo pasar de un servicio centralizado a uno descentralizado, es razonable pensar que se tendrá que efectuar un cambio en la forma en que se conforman los equipos de selección de las nuevas autoridades, particularmente del nivel subnacional. Esto porque será necesario un prisma regional y una infraestructura que dé cuenta de las especificidades de las regiones y gobiernos locales, mejorando de esta manera la calidad de los procesos, y distribuyendo las cargas laborales de manera más racional. La fórmula de Fuenzalida et al (2014), a través de la conformación de Consejo Subnacionales podría ser un camino viable. Junto con ello sería necesario evaluar de manera más sistemática la participación de la DNSC en la selección de los DAEM y la participación indirecta en la selección de los Directores de Establecimientos Educativos. Estos aprendizajes deben ser un punto de partida para la potencial incorporación de nuevas autoridades a seleccionar por la DNSC. La experiencia acumulada debe ser un activo para los futuros procesos.

2.- Rediseño y mejora de la metodología de definición de convenios de desempeño

Se debe tender a mejorar los instrumentos de negociación entre la clase política y los altos directivos, vale decir los convenios de desempeño, para poder combinar adecuadamente las problemáticas que deben abordar los servicios que estarán a cargo de estos ADP. El estudio de la Universidad Católica, ya referenciado, entrega una visión bastante crítica de cómo se han llevado hasta la fecha estos procesos. Parecería razonable que los convenios de desempeño de los ADP de nivel regional, tengan una coherencia con los lineamientos estratégicos definidos por el Intendente electo, pero también con las políticas y programas de carácter nacional afines con el servicio involucrado. De esta manera los objetivos de política que deben dar cuenta los nuevos ADP a nivel regional se pueden alinear con los esfuerzos de otros niveles y otros sectores del gobierno.

3.- Reforzar el rol “rector” de la DNSC en la profesionalización de la gestión pública

La DNSC ha acumulado un conocimiento útil para abordar los problemas y situaciones que se dan en la selección de las autoridades de I y II nivel jerárquico. Este conocimiento debe ponerse a disposición de los procesos de selección de los niveles subnacionales, de forma tal que como país no se tenga que replicar el proceso de aprendizaje por el que el SADP ha tenido que pasar. Esto será un impulso fundamental para que los principios de idoneidad y mérito que observan una administración pública profesional, se puedan materializar.

4.- Estimular procesos de “desarrollo de capacidades” en los gobiernos regionales

Los procesos de descentralización junto con traer nuevas competencias y funciones a los niveles regionales y locales, generan dinámicas virtuosas de profesionalización y desarrollo de capacidades institucionales. Tomando la experiencia de casos similares de transferencias de competencias, como el ya analizado en México (Grindle, 2007), se puede proyectar el potencial impacto que esto tendrá para las instituciones regionales y en el futuro locales. Esto debe ser potenciado por la DNSC para que la labor de los ADP seleccionados no sea una acción aislada, descontextualizada de procesos político administrativo específicos. El SADP no puede ser solo un mecanismo de selección de ADP, debe ser también un sistema que ayude al desarrollo de una mejor gestión pública, por eso debe desarrollar estándares mínimos a cumplir por parte de todos los ADPs seleccionados en el nivel subnacional. Por ejemplo, estimular la instalación de procesos de selección de autoridades o evaluación de desempeño en las instituciones que dirigirán, como parte de sus convenios de desempeño.

5.- Reforzar la valoración de la función pública

Finalmente, a partir del proceso de cambios que se está viendo, y de la participación que tendrá la DNSC en éste, resulta relevante que los valores y principios rectores de esta institución, se difundan y lleguen a cada uno de los rincones del país, cumpliendo de esta manera su misión institucional. La DNSC define los siguientes valores institucionales: excelencia, transparencia, colaboración, confianza y respeto, mérito, ética, vocación de servicio público.

Lograr que cada uno de estos valores permeen las instituciones donde se seleccionan autoridades a través del SADP, será un propósito de largo aliento al que no se puede renunciar. En la medida que se instala la necesidad de tener una administración pública regional profesionalizada, que actúa con un alto estándar ético, las posibilidades que más y mejores actores participen en los procesos de selección serán mayores. Esto generará un proceso virtuoso que implicará un mejoramiento en la gestión pública como un todo, en la medida que los estándares en términos de gestión se van elevando. Esto finalmente se traducirá en una mejor gestión pública, y por ende en la resolución de las necesidades sociales de aquellos que más lo necesitan, fin último al que debe orientarse la gestión pública.

Referencias:

Aghón, G. (1993). *Descentralización Fiscal: Marco Conceptual*. CEPAL.

Alburquerque, F., Aghón, G. y Cortés, P. (2001) Desarrollo económico local y descentralización en América Latina: un análisis comparativo, Santiago, CEPAL/GTZ.

Arellano, D. (2002) Nueva Gestión Pública: ¿el meteorito que mató al dinosaurio? Lecciones para la reforma administrativa en países como México, *Reforma y Democracia*, 22.

BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2006) "Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina". Washington, DC: BID.

Carey, M. (2011). *Senior Executive Service: Background and Options for Reform*. DIANE Publishing.

Centro de Políticas Públicas, PUC. (2013) Informe Final Convenios de Desempeño: Rediseño de los convenios de desempeño de los altos directivos públicos, presentado a la Dirección Nacional de Servicio Civil.

Chile (2011) Mensaje de S.E. el Presidente de la República con el que Inicia un Proyecto de Ley que Introduce Modificaciones a la Ley N° 19.175, Orgánica constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, Profundizando la Regionalización del País, Septiembre 12 de 2011.

Chile (2015) Indicación Sustitutiva al Proyecto de Ley que Introduce Modificaciones a la ley N° 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, Profundizando la Regionalización del País (Boletín N° 7963-06).

Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional (2014) Propuesta de Política de Estado y Agenda para la Descentralización y el Desarrollo Territorial de Chile: Hacia un país desarrollado y justo, Chile, 7 de octubre.

Consejo Latinoamericano para la Administración para el Desarrollo (CLAD) (2003) *Carta Iberoamericana de la Función Pública*, Aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 26-27 de junio de 2003

Cortázar, J. C., Lafuente, M., Sanginés, M.(eds.) (2014). *Al servicio del ciudadano: Una década de reformas del servicio civil en América Latina* (2004-13). IDB Publications (Books).

Cunill, N. (2009). La modernización de la gestión pública en Chile y su impacto en el proceso de descentralización. *Diálogos para la Descentralización*, 43.

DiMaggio, P. y Powell, W. (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields, *American Sociological Review*, Vol.48(April), 147-160.

Dubois, H. F., & Fattore, G. (2009). Definitions and typologies in public administration research: The case of decentralization. *Intl Journal of Public Administration*, 32(8), 704-727.

Finot, I. (2001). *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*. ILPES.

Fuenzalida, J., Inostroza, J, y M. Morales (2014). Alta Dirección Pública Municipal: un primer paso para resolver los nudos críticos de la descentralización chilena, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, No. 59, pp. 119-150

Galilea , S., Letelier, L., & Ross, K. (2011). Descentralización de servicios esenciales: los casos de Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y México en salud, educación, residuos, seguridad y fomento, Documento de Proyecto, CEPAL/ILPES, Santiago.

Gladden, E. N. (1989). *Una historia de la administración pública*. Fondo de Cultura Económica.

Grindle, M. S. (2007). *Going local: decentralization, democratization, and the promise of good governance*. Princeton University Press.

Hansen, M. B., Steen, T., & de Jong, M. (2013). New Public Management, Public Service Bargains and the challenges of interdepartmental coordination: a comparative analysis of top civil servants in state administration. *International Review of Administrative Sciences*, 79(1), 29-48.

Heady, F. (2000). *Administración pública: una perspectiva comparada*. Fondo de Cultura Económica.

Heymann, D. L. (1988). Input controls in the public sector: what does economic theory offer?.

Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons? *Public Administration*, 69, (1), 3–19.

Hood, C., & Lodge, M. (2006). *The politics of public service bargains: reward, competency, loyalty-and blame*. Oxford University Press.

Illán, J. (2006). Los Procesos de Descentralización y los retos para la ayuda internacional. FIIAPP.

Ketelaar, A., Manning, N., & Turkisch, E. (2007). Performance-based Arrangements for Senior Civil Servants OECD and other Country Experiences. *Governance*, 5.

Kim, P. S. (2007). Transforming Higher-level Civil Service in a New Age: A Case Study of a New Senior Civil Service in Korea. *Public Personnel Management*, 36(2), 127-142.

Kim, P. S. (2008). How to attract and retain the best in government. *International Review of Administrative Sciences*, 74(4), 637-652.

Kuperus, H., & Rode, A. (2008). *Top public managers in Europe: Management and working conditions of the senior civil servants in European Union member States*. Maastricht: European Institute of Public Administration.

Lafuente, M., Manning, N. y Watkins, J. (2012) GET Note: International Experiences with Senior Executive Service Cadres.

Lah, T. J., & Perry, J. L. (2008). The diffusion of the Civil Service Reform Act of 1978 in OECD countries: A tale of two paths to reform. *Review of Public Personnel Administration*.

Lane, J. E. (2005). *Public administration and public management: the principal-agent perspective*. Taylor & Francis.

Letelier, S. (2012). Una visión integrada de la descentralización de los servicios básicos en América Latina: Los casos de Bolivia (Estado Plurinacional de), Guatemala, el Paraguay y el Perú, Documento de Proyecto, CEPAL/ILPES, Santiago.

Levinthal, D. (1988). A survey of agency models of organizations. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 9(2), 153-185.

Lynn, L (2005): Public Management: A Concise History of the Field en E. Ferlie (ed) *The Oxford Handbook of Public Management*. Pag 27-50.

Max, W. (1984). *Economía y sociedad*. Ed. FCE, México

Merton, R. (1999): La Estructura Burocrática y la Personalidad, en Shafritz, J. y Hyde, A. *Clásicos de la Administración Pública*, Fondo de Cultura Económica, México.

Montecinos, E. (2005). Los estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática. *EURE* (Santiago), 31(93), 73-88.

Moscoso, N., & Modarelli, R. (2009). Descentralización: Antecedentes Conceptuales. UCR.

North, D. C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge university press.

Oates, W. (1972). *Fiscal Federalism*.

Oates, W. E. (1999). An essay on fiscal federalism. *Journal of economic literature*, 1120-1149.

OECD, (GOV/PGC/PEM (2008) 2), The Senior Civil Service in National Governments of OECD Countries; Paris, 31 January 2008.

Page, E. (2012). Policy without politicians: bureaucratic influence in comparative perspective. Oxford University Press.

Perry, J. L., y Miller, T. K. (1991). The Senior Executive Service: Is It Improving Managerial Performance?. *Public Administration Review*, 554-563.

Peters, B. G., & Pierre, J. (Eds.). (2004). *The Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective: A Quest for Control*. Routledge.

Peters, G. B. (2013). Politicisation: What is it and why should we care?. *Civil Servants and Politics: A Delicate Balance*. Basingstoke/New York: Palgrave Macmillan, 12-24.

Pliscoff, C (2005). *Sistema de Incentivos Monetarios y Reforma del Estado: Elementos para una discusión necesaria*. Documentos de Apoyo Docente. Escuela de Gobierno y Gestión Pública. Universidad de Chile

Pollitt, C. (2005). Decentralization. A central concept in contemporary public management. *The Oxford handbook of public management*, 371-397.

Ramio, C. & Salvador, M. (2005). Servicio Civil en América Latina: Reflexiones y Propuestas Tentativas. *Documentos y Aportes*, 1(6), 63-90.

Ramió, C. (2001) "Los Problemas de la Implantación de la Nueva Gestión Pública en las Administraciones Latinas: Modelo de Estado y Cultura Institucional", *Revista del CLAD, Reforma y Democracia*, 21.

Rufián, D. y Palma, E. (1989). Las nociones centralización y descentralización, ILPES, documento CPS-48, Santiago.

Silva, I. (2002). Metodología para la elaboración de estrategias de desarrollo local, ILPES/CEPAL, Santiago, Serie Gestión Pública, 42.

Silva, I. (2003). Disparidades, competitividad territorial y Desarrollo Local y Regional en América Latina, ILPES/CEPAL, Santiago, Serie Gestión Pública, 33.

Staroňová, K., & Gajduschek, G. (2013). Civil service reform in Slovakia and Hungary: The road to professionalisation. *Civil servants and politics: A delicate balance*, 123-151.

Universidad Alberto Hurtado (2009) Modelo de Desarrollo del Sistema de Alta Dirección Pública.

Vásquez-Barquero, A. (2000). Desarrollo endógeno y globalización, *EURE Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, 26, 79:47-65.

Waissbluth, M., & Arredondo, C. (2011). Descentralización en Chile: una trayectoria posible. *Centro de Sistemas Públicos, Universidad de Chile, Nota técnica*, (4).

Wilson, W. (1887). The study of administration. *Political science quarterly*, 2(2), 197-222.

Wollmann, H., & Bouckaert, G. (2006). State Organisation in France and Germany between Territorially and Functionality. In *State and local government reforms in France and Germany* (pp. 11-37). VS Verlag für Sozialwissenschaften.

World Bank (2005), *Senior Public Service: High Performance Managers of Government*, World Bank, Washington DC.

Anexo 1: Las Diez Medidas Esenciales⁷

PRIMERA: Definición del Estado de Chile como Estado Descentralizado

Una primera aproximación esencial en el plano constitucional es la adecuación de la Carta Fundamental para dotar a los gobiernos regionales de las capacidades de autonomía de gestión que les permitan desempeñar sus tareas. A partir de la definición del Estado de Chile como uno de carácter descentralizado, sobre un territorio indivisible, la autonomía política, por ejemplo, exige consagrar la elección popular de las autoridades del ejecutivo regional, el sistema electoral aplicable, la extensión del mandato y las normas básicas acerca de la responsabilidad política. La descentralización fiscal, por su parte, requiere habilitar un marco constitucional para ella, tales como la autorización para el establecimiento y aplicación de ciertos tributos a nivel regional, del endeudamiento regional y normas que precisen la afectación de determinados impuestos al erario de los gobiernos subnacionales. Finalmente, respecto de las competencias de gobierno y administrativas, también resulta conveniente ajustar la Carta Fundamental para precisar sus competencias propias o exclusivas, aquellas que compartirá con el gobierno nacional y aquellas en que este podrá delegar su ejercicio en los gobiernos regionales. Una definición constitucional precisa de las competencias de los gobiernos regionales no solo ayuda a reducir los eventuales y previsibles conflictos de competencias que puedan suscitarse entre los distintos niveles de gobierno, sino que es, además, condición necesaria para atribuir al Tribunal Constitucional la función esencial de dirimir tales controversias.

SEGUNDA : Elección de la máxima autoridad regional

Proponemos que el Ejecutivo del Gobierno Regional sea elegido por la ciudadanía a partir de Octubre de 2016 (simultánea a las elecciones municipales). A él corresponderá la dirección del gobierno y administración regional y ejercerá todas las competencias del Gobierno Regional, así como presidir el Consejo Regional. El Presidente de la República será representado por un Delegado del Gobierno Nacional cuya sede será provincial, y que reemplace a los actuales Gobernadores. En él radican las atribuciones de gobierno interior y la supervisión de la administración pública desconcentrada (aquella que no se traspasa a los Gobiernos Regionales).

TERCERA: Traspaso de Competencias, Servicios y Programas

Entendiendo que un ejecutivo regional con legitimidad democrática y sin atribuciones de gestión suficientes es un sinsentido, la Comisión propone un calendario plurianual para traspasar competencias, servicios y programas públicos desde los Ministerios y Organismos Centrales a la dependencia de los Gobiernos Regionales y Municipalidades, de modo que pueda ser incorporado en el proyecto de ley que se encuentra en el Parlamento. Para acoger estos traspasos, se propone la creación, en cada Gobierno Regional, de cuatro nuevas Direcciones del Gobierno Regional: Fomento

⁷ Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional (2014) Propuesta de Política de Estado y Agenda para la Descentralización y el Desarrollo Territorial de Chile: Hacia un país desarrollado y justo, Chile, 7 de octubre.

Productivo e Innovación (2015/16); Desarrollo Social (2016/17); Infraestructura, Habitabilidad, Transporte y Medio Ambiente (2017/18); y Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología (2018/19).

CUARTA: Creación de un Sistema de Administración de Áreas Metropolitanas

Uno de los nudos de gestión pública que se hace más urgente modificar para crear un sistema de administración eficiente y fluido, que dé una respuesta apropiada a las demandas de los habitantes, es el de las áreas metropolitanas. En este sentido, la Comisión propone crear un Sistema para la Administración de las Áreas Metropolitanas (la de Santiago, que se propone denominar precisamente como Área Metropolitana de Santiago, y las del Gran Valparaíso y Gran Concepción, con posible extensión futura a otras), basado en cada Gobierno Regional, en articulación con las correspondientes Municipalidades. Se trata de garantizar una mejor gobernanza metropolitana pero sin duplicar funciones y sin crear un cuarto nivel de gobierno, esto es, generando una instancia que imbrique las capacidades de coordinación del Gobierno Regional con las capacidades de gestión de los gobiernos locales.

QUINTA: Ley de Rentas Regionales

Entendiendo, otra vez, que una región con representatividad democrática y con competencias administrativas pero sin recursos para gestionarlas constituye una combinación destinada a fracasar, la Comisión propone crear una Ley de Rentas Regionales, que hoy Chile no tiene, al tiempo que fortalecer la Ley de Rentas Municipales, de modo de permitir la gestión autónoma local y regional desde el actual 18% hasta alcanzar un 35% del gasto subnacional del total de ingresos fiscales en el mediano y largo plazo, aun por debajo del promedio de los países de la OCDE, correspondiente a un 45%. Se trata aquí de establecer una corresponsabilidad que excluya la pereza fiscal, combinando la devolución de recursos desde el nivel central pero también estimulando el esfuerzo local/regional y al mismo tiempo, permitiendo a las regiones endeudarse para grandes inversiones que reactiven la economía, poniendo límites nítidos que aseguren un proceso financieramente responsable.

SEXTA: Fondo de Convergencia para la Equidad Interregional

Con el objeto de reducir brechas socioeconómicas en los territorios declarados como Zonas Rezagadas, se propone crear el Fondo de Convergencia para la Equidad Interregional, inspirado en el modelo de la Unión Europea y de aplicación en otros países, tales como Canadá, Australia o Japón, dirigido a establecer mínimos comunes de servicios garantizados en cualquier parte del territorio nacional. La calidad de Zona Rezagada será determinada por medio de indicadores objetivos, cualitativos y cuantitativos, que permitan establecer que el territorio presenta niveles de aislamiento y brechas importantes en distintos indicadores socioeconómicos respecto del promedio nacional. Para ello, se postula un plan piloto de 200 millones de dólares el año 2015, para crecer por ley a 600 millones el 2016, a 800 millones el 2017, a 1000 el 2018, 1200 el 2019 y 1400 millones de dólares el 2020 en estado de pleno régimen.

SÉPTIMA: Sistemas Regionales de Gestión de Capital Humano

Se trata de un conjunto de medidas específicas que la Comisión sugiere con el objetivo fundamental de contar con Capital Humano Calificado (talentos) para el Desarrollo de comunas y regiones, que contemplan una variada gama de incentivos dirigidos a atraer, retener, formar, renovar y reconvertir técnicos, profesionales y postgraduados. Es necesario destacar que, junto a la Elección de Intendentes, ésta es la medida más demandada en los 15 Diálogos Regionales.

OCTAVA: Fortalecer la Institucionalidad Pública Regional

El énfasis se pone, en este conjunto de medidas, en las capacidades requeridas para liderar y articular políticas públicas regionales. Se trata aquí, fundamentalmente, de proveer los mecanismos que permitan fortalecer las instituciones públicas regionales, potenciando el liderazgo del Gobierno Regional en el diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas regionales, sustentando de esta forma las reformas estructurales políticas, administrativas y fiscales de un Chile más descentralizado.

NOVENA: Democracia Local y Regional

La Comisión propone un conjunto de ideas de innovación dirigidas a flexibilizar la creación de partidos políticos regionales (modificando la Ley de Partidos Políticos), al establecimiento de primarias obligatorias para la decisión de candidaturas, mecanismos de limitación de la permanencia continua en el poder de unas mismas personas (estableciendo límites a la elección: Intendente y Alcalde hasta dos periodos consecutivos, Concejal y Consejero Regional hasta tres) y la exigencia de voto programático, de modo que la ciudadanía se pronuncie sobre la base de propuestas programáticas concretas, susceptibles de evaluarse en su cumplimiento.

DECIMA: Fortalecer la Participación Ciudadana

Se trata, en este caso, de un conjunto de propuestas que estimulan poderosamente la vinculación y la participación de la ciudadanía en los asuntos de interés local y regional, dirigidas a la organización de la sociedad civil, a plebiscitos, decisiones regionales y a una mayor transparencia en la gestión pública. Se incluyen aquí la posibilidad de exigir plebiscitos regionales y locales con un 5% de las firmas del padrón electoral; y la sugerencia de que la ley establezca un sistema de referéndum revocatorio para el mandato de una autoridad regional y local.