

INSTITUTO DE CIENCIA
POLÍTICA DE LA
FACULTAD DE CIENCIAS
SOCIALES DE LA
UNIVERSIDAD DE LA
REPÚBLICA.
MONTEVIDEO,
URUGUAY.

CONRADO RAMOS, FABRICIO SCROLLINI
Y FERNANDA SOLÓRZANO
EL TÍMIDO E INCIERTO CAMINO DE LA ALTA
DIRECCIÓN PÚBLICA EN EL URUGUAY.
APRENDIZAJES A PARTIR DE LOS CASOS DE CHILE Y
NUEVA ZELANDIA

DOCUMENTO ON LINE Nº [01/12]
[FEBRERO 2012]

documentos de trabajo

ISSN: 1688-5058

TÍTULO-CLAVE: DOCUMENTO DE TRABAJO (INSTITUTO DE CIENCIA POLÍTICA. MONTEVIDEO)

TÍTULO-CLAVE ABREVIADO: DOC. TRAB. (INST. CIENC. POLÍT., MONTEV.)

**El tímido e incierto camino de la Alta Dirección Pública en el Uruguay.
Aprendizajes a partir de los casos de Chile y Nueva Zelandia**

Conrado Ramos
Fabricio Scrollini
Fernanda Solórzano

1. Introducción

En este artículo nos proponemos analizar el desarrollo y perspectivas de la Alta Dirección Pública (ADP) en el ámbito de la Administración Central en el Uruguay, y al mismo tiempo, esbozar algunos posibles escenarios de avance en el diseño de la misma, a partir de las experiencias comparadas de los casos de Nueva Zelanda y Chile.

La figura del Alto Directivo Público se inscribe en una tendencia global de construcción de Sistemas de Alta Dirección Pública (SADP) inspirados en lógicas *New Public Management* (NPM), que rompen con tradicionales esquemas burocráticos weberianos.

Nueva Zelanda suele señalarse en la literatura especializada como el país donde se sientan los principios cardinales de esta tendencia (Hood 1990), transformándose así en el espejo de muchas otras reformas administrativas. En América Latina, Chile, es quizás el ejemplo paradigmático de creación de un Sistema de Alta Dirección Pública inspirado largamente en el modelo neocelandés (Marcel 2002).

Ahora bien, las reformas de la ADP en Nueva Zelanda y Chile, aunque presentan claramente un patrón de cambio en común hacia una lógica de tipo NPM, también presentan fuertes diferencias que tienen consecuencias importantes sobre el grado de consistencia del sistema y a legitimidad necesaria para afianzarlo. Una señal de esto último, es que mientras en Nueva Zelanda no se perciben grandes amenazas al sistema de *Chief Executive Officers (CEOs)*, en Chile, el SADP está siendo puesto a prueba con el reciente cambio de gobierno y despertando fuertes críticas desde diversos grupos de opinión¹.

¹ Así lo consignan diversos artículos de prensa (“Jefa de “segundo piso” de La Moneda renuncia a Alta Dirección Pública”, publicado en el periódico “La Tercera”, el 28.04.2010), y sitios web de radios locales (“Consejo de Alta Dirección Pública preocupado por despidos de funcionarios elegidos por concurso”, publicado en el sitio de “Radio Bio Bio”, el 19 de agosto de 2010).

Últimamente en Uruguay, el SADP ha estado está en proceso de discusión y revisión, pero las últimas señales dadas por el gobierno no parecen indicar un camino hacia la genuina consolidación de un sistema de este tipo.

Durante la primera administración frenteamplista presidida por Tabaré Vazquez (2005-2009), se comenzó a desarrollar una especie de ADP que se dio en llamar “Alta Conducción”. La misma fue creada como el subescalafón superior de un escalafón de Conducción, en el marco de una propuesta de rediseño de la carrera administrativa denominada Sistema Integrado de Remuneraciones y Ocupaciones (SIRO). Se crearon así, de forma embrionaria en algunos Ministerios piloto, cargos de Alta Conducción que en una lógica claramente neoweberiana², pertenecían al grado más alto de la carrera administrativa.

En la presente segunda administración frenteamplista encabezada por José Mujica, el proyecto de Ley de Presupuesto que se remite al Parlamento, propone la eliminación de los cargos de Alta Conducción que todavía no hayan sido concursados, sin asignar nuevos recursos para creación de nuevos cargos en los Ministerios restantes.

No habiendo expresiones públicas de parte del gobierno acerca de esta materia, no hay certeza acerca de si la administración Mujica va a proponer un rediseño de la llamada Alta Conducción, o simplemente dejarla morir por inanición.

Como analizaremos en el desarrollo de este trabajo los cargos de Alta Conducción creados en Uruguay no representan propiamente un SADP, ya que por la forma en que fueron definidos, si bien tienen algunos rasgos comunes con los Directivos Públicos, no pueden ser caracterizados como tales, sino como funcionarios de alto nivel sin capacidad de dirección propiamente dicha sobre algún servicio público.

Nueva Zelanda y Chile, en cambio, se definieron sin ambigüedades por un SADP, aunque con características y resultados distintos entre sí, ya que parten de muy diferentes tradiciones de Servicio Civil (incluyendo el rol que se le asigna a las

² Esta clasificación de reforma de corte “neoweberiana”, es tomada de Bouckaert & Pollit (2004), aludiendo a aquellos países que están embarcados en procesos de modernización de su gestión pública, pero siguen poniendo un gran énfasis en el Estado como herramienta indispensable de integración social y política, y cuyas lógicas de actuación no pueden subordinarse a las del sector privado empresarial, tal como sí lo harían los países que siguen un modelo de reforma típicamente NPM.

instituciones que lo gestionan centralmente), y ámbitos de la administración sobre los que se implementó la propia reforma.

Analizar los factores de *path dependence* y también coyunturales que operaron en estos tres procesos, contribuye a entender no sólo sus diferencias, sino también, los motivos por los que en Uruguay, a diferencia de los casos de Nueva Zelandia y Chile, no hay un relato consistente, una discusión pública y una agenda consensuada por el sistema político y la sociedad civil, en relación a la configuración deseada de ADP.

Se espera entonces, que del análisis del desarrollo de los SADP en Nueva Zelandia y Chile, y el estudio de las condiciones de contexto que marcaron sus respectivos diseños, se extraigan lecciones a ser tenidas en cuenta para analizar el incierto rumbo de la ADP en Uruguay y aportar a la discusión de qué caminos podría transitar a futuro. Con respecto a este último punto, y a partir del diagnóstico de que es necesario mejorar sustantivamente la gestión directiva de los servicios comprendidos en la Administración Central uruguaya, en este artículo se esboza una propuesta para un rediseño a mediano plazo de la ADP, con el objetivo de ser un insumo para la discusión.

2. El “*New Public Management*” y la Alta Dirección Pública

Franciso Longo (2002) asocia la presencia generalizada de la figura de los “Directivos Públicos”, y la creación de SADP (como una franja diferenciada del resto del Servicio Civil), a la irrupción del NPM, y la aparición de la figura de los “*managers*” (“gerentes”). Los “gerentes” se caracterizan por un ethos hacia el logro de resultados organizacionales, a diferencia del “administrativo”, quien tiene un enfoque centrado en estructuras y procesos. Longo, además de hacer referencia a que éste es un fenómeno relativamente nuevo en Latinoamérica, cita no sólo los casos de sistemas anglosajones como el Reino Unido, Nueva Zelandia, Australia, Canadá y Estados Unidos, sino también tradiciones escandinavas como Suecia y Dinamarca e incluso tradiciones europeo-continetales, como la italiana, como incorporadas a este tipo de tendencias.

El NPM puede ser considerado, según Hood & Dunleavy (1994), como un intento de reorganizar los distintos cuerpos del sector público, de manera de acercar sus

métodos de gerencia –rígidos, formales y estructurados- hacia modernos métodos empresariales.

En el corazón del NPM se encuentra la vieja premisa de separar “política y administración”, una de las pretensiones de la teoría clásica de la Administración Pública, que en el caso de este nuevo paradigma de gestión se presenta aggiornada (Ramos, 2009). La reformulación de esta separación se da a través de la “contractualización” de la relación entre los servidores públicos y los políticos, rompiendo con el paradigma de la administración pública tradicional, donde esta relación tenía su base estatutaria. La contractualización, implica la existencia de contrapartes y la asunción de responsabilidades por cada una de ellas. El pacto que propone el NPM entre políticos y burócratas, implica delimitar claramente las funciones de ambos. El político será responsable por los resultados últimos de la política (*outcomes*), mientras que el burócrata (en la terminología NPM, el *manager*) será responsable por los productos (*outputs*) que lleven a esos *outcomes*.

Esta presuposición está anclada en el núcleo teórico mismo del NPM, resultante de la combinación entre los principios representados el “*culture management*”, que reclama mayor libertad para gestionar (“*free to manage*”), y la “*public choice*”, a través de su reclamo de reforzar el control político de la burocracia, haciéndola más responsable por el logro de los objetivos dados por sus masters políticos (Aucoin, 1990). De cualquier manera, es importante tener presente que el foco de las reformas de NPM en la ADP no es casual, por el contrario permea la lógica del sistema al vincular resultados, responsables, y métodos de rendición de cuentas³.

En definitiva, el quiebre de la ADP con la lógica tradicional weberiano burocrática se expresa claramente en la creación de la figura del Director Público, seleccionado en concurso abierto, que se vincula con la Administración a través de contratos temporales, y cuyas obligaciones están estipuladas en compromisos de

³ Quienes adoptan una postura más cautelosa acerca de las bondades de esta tendencia, sostienen que la pregunta clave es determinar si esta nueva forma de relacionamiento, permite una mejor entrega de resultados para el “master político” y consecuentemente para la ciudadanía, o en el fondo termina creando refinados juegos de transferencia de culpa, donde se rompe una de las características clásicas del modelo administrativo que sostenía el Estado clásico, y el Estado de Bienestar, basado en una relación fiduciaria entre el político (representante de la comunidad) y el servidor público (Peters & Savoie 1994; Gregory 1998; 2001).

gestión con el objetivo de evaluar su desempeño. Esto significa, siguiendo la línea de este paradigma, un claro apartamiento de los principios tradicionales de ascenso meritocrático y cerrado de los funcionarios de carrera (como ocurría en NZ), o de designación política directa (como ocurría en Chile). Asimismo, el compromiso de gestión explícito al que están sujetos los directivos públicos, rompe tanto con la lógica fiduciaria del funcionario de carrera, como con la de confianza política de quien es designado directamente.

En consecuencia, es lógico el Directivo Público asuma responsabilidad por presupuestos y tenga una fuerte capacidad de autonomía estratégica para decidir caminos de innovación y cambios (de mayor o menor riesgo) para conseguir los fines que fueron previamente determinados a nivel superior (Villoria, 2008).

Esta interpretación de la figura del Directivo Público marca una primera línea divisoria con otras figuras pertenecientes a las jerarquías superiores de la Administración Pública, ya que no entran aquí ni las definiciones más corrientes de *Senior Civil Service* (Alto Servicio Civil), ni la figura del híbrido puro de Aberbach, Putnam y Rockman (1981), donde los políticos se burocratizan y los altos funcionarios públicos se politizan.

En un trabajo organizado por el Instituto Europeo de Administración Pública, Kuperus y Rode (2008) establecen que el “*Senior Civil Service*” es un sistema estructurado de personal para las posiciones más altas de naturaleza no política en el gobierno. Es una posición de carrera que da la posibilidad, mediante mecanismos de nombramiento basados en la competencia, de cubrir funciones de asesoramiento en materia de formulación de políticas públicas, entrega de servicios o entrega de servicios de apoyo. Este grupo es gestionado centralmente a través de instituciones y procedimientos apropiados para proveer estabilidad y profesionalismo al núcleo duro del *Senior Civil Service*, pero también permitiendo la flexibilidad al gobierno de modificar nombramientos usando los procedimientos apropiados⁴.

⁴ Kuperus y Rode (2008) establecen que esta definición debe ser matizada en el contexto europeo, estableciendo las diversas acepciones que el término puede tener en Europa y que no necesariamente representa la jerarquía y competencias de este grupo de servidores públicos. En particular no siempre hay un sistema estructurado de carrera, el reconocimiento puede ser formal o informal, el grupo de

Las interpretaciones de Directivos Públicos que la literatura viene manejando en cambio, no refieren a funciones de asesores, tampoco a posiciones de carrera y no incorporan servicios de apoyo, ya que éstos se encargan de una gestión operativa de la organización, pero no de toda ésta.

Asimismo, los Directivos Públicos, por su mismo origen anclado en las premisas del NPM, no son funcionarios designados en clave política, no pudiendo ser confundidos entonces, con aquellos cargos políticos que ejercen tareas de Dirección en la rama Ejecutiva (sean éstos pertenecientes a la carrera administrativa o designaciones externas). Tampoco deberían ser relacionados a aquellos altos funcionarios públicos con capacidades técnicas para influir en la toma de decisiones políticas (típica figura del híbrido puro), pero que no necesariamente tienen capacidades de dirección sobre organizaciones públicas.

Si bien estas precisiones que realizamos aquí son necesarias para distinguir la ADP de otras figuras pertenecientes a la Alta Burocracia, sin embargo, la distinción entre política y administración de la que se parte debe ser tomada aquí con mucha precaución, ya que el "derecho a gestionar" implica algún margen de participación en la definición de los objetivos organizacionales, y un amplio margen de interpretación de éstos, ya que se está sujeto a responsabilidad por los resultados que obtenga.

El modelo de Alta Gerencia o Alta Dirección Pública propuesto por Longo, siguiendo a Moore (1995), visualiza al directivo como un creador de valor público que además de gestionar estratégica y operativamente una organización, realiza una gestión del entorno político.

La tradición Whitehall de Nueva Zelandia, de aceptación de la ficción en la separación entre política y administración, podría ayudar a entender porqué en Nueva Zelandia la figura del Directivo Público no sólo es aceptada en agencias descentralizadas, donde es lógico que éste tenga libertad de acción para moverse políticamente en un ambiente generalmente competitivo, sino en el centro mismo de la actividad Ministerial (los CEOs), donde la autonomía estratégica es más difícil de aceptar para los Ministros. La figura del CEO, que reemplaza al “*permanente secretary*”, simplemente es una adecuación a la lógica del NPM, de la vieja ficción de

servidores públicos puede no estar centralmente gestionado, y el concepto involucra servidores públicos que realizan actividades de gerenciamiento.

la separación entre política y administración en clave weberiana, donde era aceptado que su rol implicaba ejercer un fuerte margen de interpretación política de los deseos de su Ministro.

Este escenario es muy distinto al de las administraciones latinoamericanas, como Chile y Uruguay, caracterizadas por tradiciones administrativas napoleónicas, con una fuerte resistencia a aceptar figuras externas al elenco político en funciones estratégicas para la gestión Ministerial. En Chile la figura del Directivo Público sólo podrá instalarse (con las reservas del caso que analizaremos) en servicios descentralizados, y en Uruguay, la figura del Directivo Público a nivel Ministerial, queda mimetizada y confundida con una figura híbrida que tiene características de *Senior Civil Service* de carrera y funciones a término al mismo tiempo.

3. Factores que subyacen en las variantes de ADP y variables sobre las que se analizarán sus diferentes formatos.

Si bien es indudable que la aparición de la ADP es un proceso que viene de la mano con la adopción de lógicas y herramientas del NPM, éste como paradigma dominante en estos tiempos de reformas administrativas, no se expresa de la misma manera en los distintos contextos nacionales, o de lo contrario, no se hablaría de reformas neoweberianas y reformas típicas NPM. En consecuencia, los formatos nacionales que adquieren las ADP es de esperar que adopten características particulares, a partir de un conjunto de variables estructurales ancladas en matrices institucionales dependientes, y factores coyunturales que empujan a los gobiernos a adoptar uno u otro formato.

La discusión acerca de la universalidad y la diversidad del NPM, ha dado lugar al resurgimiento del campo de la Administración Pública comparada, luego de que éste sufriera un largo período de crisis de identidad desde principios de los setenta. Sin embargo, a pesar de este resurgimiento, muchos de los estudios comparados de NPM, han carecido de bases teóricas sólidas con terminologías y tipologías consolidadas, lo que ha significado que las investigaciones arrojan productos “comparables” más que “comparativos” (Peters 1988; 1995; Derlien 1992).

Löffler (1997), haciendo un repaso de la literatura académica que resalta las diferencias nacionales en los procesos de modernización administrativa, ofrece una lista de factores explicativos -o macro-variables contextuales- que contribuirían a entender la diversidad de estrategias de modernización elegidas. Los factores explicativos serían así de naturaleza multi-dimensional y abstractos, donde no hay una explicación mono-causal, ni se ha conseguido consenso acerca del peso relativo de cada una de las dimensiones, ni de una combinación de las mismas.

La lista de Löffler incluye:

- a) las condiciones socio-económicas; por ejemplo, no es indiferente el hecho de que el gobierno enfrente un crisis fiscal de magnitud, para el énfasis que ponga en la eficiencia de la gestión;
- b) la cultura; aunque es la variable más popular, debe avanzarse en su definición, y rastrear los distintos tipos de cultura organizacional y política a que se hace referencia, por ejemplo, la cultura individualista postmoderna y los esquemas de producción postfordista que la favorecen, han despertado distintos grados de resistencia en las maquinarias administrativas;
- c) la concepción del Estado y la naturaleza del Derecho administrativo, que traza una línea divisoria entre administraciones anglosajonas y europeo-continetales (Ridley 1996);
- d) el sistema de partidos; en el caso de ser un sistema de dos partidos mayoritarios, es más propenso a paquetes verticales de reforma, que en un sistema de partidos proporcional;
- e) tipo y capacitación de los funcionarios públicos; en administraciones que han invertido más en la capacitación de sus funcionarios, y en tradiciones de Servicio Civil con pautas weberianas establecidas, las reformas tienen un contexto más apropiado para ser implementadas exitosamente;
- f) teorías e ideas sobre la gerencia y su penetración en la maquinaria estatal; en algunos casos, la existencia de un idioma en común, facilita la recepción de las ideas y teorías del *management* que recorren el mundo, y ello depende en gran medida del rol de la academia y los *think tanks* como formadores de una masa crítica.

A esta lista, y sin pretender ser exhaustivos, podría agregarse:

- g) el tipo de liderazgo Ejecutivo; en el sentido de si se apoya en la maquinaria administrativa o muestra poco interés en la institucionalización del mismo;
- h) la ideología del partido de gobierno y las opiniones políticas a nivel nacional y local; este factor puede hacer más o menos refractario al gobierno o al sistema político, respecto de las ideas del NPM.

Como veremos en el estudio de los casos nacionales, estando los SADP anclados en premisas derivadas del NPM, no es de extrañar que volvamos a encontrar la presencia de estas variables, condicionando el tipo de reingeniería política ensayada en el diseño y puesta en funcionamiento de los SADP analizados. Hood (1998) llama a esto: *“path dependence political reengineering”*.

4. Estudios de caso

4.1 CEOs en Nueva Zelanda

4.1.1 Entorno político, social y cultural de la Reforma: Los “drivers” de la Reforma

A pesar de que Nueva Zelanda ha sido considerada como un “modelo” ejemplar y que generalmente se alude a ella como un ejemplo a seguir en los procesos de reforma, la economía política del proceso de reforma en sí mismo, es confusa. La realidad, como en todo proceso político que implica reformar un Estado, es que además de aspectos vinculados a la ideología de mercado dominante, y la aplicación de un modelo coherente y consistente de un paradigma administrativo en particular (el NPM), existieron condicionantes macro, o si se prefiere “drivers” que impulsaron a la reforma. En efecto, la pregunta esencial que realizan Reardon & Gray (2007) es cómo un partido con impecables credenciales socialdemócratas como el Partido Laborista en Nueva Zelanda, aplicó reformas que podrían ser catalogadas de “neoliberales”. La respuesta ensayada por Reardon y Gray, en entrevistas con varios participantes del proceso, es que al menos cuatro factores jugaron un rol clave en la reforma: debilidad estructural de la economía, instituciones políticas “flexibles”, una cultura política pragmática y la aparición de “emprendedurismo de políticas”, el factor que estos autores juzgan más importante.

La mayoría de las narrativas sobre la reforma coinciden en afirmar que Nueva Zelandia se encontraba en una situación económica de vulnerabilidad cuando comenzó su pasaje al New Public Management. (Scott, 2003; Reardon & Gray, 2007). En este sentido, la comunidad política era consciente que el gobierno laborista que asumía en 1984 debía tomar medidas drásticas en la economía. El período anterior, encabezado por Robert Muldoon, un carismático líder conservador, había dejado a Nueva Zelandia en una posición económica complicada luego de agotar un modelo de estado intervencionista en la economía. Según Clark (2001), persona cercana a la oficina del Primer Ministro de la época, existía un enorme grado de regulación, al punto de que cada par de tijeras importadas requería una licencia, lo que era similar a lo que acontecía en Europa del Este en la misma época. El Ministro de Finanzas elegido por los laboristas para el primer gobierno, indicaba que Muldoon había desarrollado un programa basado en control de precios, subsidios al sector agropecuario y a la industria a través del programa “Piensa en Grande”, y había asegurado (a espaldas del Parlamento y su propio *Cabinet*) que el Estado salvaría a cualquier empresa que quebrara. El sentido de urgencia debido al déficit heredado, así como la negativa de recurrir a instituciones financieras internacionales, dió como saldo uno de los programas de reforma económica más controvertidos de los recientes años.

La referencia a las instituciones políticas “flexibles” que realizan Reardon y Gray (2007) es una de las características que generalmente se pasan por alto en el proceso de economía política de la reforma. Varios actores reseñan que de no haber tenido las instituciones políticas que Nueva Zelandia poseía en ese momento, la reforma hubiera sido imposible. El país “kiwi” era en el año 1984 un modelo de democracia “Westminster” bastante particular. Había heredado de su metrópolis una monarquía parlamentaria, basada en el dogma constitucionalista del parlamentarismo británico de “la soberanía absoluta del Parlamento”, con una fuerte tradición de libertades individuales. Sin embargo ya en 1954, Nueva Zelandia decidió que un país de sus proporciones, no requería una segunda cámara legislativa, y la abolió. Consecuentemente, el proceso legislativo era bastante más expeditivo. Al decir de uno de los prestigiosos constitucionalistas neozelandeses, el país producía “la ley más rápida del oeste” (Palmer, 1979).

Otro aspecto no siempre tenido en cuenta, es la característica del poder centralizado que poseen los modelos Westminster, y donde en el contexto de un estado unitario, el poder del gobierno central puede extenderse rápidamente a todas las esferas de regulación necesarias para la implementación de una reforma. Sumado a una maquinaria de gobierno expeditiva (como a pesar de las críticas que se le formularan, Nueva Zelandia tenía hasta ese momento), la rapidez de la implementación de cualquier medida, puede ser formidable.

Y finalmente, cabe señalar el rol no menor que el *Cabinet* cumplía en Nueva Zelandia en 1984. El *Cabinet* es un selecto grupo de ministros, que ocupan áreas claves de gobierno y que junto con el Primer Ministro toman las decisiones más importantes de gobierno. Las decisiones se toman por unanimidad, y si un integrante vota dentro del *Cabinet* en contra de una medida promovida por la mayoría, la opción es de hierro: o se suma a la mayoría aceptando la responsabilidad por la decisión tomada, o se retira del *Cabinet*, lo que equivale a una auto condena al ostracismo político. El *Cabinet* es una institución basada en la costumbre, y si se buscan estatutos, o definiciones dentro del sistema, lo único que se encontrará hasta el día de hoy, es un manual administrativo que describe algunos procedimientos de toma de decisiones, pero que forma parte de la Constitución “flexible” neocelandesa. Este grupo de Ministros son por lo general, los líderes principales del Partido que gobierna, y que tienen un fuerte peso político dentro de la propia estructura partidaria.

En el momento de las reformas, Nueva Zelandia poseía un sistema electoral conocido como “*First Past the Post*” (“el primero pasa la posta, un sistema mayoritario”), que aseguraba a quien ganara las elecciones una amplia mayoría en la cámara de diputados. El sistema constitucional del momento, indicaba que para gobernar, el gobierno debía mantener la confianza de esa cámara y poder proveer gobierno al monarca. Con las principales figuras del Partido Laborista en el *Cabinet*, las leyes eran elaboradas en ese ámbito y votadas posteriormente en la cámara por los diputados del Partido de forma disciplinada, gracias a la estructura de “*whips*” (“latigos”, apodo que se le da a los parlamentarios que “ordenan” a sus pares para la votación) y entraron rápidamente en vigencia. De esta forma, algunos constitucionalistas (Palmer, 1979) describieron al Ejecutivo neocelandés como un “Poder sin ataduras” (“*unbridled power*”). La frase de Palmer, aplica no solo por su

predominancia sobre el Legislativo, sino además por la imposibilidad del Poder Judicial de controlar buena parte de sus actos, debido a la doctrina de la Soberanía Parlamentaria, según la cuál los jueces no pueden oponerse a lo que marque el Parlamento, y consecuentemente no pueden declarar leyes inconstitucionales, a diferencia de otros sistemas como el norteamericano, o los sistemas presidencialistas latinoamericanos.

La cultura política neocelandesa además jugó su propio rol en las reformas. En efecto, el público local no debatió en extenso aspectos vinculados a la reforma, sino que por el contrario se encontraba dispuesta a dar una carta de crédito al nuevo gobierno, en tanto superaba los problemas económicos del país. En este sentido el pragmatismo neocelandés, sumado a las restricciones económicas (y sociales) que debieron enfrentar durante el gobierno de Muldoon, hicieron que la gente apoyara al gobierno laborista en su primera etapa. Esto no quiere decir que el público neocelandés no tenga posiciones ideológicas sobre aspectos clave cómo los derechos de los maories, las armas nucleares o la producción de energía nuclear dentro de Nueva Zelandia, que son temas altamente controvertidos. Pero sí quiere decir que en aspectos económicos, el peso de la ideología parece ser menor (Reardon & Gray, 2007). No obstante, los posteriores cambios en el sistema electoral neocelandés, pasando de un sistema mayoritario a uno de representación proporcional, sugieren que los neocelandeses variaron aspectos de su cultura política al sacudir la base de las convenciones del sistema Westminster, dando lugar a gobiernos de coalición que afectan las convenciones mismas del *Cabinet*.

La cuestión del “emprendedurismo de políticas” es tal vez la más espinosa en lo que refiere a los “*drivers*” de la reforma. En efecto existió un grupo de políticos asociados fuertemente a un programa de reforma económica, particularmente el Ministro de Finanzas del cuarto gobierno laborista Roger Douglas. De hecho Douglas, envió servidores públicos del Tesoro a trabajar con figuras claves del Parlamento, a los efectos de promover de la forma más rápida posible las reformas, así como “alfabetizar” a los legisladores en cuestiones económicas. Las políticas aplicadas por Roger Douglas, se conocieron como “Rogernomics” (en evidente alusión a “Reagonomics” del Presidente de los Estados Unidos, Ronald Reagan). Existe también evidencia, al menos a nivel discursivo, que durante los años de Muldoon, el Tesoro neocelandés fue ignorado en múltiples ocasiones, por lo cuál los “leales servidores” de aquel momento,

se dedicaron a estudiar modelos económicos alternativos para cuando un nuevo gobierno asumiera, y estuviera más dispuesto a escuchar su consejo. En este sentido, el documento “*Government Management: Briefing to the Incoming Government*” (1987) parece haber sido el puntapié inicial del Tesoro en su lucha (exitosa) por retomar un papel central en los procesos de formulación y ejecución de políticas públicas en Nueva Zelanda.

De esta forma, una comunidad de práctica parece haber emergido, donde Douglas la lideraba, y fue conocida como “el grupo de Talavera”⁵. El propio Douglas, se encargó a su vez de mantener la “cohesión” interna del partido, evitando que voces disidentes frustraran los planes de reforma utilizando diversas estrategias política para conseguir ese fin.

4.1.2 La estructura político- administrativas en que se implanta el Sistema

Nueva Zelanda es formalmente una democracia parlamentaria al estilo Westminster o británica. No obstante, a diferencia del modelo tradicional británico, posee un sistema de representación proporcional, lo que implica una mayor diversidad de voces representadas en su Parlamento⁶. La burocracia de Nueva Zelanda tuvo antes de las reformas, características propias de las burocracias weberianas basadas en el mérito y cumplimiento de las normas. Los servidores públicos mantenían (y hasta cierta forma hoy mantienen) incorporado el concepto de neutralidad política, que implica servir de manera leal, brindando consejo franco y libre, al gobierno de turno. Las reformas de los años 80 se basaron en la teoría de la principal-agencia, y la distinción clara de los intereses de compra y apropiación dentro del Estado. Asimismo las teorías de la *Public Choice* y los nuevos mecanismos de presupuestación jugaron su rol (Scott, 2001).

Una particularidad del sistema, esta dada por el peso que tienen las agencias centrales, siendo estas la Oficina del Primer Ministro (*Cabinet Office*), el Ministerio de

⁵ El grupo de Talavera, se conoció de esta forma por ubicarse en la casa de Douglas en la calle Talavera, en la ciudad de Wellington. De acuerdo a las narrativas locales era el centro de reunión de los reformadores y donde se discutía informalmente todo el proceso, así como se recibían influjos de distintas personalidades del exterior sobre los temas vinculados a la reforma.

⁶ Al momento de escribirse este artículo el Reino Unido debate un cambio a su propio sistema electoral que probablemente altere esta afirmación.

finanzas (*Treasury*) y la Comisión de Servicios del Estado (*State Service Commission*). Estas tres agencias son las que en lógica de cooperación o competencia, según los casos y tendencia, manejan buena parte del centralizado estado neocelandés.

En lo que refiere al empleo en el sector público Nueva Zelandia abolió en gran parte las condiciones especiales del empleo público en materia de contratación y estabilidad laboral, asimilándolo a las reglas de Derecho Privado. No obstante la equivalencia no es total, pues existen particularidades en la función pública en materia de *accountability* que forman parte del accionar de los servidores públicos. En tal sentido la Comisión de Servicios del Estado cambió su rol de empleadora de todos los funcionarios públicos, a empleadora de los gerentes ejecutivos. Los gerentes por otra parte, son quienes emplean al personal que creen conveniente. Los gerentes de los distintos departamentos del gobierno fueron dejados en libertad para gerenciar sus oficinas de la forma que entendieran conveniente, en tanto y en cuanto obtuvieran los resultados prometidos. En la jerga del nuevo gerenciamiento se conoció con el aforismo inglés “*let the managers manage*” (dejar que los gerentes gerencien) (Irwin, 1997).

Existe a su vez en Nueva Zelandia una clara distinción (que proviene de las reformas inspiradas en el *New Public Management*) entre la formulación de políticas sobre un determinado campo (*policy*) y la entrega de esos servicios. Esta distinción se expreso institucionalmente, en un fuerte proceso de fragmentación y agencificación del sector público neocelandés, consecuentemente estas agencias también tienen sus propios jefes ejecutivos, pero no se encuentran en el ámbito de nuestro trabajo. De esta forma, los llamados *Chief Executive Officers* (CEO) operan solo en el marco de la administración central neozelandesa, la cual por lo general se encuentra focalizada en diseñar políticas y evaluarlas.⁷ Consecuentemente cuando describimos el caso neocelandés y su Alta Dirección Pública nos referimos siempre a lo que en Nueva Zelandia se conoce como el “*core public service*” o el núcleo del servicio público, que

⁷ De todas formas esto admite grandes salvedades como el Ministerio de Desarrollo Social, un gran prestador de servicios sociales en Nueva Zelandia, o el Ministerio de Forestación y Agricultura. Para una lista y distinción de los distintos servicios públicos neozelandeses puede visitarse la página de la *State Services Commission* www.ssc.govt.nz/display/document.asp?navid=47&docid=7790&pageno=1#P4_7 (accedida el 10 de setiembre 2010)

puede ser, con ciertas precauciones, asimilado al concepto de Administración Central en el Uruguay.

4.1.3. Las características del sistema de CEO's.

a. Grado de despolitización

La línea divisoria entre política y administración en Nueva Zelanda está prima facie claramente marcada, y sigue la tradición weberiana en la cual los servidores públicos asesoran al gobierno del día, de forma leal y franca, permaneciendo dentro del servicio una vez que este se retira. Esta regla permanece, aún dentro del contexto de reforma que ha introducido en sus cargos de CEOs.

El rol clave dentro del proceso, y posiblemente ubicado en la frontera política administración, es jugado por el *State Services Commissioner*, o el Comisionado de los Servicios del Estado, el jefe máximo del Servicio Civil, y en última instancia el empleador de los restantes CEO's del servicio civil. El comisionado es nombrado conforme a las tradiciones constitucionales por el Gobernador General, pero es en efecto un nombramiento del Primer Ministro por un término de hasta 5 años. El Comisionado proviene por lo general del Servicio Civil, y es un servidor público de cierta trayectoria. Potencialmente, actuando en gabinete, el Primer Ministro puede despedir al Comisionado en cualquier momento, aunque no existen registros de esta clase de ejemplo.

Todos los CEOs son seleccionados por la Oficina del Comisionado de forma meritocrática. Una vez realizada la selección, el Comisionado cumple el rol de negociar con el nuevo CEOs su paquete de términos y condiciones, en particular las llamadas "carta intención" donde el CEO establece sus compromisos para el cargo que ha sido seleccionado, y el componente de retribución variable que tendrán. El nombramiento del CEO proviene del Poder Ejecutivo a recomendación del Comisionado. Solamente existe registro de un caso en el cual el Poder Ejecutivo no siguió el consejo del Comisionado. Consecuentemente puede decirse, que si bien el proceso es político en un sentido amplio del término, se encuentra generalmente "despolitizados" y los ministros tienen escasa influencia en los nombramientos. Prueba de ello, es que a diferencia de algunas administraciones herederas del "*spoils system*", los CEOs neocelandeses permanecen en sus cargos hasta que sus contratos son cumplidos, independientemente

del gobierno de turno. Los casos de "recisión" de contrato son escasos y generalmente se deben al alto perfil público que asume algún Jefe Ejecutivo.⁸ En el último tiempo, algunos analistas han observado una tendencia a "juegos de culpa" entre CEOs y políticos, en fenómenos de *accountability* horizontal, y en este sentido podría decirse que el Servicio Civil podía haberse "politizado".

b. Libertad de Gestión

Una vez seleccionados y nombrados los CEO son los responsables últimos de sus respectivas unidades organizacionales. Tienen, mientras se encuentren dentro de las reglas generales de la administración neocelandesa, total libertad para gestionar sus recursos, en tanto y en cuanto logren los objetivos que han acordado con su respectivo Ministro. De hecho, y conforme a la ley de servicios del Estado, el CEO se convierte en empleador último del Ministerio, y consecuentemente contrata, regula, cesa y gerencia todo su equipo. En este sentido, el Gerente se debe a los principios generales del Servicio Civil, y al respeto de los valores y lineamientos establecidos desde el organismo rector, pero la distribución del personal es de su entero resorte.

El precio que el CEO paga por su libertad, se encuentra en el escrutinio y rendición de cuentas en tres dimensiones:

- a) a las agencias centrales, particularmente en aspectos de gasto público y gestión de sus recursos
- b) a los auditores del Estado (Oficina del Auditor General)
- c) al público, a través de las leyes de acceso a la información pública

c. Apertura del Sistema e Ingreso (o "Reclutamiento")

Una de las características principales del sistema neocelandés es la apertura al acceso por quien se crea tiene las condiciones para desempeñarse en el cargo. A diferencia de otros servicios civiles que limitan el acceso a este grupo por cuestiones de

⁸ El caso paradigmático ha sido el de la ex CEO de Desarrollo Social, Christine Rankin quien de todas formas no fue formalmente despedida, sino que su contrato no se renovó como ella lo hubiera pretendido. Rankin había cumplido con sus metas pero su particular estilo (que incluía megafiestas para su staff donde ella participaba en actividades artísticas) fue posiblemente la causa de la no renovación.

nacionalidad, tiempo en el ejercicio de los cargos etc.. En Nueva Zelanda no existe tal restricción, y de hecho no es un fenómeno extraño encontrar CEOs de otras jurisdicciones seleccionados y trabajando en el sistema. Si bien el diseño original preveía que gerentes del sector privado pasarían al sector público, la composición del sistema en su actualidad indica que no se dio en la mayoría de los casos, siendo personas que estaban dentro del sector público, los que ocupan la posición de CEO.

d. Evaluación y compensación

El sistema neocelandés se basa en acuerdos de gestión entre los Ministros y sus CEOs. Los acuerdos de gestión son negociados con la oficina del Comisionado. La tendencia del modelo neocelandés es distinguir claramente entre “interés de compra” del gobierno (“*purchase agreement*”) y el hecho que es el Gerente Ejecutivo quien debe proveer los productos (*outputs*). Los ministros son responsables por los *outcomes* (objetivos estratégicos) que evidentemente se asimilan a sus necesidades políticas. Durante las negociaciones los ministros pueden recordar a la CSE las áreas prioritarias donde deben centrar su accionar.

La Comisión de Servicios del Estado tiene un equipo encargado de la evaluación de los gerentes. Una vez seleccionado el gerente participa de un programa de inducción, en el cual se familiariza con su función y cargo. Posteriormente, en base bimensual, se realizan reuniones con el gerente a los efectos de ir evaluando el cumplimiento de objetivos y metas. Este trabajo periódico es fundamental desde el punto de vista relacional y dialógico, en el sentido de que el Servicio Civil y el Gerente Ejecutivo establecen una relación de cooperación permanente con el objetivo de colaborar positivamente a los efectos de apoyar la gestión de la organización, y corregir desviaciones con suficiente antelación. Al final del año se realiza la evaluación formal de la cual finalmente depende la paga por performance.

En líneas generales, y conforme a CSE, más allá de una mera justificación en papeles del rol de los gerentes, se busca un proceso mas elaborado, que permita a los gerentes auténticamente desarrollarse en su puesto.

Como mínimo los requerimientos del proceso son que:

- los gerentes deben tener contacto seguido con la CSE,

- ser apoyados por esta en el desarrollo de sus funciones proveyendo oportunidades profesionales para su desarrollo
- Recibir una vez al año un reporte desde la CSE
- Preparar su propia autoevaluación
- El envío de un reporte al Ministro responsable (no necesariamente el mismo que se envía al Gerente Ejecutivo)

Los mecanismos de evaluación varían conforme a la posición del gerente. Usualmente se utilizan reportes del gerente, evaluaciones 360 y encuestas sobre cultura en la organización. Asimismo se utilizan las evaluaciones formales del Ministerio de Economía.

El modelo en si mismo ha ido variando y de su primera etapa más formalista ha avanzado a los llamados “*statement of intent*” o “cartas de intención” en donde los productos, aunque especificados, admiten modificaciones según circunstancias pactadas. Según Schick (2003), buena parte de estos compromisos son redactados por los propios Gerentes Ejecutivos.

El cumplimiento o no de las metas no representa un cambio significativo en la paga del CEO, la cual oscila entre un 5 y 10 % anual. No obstante, existen diferencias entre los CEOs en función del Departamento que ocupan. La paga se fija en función de las remuneraciones de 300 organizaciones dentro del Estado así como de su performance individual. De esta forma Nueva Zelanda no crea una comparación público privada para fijar los pagos, sino una comparación dentro del sector público, considerado como mercado único.

4.1.4 Balances y desafíos

El sistema neocelandés no ha estado exento de críticas dentro de la propia Nueva Zelanda, ni fuera de ella en lo que refiere a la doctrina NPM. Pero en particular, uno de los principales implicados en la reforma, Graham Scott (2008) ha indicado que de hecho el total de las reformas no se aplicaron a cabalidad, y que existen desafíos serios a la hora de reclutar y seleccionar nuevos CEOs, así como la necesidad de repensar algunas de las fronteras del “accountability” a los efectos de perfeccionar indicadores y sobre todo roles y responsabilidades. Así mismo ha indicado que el

análisis para la toma de decisiones debe ser mejorado en los departamentos de gobierno. Scott cree que hay “apartamientos del modelo” y cuestiones propias de la economía de Nueva Zelandia que indican la necesidad de ajustes.

Desde una posición no tan normativa Norman (2003) ha indicado que en realidad el sistema de gerenciamiento público neocelandés enfrenta dilemas dentro de la lógica NPM. En este sentido los gerentes se ven forzados a resolver complejos problemas de: construcción de capacidades vs. mejorar su rendimiento; foco en la organización vs desarrollar colaboración con otros; dar consejo “leal y franco” vs. responder a las necesidades políticas del momento; entre otros. Notoriamente se reportan algunos “juegos” en los compromisos de gestión en el cual los gerentes deciden “prometer de menos” en el compromiso, para luego “sobre exigir” a su estructura organizacional, y de esa forma lograr un efecto de imagen de sobre cumplimiento. Sin embargo existe clara conciencia de que el compromiso de gestión es un documento clave en la vida de las organizaciones (Norman 2005).

La ROC (*Review of the Centre*) de la Comisión de Servicios del Estado, con su prédica de “joined up government” fue un intento no radical de replantearse algunas funciones del Estado en Nueva Zelandia bajo una lógica de coordinación, pero en el fondo los aspectos fundamentales de la reforma parecen seguir firmes.

4.2 Alta Dirección en Chile

4.2.1 Entorno político, social y cultural de la Reforma: Los “drivers” de la Reforma

Los principales hitos de reforma del Estado en Chile desde la dictadura militar (1973) hasta la actualidad son analizados por Waissbluth (2006) y Ramirez (2004).

Estos autores señalan que los disparadores de la creación de un SADP en Chile, fueron a nivel estructural, la existencia previa de diagnósticos elaborados por los “*think tanks*” de oposición y gobierno, un cultura gerencial que se abriéndose paso en el sector público habilitó un fenómeno de “*policy transfer*” desde Nueva Zelandia y la existencia de “*intraemprenderores públicos*”, individuos con visión empresarial dispuestos a tomar riesgos e innovar dentro del Estado. Asimismo, entre las organizaciones de la sociedad civil, los grupos empresariales siempre han tenido un rol clave en los procesos de reforma institucional en Chile. En el caso del SADP, fue fundamental el rol del

Centro de Estudios Públicos, presidido por uno de los empresarios más poderosos del país.

A nivel coyuntural, fue fundamental la ventana de oportunidad abierta por algunos escándalos de corrupción (con una alta cobertura mediática), que gatilla un diálogo nacional sobre el comportamiento de las autoridades públicas, así como una mezcla adecuada entre escasez y disponibilidad de recursos públicos que abre al mismo tiempo la posibilidad y necesidad de emprender una reforma.

Las explicaciones de las reformas y la modernización del Estado en Chile, de acuerdo a Waissbluth (2006), parecen “más bien propiedades emergentes de un sistema complejo que el fruto de una meditada planificación”.

Las reformas administrativas ensayadas en Chile desde el año 1973 fueron de corte predominantemente weberiano, bajo el concepto de carrera y niveles únicos y transversales para toda la administración, así como remuneraciones rígidas para los funcionarios públicos. No es hasta la Administración de Frei (1994-2000), que el concepto de modernización de la gestión pública comienza a instalarse en este país. El Presidente Frei, ingeniero y empresario, comienza a utilizar un lenguaje nuevo, de corte gerencialista, al tiempo que las ideas del NPM adquieren mucha fuerza a nivel mundial. (Waissbluth, 2006)

En este período se instaló el Comité Interministerial de la Modernización de la Gestión Pública, formulándose en 1997 el Plan Estratégico de la Modernización de la Gestión Pública, como primera orientación de política. Se inició un plan piloto con algunos servicios públicos, sobre la base de los módulos de planificación estratégica, control interno, desarrollo de proyectos de modernización, diseño e implementación de un sistema de control de gestión y el establecimiento de convenios de desempeño. La evaluación de estos planes fue un insumo fundamental para el diseño de los Programas de Mejoramiento de Gestión (PMG), tendientes a incentivar mejoras sistemáticas en procesos e instituciones estratégicas.

Asimismo, comienzan los intentos por crear una “gerencia pública”. El secretario ejecutivo del Comité Interministerial de Modernización Pública de la Secretaría General de la Presidencia, Claudio Orrego, organizó un viaje para conocer los avances en esta materia en Nueva Zelanda. Además, en el plan estratégico de modernización, se

esbozaron las características esenciales de un proyecto de gerencia pública (sistema de selección y de convenios de desempeño). Sin embargo, el proyecto finalmente no se materializó en este periodo, por una generalizada falta de interés de las cúpulas políticas. (Waissbluth, 2006)

Durante el gobierno del Presidente Lagos (2000-2004), el Comité Interministerial de Modernización de la Administración del Presidente Frei, se transforma en el Proyecto de Reforma y Modernización del Estado (PRYME).

En el año 2001 se realiza una presentación pública de realizaciones del PRYME y una consulta al Senado. Se consolida un inédito sistema de consulta sobre las propuestas de cambio con un extenso conjunto de actores e instituciones ligados al proceso: desde la Agrupación Nacional de Empleados Fiscales hasta el mundo empresarial, pasando por los jefes de servicio, coordinadores ministeriales de modernización, centros de estudios públicos, las universidades, consultores en gestión pública, entre otros.

En febrero de 2002, presenta su renuncia Rodrigo Egaña, quién era responsable del PRYME desde el año 2000. Esto, como resultado de visiones no coincidentes con autoridades del Ministerio de Hacienda (DIPRES) en relación el trato laboral de los funcionarios públicos. Después de su salida, el PRYME ve reducido su presupuesto y cambia su agenda, desde un ambicioso proyecto que incluía rediseño institucional, modernización de la gestión pública, participación ciudadana, descentralización y transparencia, hacia tres líneas de acción: simplificación de trámites y procedimientos, agenda de gobierno electrónico y buenas prácticas en gestión.

Es así que la reforma y modernización del Estado quedó postergada sin mediar explicaciones convergentes que se hicieran cargo de la situación. Al mismo tiempo, otros temas como la Reforma de Salud en Chile (Plan Auge), políticas sociales, de infraestructura o la apertura comercial, comenzaron a llenar los espacios en la agenda pública. (Ramirez, 2004)

Desde el año 2002 comenzaron a conocerse una serie de escándalos públicos relativos a hechos de corrupción y malas prácticas administrativas de importantes autoridades públicas. En los medios de comunicación aparecían cada día distintos antecedentes respecto al uso de coima en los procesos de compra por licitación de unidades de revisión técnica o en la concesión de infraestructura vial, de uso indebido

de recursos públicos, pago de honorarios sin contraprestación real, pago de sobresueldos a altos directivos públicos. Este suceso se conoce como el escándalo MOP-GATE (Waissbluth, 2006).

Esto compromete la credibilidad y legitimidad del gobierno y gatilla un diálogo nacional respecto al comportamiento de las autoridades y funcionarios públicos, sentando las bases para la remoción de los obstáculos que había enfrentado la estrategia de reforma y modernización del Estado.

Complementariamente a las leyes de transparencia y probidad aprobadas por el Congreso Nacional a fines del año 2002, en enero de 2003, se estableció un diálogo entre el Gobierno y los partidos políticos a efectos de construir un acuerdo para implementar agendas de modernización del Estado, transparencia y promoción del crecimiento. Este acuerdo se expresa en el documento firmado el 30 de enero de 2003.⁹

En marzo de 2003 se conforman grupos de trabajo por áreas, integrados por autoridades de gobierno, parlamentarios y técnicos de los respectivos partidos que suscribieron el acuerdo. Estos grupos deberían generar acuerdos y generar proyectos de ley o proponer reformas reglamentarias, en el marco de un cronograma fijado para su formulación y tramitación. Una de las iniciativas contempladas trataba del Sistema de Alta Dirección Pública (SADP).

Si bien desde 1998 ya se discutían ideas sobre un SADP, y se construía un diagnóstico previo de la academia y del propio gobierno en relación al excesivo número de cargos de confianza en la Administración Central, la ventana de oportunidad que abrió el escándalo MOP-GATE en el año 2003, fue fundamental para integrar esta iniciativa al proyecto de Nuevo Trato Laboral (Ley 19.882).

En octubre de 2006 se descubrieron irregularidades en el Instituto Nacional de Deportes de Chile (o Chile Deportes). Algunos proyectos deportivos que recibían recursos no eran ejecutados, o se asignaban por criterios políticos. Es así, que a comienzos de 2007 la Presidenta Michelle Bachelet acelera el proceso de incorporación

⁹ “Acuerdos Político Legislativos para la Modernización del Estado, la transparencia y la promoción del crecimiento”

de los cargos previstos por la Ley al Sistema de Alta Dirección, así como otros cargos que incomprensiblemente no habían sido previstos en la Ley.

4.2.2 Estructuras político- administrativas en que se implanta el Sistema

Chile es un Estado Unitario, organizado en 13 Regiones, cuyo gobierno interior está a cargo de un Intendente. Estas regiones se subdividen asimismo en Provincias y Municipios.

El diseño matriz del Poder Ejecutivo en Chile prevé la división de funciones entre directivos que diseñan políticas y aquellos que las implementan. Los primeros se encuentran a nivel de Ministerios y los segundos, a nivel de Servicios y otras Instituciones. Sin embargo, de acuerdo a Costa (2007), con el correr del tiempo, la división de funciones de diseño e implementación de políticas entre los Ministerios y los Servicios se han desdibujado¹⁰.

Actualmente, existen 20 Ministerios y 22 cargos de Ministro de Estado¹¹. En cada Ministerio existe una o más Subsecretarías, cuyos jefes superiores (Subsecretarios) son los encargados coordinar las acciones de los órganos y servicios públicos del sector, actuar como ministros de fe y ejercer la administración interna de cada ministerio. Los Ministerios, generalmente están desconcentrados territorialmente mediante Secretarías Regionales Ministeriales, que están a cargo de un Secretario Regional Ministerial (SEREMI). En la organización de los Ministerios pueden existir los niveles jerárquicos de División, Departamento, Sección y Oficina.

Los servicios públicos son órganos administrativos encargados de satisfacer necesidades colectivas, de manera regular y continúa. Les corresponde aplicar las políticas, planes y programas que apruebe el Presidente de la República a través de los respectivos ministerios, quedando sujetos a las políticas nacionales y a las normas técnicas del respectivo sector.

¹⁰ Esto puede observarse por ejemplo en el caso del Ministerio de Obras Públicas, la Cancillería o instituciones con rango ministerial o cuasi ministerial (CORFO, SERNAM, Ministerio de la Cultura).

¹¹ Dos de ellos son en realidad jefes de servicio con rango de ministro: Servicio de la Mujer y Consejo de la Cultura.

Los servicios públicos pueden ser centralizados o descentralizados, desconcentrados funcional o territorialmente, y están a cargo de un jefe superior denominado Director. Los servicios centralizados dependen del Presidente de la República a través del Ministerio correspondiente, mientras los descentralizados, están sometidos a su supervigilancia. Sin perjuicio de lo anterior, aquellos servicios que desarrollan su actividad en todo o parte de una región, están sometidos asimismo a la dependencia o supervigilancia del respectivo Intendente.

El Sistema de Alta Dirección Pública en Chile comprende a los Jefes de estos Servicios y a su segundo nivel de dirección, mientras los Ministros, Subsecretarios, Intendentes y Secretarios Regionales Ministeriales son de exclusiva confianza del Presidente. En el caso de los SEREMIs, estos son nombrados por el Presidente de la República de entre las personas que figuren en una terna elaborada por el Intendente respectivo, oyendo al Ministro de la cartera.

Vale decir, los Ministerios no están regidos por el SADP, sólo las agencias (servicios, superintendencias y similares). En los ministerios, los cargos de primer nivel (Subsecretario), y segundo nivel (Jefes de Divisiones) son políticos.

A partir del tercer nivel, que suele coincidir con las jefaturas de departamento, comienza la carrera funcionaria de la burocracia tradicional. Los estatutos de la Administración Central contemplan dos tipos de funcionario: los de planta y los de contrata. Los primeros son de carácter inamovible, mientras los segundos, suscriben contratos de renovación anual¹², que pueden ser interrumpidos en cualquier momento. En el 2004, el 44% del personal del gobierno central se encontraba en la segunda situación, (Waissbluth, 2006). Si además consideramos el personal técnico contratado como Honorarios (contratos civiles de servicios), observamos que casi el 50% del personal del gobierno central chileno está excluido del sistema de carrera funcionaria, es seleccionado de manera arbitraria por el Jefe de Servicio o de División y puede ser despedido sin causa e indemnización.

Por otro lado, la carrera para el personal de planta se encuentra desplazada hacia abajo. Esta se inicia en los cargos de menor calificación y termina al iniciarse una

¹² Los contrata no ingresan por concurso público.

amplia franja de cargos de confianza (ahora combinada con Altos Directivos Públicos). La carrera se encuentra estructurada en base a la antigüedad antes que el mérito. A medida que se producen las vacantes en las plantas de personal, estas se proveen mediante ascenso automático del funcionario en el tope del escalafón¹³ correspondiente al grado inmediatamente inferior. Esto implica, que excepcionalmente se produce competencia por la provisión de cargos públicos, que sólo existe una vinculación genérica entre cargo y función y que las posibilidades de progreso profesional no se condicionan al desempeño del funcionario. (Marcel, 2002).

En lo referente al sistema de remuneraciones en la Administración Central, este es uniforme, basándose en escalas de remuneración común para instituciones similares en toda la administración, asociadas asimismo a una única remuneración en cada grado. Como señalan Marcel y Toha (1998) en general es más fácil y rápido para estos funcionarios mejorar sus remuneraciones a través de presiones y negociaciones que mediante su avance al logro de una carrera funcional. Asimismo, la política salarial en Chile, (como en casi todos los países de ALC), depende ampliamente de complementos salariales (Scott & Reid, 1994)). A partir de 1998¹⁴ un porcentaje del salario se sujeta a factores de desempeño, pero no está claro si éste es un incentivo asociado a incrementos de productividad o a mecanismos ficticios de incrementos salariales negociados sindicalmente (Waissbluth, 2006)

Es importante señalar, que con anterioridad a la Ley de Nuevo Trato Laboral del año 2003 (la misma que crea la ADP) no existía en Chile una Dirección Nacional de Servicio Civil (DNSC), esto es, un órgano encargado de apoyar el diseño, implementación y evaluación de las políticas de gestión de personal en la Administración Pública. Esta se crea como dependencia del Ministerio de Hacienda y está a cargo de la ejecución e implementación del sistema de ADP desde la Subdirección de Alta Dirección Pública.

4.2.3. Características del SADP

¹³ Existen cuatro escalafones: profesionales, técnicos, administrativos y auxiliares

¹⁴ Ley 19.553

a. Grado de despolitización

Hasta la creación de la Alta Dirección Pública, los primeros niveles de conducción de los servicios públicos, eran designados por libre decisión del gobierno de turno, sin que mediaran necesariamente consideraciones de mérito e idoneidad. Sin embargo, debe tenerse presente que la ley que regula el SADP mantuvo el criterio de que los funcionarios designados son “de exclusiva confianza” de la autoridad.

En lo referente al proceso de selección, una nómina de candidatos es elaborada por el Consejo de la Alta Dirección Pública a partir de un concurso público y propuesta a consideración de la autoridad facultada (Presidente, Ministro de Estado o Jefe de Servicio), para que elija al candidato indicado y proceda al nombramiento final, o la rechace (lo que puede suceder indefinidamente).

En cualquier momento el Presidente puede pedirles la renuncia, ya sea por mal desempeño, por no acatar políticas públicas determinadas o simplemente por pérdida de confianza. Su contrato dura tres años, puede ser renovado sin concurso por la autoridad competente hasta dos veces. Asimismo, el Poder Ejecutivo puede mantener suplentes por un año, pero esto puede ser prorrogado indefinidamente por la DNSC.

Los Directores de la DNSC están excluidos de la Alta Dirección Pública. Pero a efectos de otorgar garantías de neutralidad política en los concursos, es el Consejo de la Alta Dirección Pública, (autónomo del Poder Ejecutivo y con miembros ratificados por el Senado) el que participa en el proceso de selección.

b. Libertad de gestión

Los altos directivos públicos tienen un escaso margen de maniobra para gestionar los recursos humanos (de planta) y los recursos financieros de sus servicios (trasposiciones de rubros de gasto). Existen algunas facultades de flexibilidad presupuestaria, administradas de manera excesivamente centralizada por la DIPRES.

c. Apertura del sistema e ingreso

El sistema es completamente abierto. Pese a lo cual, solamente el 13% de los nominados en el SADP en el año 2006, habían realizado su función anterior en el sector

privado¹⁵. En el 64% de los casos los nominados no eran ocupantes anteriores del cargo concursado.

En relación al mecanismo de selección, este sigue los siguientes pasos:

1. Al quedar vacante un cargo de dirección, se elabora un perfil (con el Ministerio) que debe aprobar el Consejo de ADP.

2. Los postulantes se reclutan a través de un aviso de prensa o un sistema profesional de búsqueda.

3. Se realiza un análisis curricular (filtro) preliminar y se seleccionan los postulantes que cumplen con el perfil.

4. Se encarga a una empresa especializada la selección de entre 10 y 20 postulantes.

5. Estos son entrevistados por el Consejo de ADP (en el primer nivel) o por un Comité de Selección¹⁶ (en el segundo nivel), a partir de lo que se conforma la nómina final (entre 3 y 5 candidatos).

6. Finalmente, la autoridad política selecciona sin restricción en la nómina, o puede rechazarla, ante lo cual se reinicia el concurso

Este sistema de selección implica sin duda algunos costos de transacción. En promedio, este proceso de selección demora tres meses y la ley no establece un plazo máximo para cerrar el procedimiento. En junio de 2007 un 35% de los concursos fueron declarados desiertos, el 10% como resultado del rechazo de la nómina por parte de la autoridad, por lo que debieron repetirse.

En lo referente a los perfiles de los Altos Directivos Públicos, el Consejo de la ADP considera que éstos deben ser genéricos, más orientados a los aspectos gerenciales y estratégicos, antes que a conocimientos específicos. Esto es importante sobre todo en los cargos de más alto nivel y en instituciones consolidadas, donde la carencia principal no es el conocimiento de la materia. Sin embargo, la tendencia de los Ministros es en

¹⁵ Siendo que el 58% de las postulaciones corresponde a candidatos que provienen del sector privado.

¹⁶ Integrado por un representante del directivo de primer nivel (funcionario de planta), uno del Ministro y uno del Consejo de ADP.

cambio a preferir perfiles más específicos y el conocimiento del ámbito público. (Costa, 2007) Aquí no hay un consenso entre el Ejecutivo y el Consejo de la ADP, respecto al perfil ideal¹⁷.

d. Evaluación y compensación

El Ejecutivo fija sus políticas estrategias y metas al Alto Directivo Público, a través de convenios de desempeño, haciéndolos “*accountable*” por ellos¹⁸.

Los Jefes Superiores de Servicio deben suscribir un contrato de desempeño con el Ministro del ramo respectivo (convenio propuesto por ese Ministro), los Ministros de Hacienda y el Secretario General de la Presidencia; mientras que los directivos de segundo nivel suscriben el convenio con sus respectivos superiores jerárquicos.

El modelo e instrucciones de los convenios son elaborados por la Dirección Nacional del Servicio Civil (DNSC), mientras el Consejo de ADP no tiene facultades sobre la estructura o el diseño del Convenio.

Desde el 2008, en base a resultados de diagnósticos¹⁹ que advertían sobre la incoherencia metodológica²⁰ en el diseño de los convenios de desempeño, la DNSC ha modificado las guías de orientaciones para su elaboración, brindando asistencia técnica a las instituciones adscritas al SADP.

Estos diagnósticos también advirtieron sobre la falta de compromiso ministerial con el diseño de los convenios, el que era habitualmente dejado en manos de un técnico, o del propio interesado. Por ello, desde el 2008, la formulación de la propuesta del Convenio es realizada por los Ministerios o Servicios (equipos técnicos designados directamente por la autoridad), con la asesoría técnica de la DNSC. Asimismo, los Altos Directivos públicos no participan en el proceso de formulación de su convenio de

¹⁷ Por ejemplo, en el caso del Director del Sernapesca se ponderan los siguientes atributos: visión estratégica, capacidad gerencial, habilidades emocionales, de relación con el entorno, conocimientos técnicos (administración), manejo de medios de comunicación, idioma inglés.

¹⁸ El Decreto 1580 del 20 de marzo de 2006 aprueba el Reglamento que regula la formulación y funcionamiento de los Convenios de Desempeño para los Altos Directivos Públicos, establecidos en el título VI de la ley 19.882.

¹⁹ En particular, el Diagnóstico realizado en 2007 por el Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile, a solicitud de la DNSC.

²⁰ Ausencia de coherencia metodológica entre objetivos, metas e indicadores.

desempeño, sino que solamente se involucran en la negociación de metas y/o indicadores en el período previo a los nombramientos, mientras dura el proceso de concurso.

En lo que respecta a las remuneraciones de las altas jerarquías administrativas (previo a la creación del SADP) y sus equivalentes del sector privado, la enorme diferencia a favor del sector privado, se suplía con “sueldos alternativos” (causa central del escándalo MOP GATE). Es así, que el 2003, se aprobó en la Ley de Nuevo Trato Laboral, una asignación suplementaria asociada a funciones críticas, para cargos de responsabilidad que no sean de ADP.

Asimismo, se crea la asignación de Alta Dirección, que es determinada por la DIPRES en base a la sugerencia planteada por el Consejo de ADP. La suma del salario base fijado en la escala única y la asignación del AD, no pueden superar el monto que percibe un subsecretario.

Los directivos pueden percibir también un monto variable en forma de incentivo, dependiente del cumplimiento de las metas del convenio de desempeño, la que no puede exceder el 10% de la remuneración. A este beneficio, se suma una indemnización por petición de renuncia o no renovación.

e. Balances y desafíos

De acuerdo a Beyer (1988) la provisión de cargos de confianza ha sido la forma tradicional en Chile de financiar la actividad política. Los nombramientos en el sector público han sido la recompensa por el trabajo desarrollado en una campaña política y en general por los servicios prestados a los partidos gobernantes.

El SADP surge con el objetivo de profesionalizar la gestión pública, pero sin cuestionar en última instancia el criterio de exclusiva confianza al momento de la designación o desvinculación del directivo público.

En contraste con la tradición neocelandesa, que pese a los cambios de gobierno respeta la permanencia en el cargo de los CEOs, Chile verifica en el 2010, al inicio de la administración de Piñera, una masiva destitución de Altos Directivos Públicos. Esta

implica el 42% de despidos en cargos de primera jerarquía, justificada a partir de argumentos de confianza política²¹.

A esto se suma, que los puestos que quedaron libres como resultado de las destituciones, fueron ocupados rápidamente por personas designadas por el Ministro en cargos provisorios. Este personal designado de manera provisoria tiene a su vez la capacidad de despedir a aquellos cargos de segundo nivel que fueron elegidos por concurso en el marco del Sistema de ADP²².

Si bien ello no compromete la continuidad del SADP, sí es cierto que aparecen cuestionamientos a su eficiencia y a sus potenciales costos de transacción. El Estado debe incurrir en un importante gasto cada vez que debe reiniciar un proceso de selección ante los cambios de gobierno, sumado a que en las áreas donde se producen la mayor cantidad de destituciones (el Ministerio de Salud es responsable del 61% de los despidos) residen los cargos que más cuesta proveer, ya que los sueldos del sector privado resultan más atractivos, declarándose desiertos con mayor frecuencia.

La insuficiente remuneración prevista para los Jefes de Servicio parece un factor importante que restringe la eficacia del SADP²³. Esto, sumado a la alta vulnerabilidad de las designaciones a los vaivenes políticos, acarrea consecuencias negativas sobre la atracción de personal suficientemente calificado y sobre la construcción de un cuerpo de Directivos Públicos de alto prestigio y con una fuerte vocación de servicio público. Al respecto, uno de los directores regionales recientemente destituidos señala en una entrevista “yo nunca hubiera postulado a un cargo tan vulnerable”²⁴.

Incluso si lograra ser atraído por el SADP o sobreviviera a un cambio de gobierno, el directivo público chileno se encontraría con algunas barreras en su gestión. A diferencia del CEO neocelandés no podría gestionar libremente los recursos humanos

²¹ No habiendo aún datos oficiales, el cálculo fue hecho en base a consultas realizadas a funcionarios del SADP y especialistas chilenos en la materia.

²² El 11% de los cargos de II Nivel fueron despedidos a la fecha.

²³ Señala Costa (2007), que en el año 2006, se efectuó una encuesta a partir de la que se definió un salario de atracción y otro de retención de profesionales para cargos directivos, y en base a ello se calcularon niveles de riesgo para los mismos. Los resultados arrojan que la probabilidad de atraer directivos del sector privado es muy baja, y se ve agravada sobre todo en el sector salud.

²⁴ La cita corresponde a expresiones del Director regional del Sernatur. Citado en un artículo de Yael Schintzer: “La Alta Dirección Pública cruje en la era Piñera”, del 6/09/2010, en *El mostrador*.

ni el presupuesto de su servicio, teniendo que pedir autorización a la DIPRES para cambiar el destino del más mínimo recurso. Señala Waissbluth al referirse a la DIPRES: “Este organismo “prácticamente se convirtió en la oficina del primer ministro de este país, donde hasta la última partida presupuestal es decidida por un analista de tercer nivel de la Dirección de Presupuesto”²⁵.

El Alto Directivo Público debe firmar un convenio de desempeño con el Ministro respectivo. Pese a los esfuerzos de la DNSC por mejorar su diseño, este instrumento es débilmente concebido, no recibe suficiente atención de las autoridades ministeriales y representa “una carga administrativa o burocrática adicional” que se suma a las metas e indicadores fijados por los Ministerios, DIPRES y SEGPRES entre ellos los PMG (Costa, 2007). Más aún, al analizar las orientaciones estratégicas de los convenios, estas corresponden a las de los PMG u otro sistema de control de gestión de DIPRES (Zaviezo & Undurraga, 2007) Estos sistemas se enfocan en el mejoramiento de áreas de gestión de las instituciones públicas que no necesariamente se vinculan a orientaciones estratégicas del servicio.

Es así, que la escasa libertad del Directivo para innovar en la gestión de los recursos de sus servicios, es acompañada por un instrumento de evaluación sin respaldo político y que no plantea metas desafiantes en áreas prioritarias de la institución que pongan a prueba las habilidades gerenciales para su logro.

En general, parece observarse un foco más importante de la DNSC en el proceso de selección, que en el proceso de evaluación de los ADP.

Mientras en el caso de Nueva Zelandia estamos ante una *Civil Service Commission* con un peso muy volcado en el rol evaluador, que trabaja y acompaña a los CEOs en su gestión, a efectos de que cumpla los compromisos y mantenga una buena relación con el Ministro (como una suerte de terapia de pareja), en el caso de Chile, la DNSC no cumple este rol. Esta se encuentra volcada a la selección de una gran cantidad de cargos de ADP, que no deja tiempo disponible a la función de evaluador y “terapeuta” al estilo Nueva Zelandia.

²⁵Artículo de Opinión http://www.bcn.cl/carpeta_temas_profundidad/modernizacion-estado-mas-que-corrupcion

Por otra parte, debe recordarse que la DNSC en Chile cumple 7 años, y no ha desarrollado las mismas capacidades institucionales que en el caso neocelandés, cuyo Servicio Civil ha implementado una política orientada de al fortalecimiento de capacidades en materia de evaluación en un grupo reducido de profesionales de excelencia.

4.3. Alta Dirección en Uruguay

4.3.1. Entorno político, social y cultural de la Reforma: Los “drivers” de la Reforma.

A diferencia de los casos de Nueva Zelandia y Chile, no hay ni debate público ni literatura académica que de cuenta de los factores desencadenantes de la reforma de la Alta Conducción en Uruguay.

La incorporación de cargos de Alta Conducción en la AC uruguaya, es un subproducto de una ambiciosa reforma de la AC, la que a su vez es parte constitutiva de una larga serie de reformas de Estado comenzadas a partir de la reinstauración democrática (1985), caracterizadas por tres vertientes principales de acción: la racionalización administrativa, la desburocratización de servicios y la mejora de regulación y gestión de las empresas públicas (Ramos, 1993)²⁶.

La reforma de la AC, con un sentido de rediseño institucional significativo, se intenta hacer por primera vez durante el segundo gobierno de Sanguinetti (1995-1999). Esta implicó una reestructura de unidades Ministeriales (con el objetivo de concentrarlas en actividades sustantivas), una consecuente declaración de funcionarios excedentarios, y un primer esfuerzo por montar un sistema integrado de información financiera y un sistema de evaluación de la gestión para la AC (Narbondo & Ramos, 2002).

²⁶ La Reforma del Estado en el Uruguay también presentó algunos hitos que no son encasillables en las tres vertientes de reforma que hemos destacado aquí, pero que significaron transformaciones muy importantes de la maquinaria estatal. Así cabe destacar la Reforma de la Seguridad Social, y la reforma Educativa, llevadas a cabo en la segunda presidencia de Sanguinetti (1995-1999); y la creación de las agencias reguladoras de servicios de telecomunicaciones y postales (URSEC) y de servicios de energía eléctrica, gas, agua potable, saneamiento, y derivados de hidrocarburos (URSEA), durante el mandato de Batlle (2000-2004); la creación del Sistema Nacional Integrado de Salud, la Reforma Impositiva, el fortalecimiento de la regulación y fiscalización del Banco Central sobre el mercado financiero y de valores y la creación de la Agencia de Gobierno Electrónico, entre otras reformas sectoriales sustantivas durante la presidencia de Vázquez.

En esta reforma, liderada desde una institucionalidad ad-hoc creada en Presidencia (CEPRE)²⁷, es posible reconocer alguna inspiración en principios típicos del NPM, pero su puesta en escena distó mucho de ser un ejemplo consistente de reforma del sector público inspirado en este paradigma de gestión. Más allá de los problemas que enfrentó en materia de diseño e implementación²⁸, esta reforma no se planteó seriamente la incorporación de lógicas e instrumentos de gestión empresarial en el deteriorado sistema de gestión pública de la AC. Tampoco se constataron esfuerzos consistentes de separación entre funciones de diseño de política y provisión de servicios, con el consecuente traspaso de mayor libertad de gestión a los encargados por la provisión de los mismos, en el ámbito de la AC²⁹.

Panizza (2002) ha atribuido esta característica gradualista y poco proclive a incorporar ideas ancladas en el NPM, a una combinación de factores de índole estructural e institucional que explican la resistencia uruguaya a reformas de tipo big bang o apegadas a recetas. La moderación en las propuestas de Reforma del Estado, según Panizza, tiene que ver con los límites impuestos por las fronteras discursivas del imaginario hegemónico uruguayo, así como por las instituciones políticas y sociales vigentes.

El imaginario hegemónico se caracteriza por una resistencia de la población al desmantelamiento del aparato estatal y a abandonar la legitimidad que otros Estados de la región habían abandonado durante la década de los noventa. Pero también se deben contar: las características del Presidencialismo uruguayo, con pocas oportunidades de realizar by passes al Parlamento; fracciones de partido con considerable autonomía que brindan oportunidades de veto en la formulación de políticas; mecanismos de

²⁷ El Comité Ejecutivo Para la Reforma del Estado (CEPRE) tenía un Secretariado Ejecutivo que respondía a un Comité Directivo compuesto por el Ministro de Economía y Finanzas, el Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, y el Director de la Oficina Nacional del Servicio Civil.

²⁸ Quizás los más notorios sean la lógica con que se declararon las excedencias (basadas en una necesidad de mostrar una reducción del tamaño de la organización, que de aumentar sus capacidades institucionales), y la falta de inversión en materia de capacitación de los funcionarios y en sistemas de información sólidos sobre los que armar los indicadores de gestión (Ramos, 2009).

²⁹ Sí es posible distinguir el traspaso de algunas pocas UE Ministeriales a la órbita de las Personas Públicas No Estatales, lo que podría considerarse como un tímido ejercicio de agencificación en la provisión de servicios públicos. Sin embargo, no sólo por un tema de magnitud de estos cambios, sino también por la ausencia de un discurso al respecto, no sería correcto reconocer en estos casos aislados un esfuerzo doctrinario en la línea NPM.

democracia directa (plebiscitos y referéndums); fuertes corporativismos con capacidad de obstruir políticas de gobierno no consultadas suficientemente; peso de los funcionarios públicos en la vida política; alto nivel de intervención del Estado en la vida social de la población; y la falta de autonomía de una tecnocracia respecto a partidos y políticos (Panizza, 2002), a nuestro juicio que tuviese capacidad de desarrollar una agenda pública propia y e impregnarla de un vocabulario gerencial.

Sin embargo, el gradualismo de las reformas, en materia de modernización de la gestión pública en el ámbito de la AC, si bien no supuso el dismantelamiento del aparato estatal, tampoco supuso su fortalecimiento, ya sea en un sentido NPM o neoweberiano.

Contra esta tendencia es que en el comienzo de la presidencia de Vázquez, en el año 2005, las autoridades de la ONSC tratan de reestablecer una perdida racionalidad de la carrera administrativa en la AC. Para ello se proponen implantar un nuevo modelo de carrera denominado Sistema Integrado de Remuneraciones y Ocupaciones (SIRO). El referido sistema quedó consagrado legalmente en el 2006, preveía una carrera administrativa a partir de la reagrupación de ocupaciones dentro de una estructura de escalafones y subescalafones, que estaría en correspondencia con un sistema integrado de grados y remuneraciones (que nunca se llegó a definir)³⁰.

Al mismo tiempo, la administración Vázquez lanza un enorme paquete de reformas institucionales (reforma tributaria, reforma del sistema de salud, etc., Plan de Asistencia a la Emergencia Social y creación del Ministerio de Desarrollo Social), que no fueron consideradas como parte del esquema conceptual de la Reforma del Estado, pero teniendo en cuenta la deuda social que el país enfrentaba luego de la aguda crisis del 2002, fueron prioridades absolutas de gobierno.

El rol secundario que se le dio entonces a la reforma de la AC, significó que el ambicioso modelo de nueva carrera administrativa que se estaba diseñando, fuese un tema primordialmente de la ONSC, con poca participación y apoyo político del resto del gobierno, pese a que terminó consagrándose como pieza legislativa.

³⁰ Ley de Rendición de Cuentas de 2006, arts. 28 a 50.

Si bien el programa del FA, para las elecciones del 2004, planteaba la revigorización del sistema de carrera, esto no significa que existiera consenso al interior de la fuerza política de gobierno, respecto a la forma en que esto debería hacerse. Lo mismo puede decirse con respecto al apoyo inicial de los sindicatos de la Administración Central, pero quienes al no haber sido consultados en el proceso de elaboración del SIRO, tuvieron una actitud de desconfianza respecto a la reforma planteada.

De esta manera, la ONSC realizó en solitario una ardua tarea de identificación de ocupaciones existentes en la AC, y su posterior reagrupación en subescalafones (que agrupan ocupaciones con similar grado de complejidad en la tarea), y escalafones, que implicaban una redefinición de antiguas clasificaciones existentes en la AC. Al mismo tiempo trabajó en un complejo proceso de regularización de los vínculos jurídicos de las personas con la AC, y simplificación de los conceptos retributivos, de manera de hacer más sencillo el traspaso de personas al nuevo modelo de carrera.

Sin embargo, el volcado de personas al nuevo modelo nunca ocurrió, y el SIRO a pesar de quedar consagrado como pieza legal, nunca cobró vida, a no ser por algunos cargos de Alta Conducción que se autonomizaron del sistema.

4.3.2. Contexto político-institucional en el que se inscribe

La Administración pública uruguaya está conformada por una Administración Central en sentido estricto, compuesta por la Presidencia de la República y 13 Ministerios (Poder Ejecutivo). En el régimen institucional uruguayo, la Administración Central en sentido amplio está compuesta también por el Poder Legislativo, Judicial, Tribunal de Cuentas, Tribunal de lo Contencioso Administrativo y la Corte Electoral. Existen asimismo administraciones de carácter departamental, como segundo nivel de gobierno y de carácter municipal, como tercer nivel de gobierno recientemente creado; así como personas públicas estatales que son Entes Autónomos y Servicios Descentralizados de carácter nacional, que llevan adelante diversas actividades, como servicios sociales, financieros, actividades comerciales e industriales, etc. (Sayagues Lazo, 1974)

En las fronteras de la Administración Pública, el sector público incluye personas públicas no estatales, particularmente en actividades de fomento económico, y

recientemente es posible encontrar sociedades anónimas, que son filiales de las empresas públicas con el objeto de flexibilizar la gestión, escapando a la normativa de Derecho Público.

En Uruguay existe el mecanismo de responsabilidad ministerial frente al Parlamento, típico de los sistemas parlamentarios, a pesar de ser un sistema Presidencialista de gobierno. La Presidencia y los Ministerios están ordenadas es unidades ejecutoras, que son la unidad organizativa básica donde se desarrollan los programas del Presupuesto Nacional. Estas a su vez están compuestas por subunidades llamadas Divisiones, las que a su vez se dividen en Departamentos y estos últimos en Secciones.

Los procesos de reforma de Estado de las últimas décadas no han estado concebidos explícitamente con el enfoque de establecer una clara separación entre formulación de políticas a nivel Ministerial, y provisión de servicios en agencias autónomas. Sin embargo, gradualmente y sin apelar a una retórica de tipo NPM, la maquinaria central uruguaya ha experimentado el esbozo de un proceso de “agencificación”, a través de la creación de agencias, institutos u organismos que han ganado autonomía o directamente se han descentralizado de su matriz Ministerial. Según el grado de autonomía de gestión, se presenta un continuo que va desde: UE dentro de un Ministerio, con grados de autonomía técnica considerable (la agencia de gobierno electrónico (AGESIC), la Auditoría Interna de la Nación (AIN), el Instituto Nacional de Estadísticas (INE), la Dirección General Impositiva (DGI), etc.); servicios descentralizados de salud (ASSE) fuera del Ministerio de Salud Pública (aunque en la órbita de éste) con grados importantes de autonomía de gestión presupuestal; y otros organismos llamados Personas Públicas No Estatales (PPNE), que no dejan de ser públicos, pero que son verdaderos “*quangos*” operando dentro del Derecho Privado, que desarrollan en su mayoría tareas de fomento económico (CND, LATU, INIA, etc.)

³¹.

³¹ De los ejemplos citados, salvo la AIN y el INE, todos tienen un Directorio, que es designado por el Poder Ejecutivo, a veces con su sola intervención, y otras en acuerdo con los partidos de oposición, y/o con el acuerdo de representantes empresariales y sindicales.

Es necesario destacar que este incipiente proceso de “agencificación”, referido a aquellos organismos que escapan a la órbita Ministerial, tiene más que ver con la intención de flexibilizar la gestión, buscando escapar a las regulaciones impuestas por el Derecho Público en el ámbito de la AC, que a un intento deliberado por profesionalizar la gestión de los mismos a través de la incorporación de Directivos Públicos, con claras reglas de autonomía y responsabilidad por su gestión (Ramos, 2009).

Como ha sido señalado en informes anteriores (Hall, 1954; Ozlack, 1972) la AC mantiene una estructura fragmentada, con diversos regímenes de incentivos y compensación a sus funcionarios, y con vínculos laborales diversos, cuyos propósitos originales se fueron desviando, en el contexto de los diversos intentos de reforma. Puede decirse que la AC no se fue aggiornando a las necesidades de un Estado moderno, particularmente en aspectos de diseño de políticas, regulaciones y control, que es la función clásica de los núcleos duros del gobierno. (Ramos, 2009)

Una de las medidas adoptadas que más daño le hizo a la fortaleza institucional de la AC, apenas comenzada la década de los noventa, fue la prohibición de ingreso de funcionarios presupuestados³². Esto llevó a que las necesidades de los organismos de la AC fueran cubiertas por personas contratadas en regímenes transitorios y sin derecho a carrera administrativa. De esta manera, se fue acentuando la confusión que existe acerca de qué naturaleza del vínculo jurídico de los empleados públicos es más adecuada según el tipo de tarea, llegando al extremo de encontrar becarios y pasantes, desempeñando cargos de jerarquía en un Ministerio. También es frecuente encontrar a personal remunerado a través de programas financiados por organismos internacionales, desempeñando durante muchos años tareas sustantivas de gobierno (por ejemplo, en diseño presupuestal, regulaciones o auditorías) (Narbondó & Ramos, 2002).

Es por eso que una de las primeras medidas de la administración de Vázquez en el año 2005, fue reestablecer el ingreso por concurso a la carrera administrativa, junto a la progresiva “regularización” de personas que ejercían desde hacía tiempo funciones de funcionario presupuestados, pero que tenían contratos temporales varios.

³² Esta prohibición fue instrumentada en 1990, para cortar con la práctica del clientelismo político, y fue mantenida hasta la llegada del FA al gobierno en el 2005. Cabe aclarar, que los funcionarios presupuestados de la AC son los que están sometidos al Estatuto de Funcionario Público en ese ámbito de gobierno, y gozan de estabilidad en el cargo.

Otra medida, también tomada en la misma época, y que deterioró la gestión del sector público en la AC, fue la interrupción de los mecanismos de negociación colectiva. Esto llevó a que los distintos sindicatos dentro de la misma AC buscaran compensaciones extraordinarias, según el peso individual que tuviesen para negociar. Este fenómeno se agravó en el período 2000-2004, debido a la pérdida de salario real que tuvieron los funcionarios públicos como consecuencia de la enorme crisis financiera que atravesó el país. Como consecuencia de ello, se deterioró aún más la racionalidad del sistema de remuneraciones en la AC, llegando al punto extremo en el año 2004, en el que en promedio, del total de la remuneración de un funcionario, sólo el 20% de la misma correspondía a su escalafón (profesional, técnico-profesional, administrativo, oficios, o servicios generales) y a su grado (del 1 al 16). El resto, correspondía a diversas compensaciones dependiendo del lugar en que trabajara.

Este proceso buscó revertirse durante la administración Vázquez, quien reestablece la negociación colectiva en el ámbito de los públicos durante el primer año de su mandato, y comienza un proceso de simplificación de los conceptos retributivos en la AC, llevando el promedio de las remuneraciones al cargo (escalafón y grado) desde un 20% a un 40% aproximadamente.

La confusión que produce la no correspondencia de cargos legales ocupados formalmente y el ejercicio real de los mismos, así como la tampoco correspondencia entre remuneraciones y complejidad de la tarea que se desarrolla, propicia una fuerte “informalidad” en la gestión pública, fenómeno típico de las administraciones latinoamericanas (Banco Mundial, 1998; Reid & Scott, 1994).

El fenómeno de la informalidad afecta sensiblemente la calidad y profesionalización de toda la administración, pero fundamentalmente genera fuertes desincentivos hacia el buen rendimiento de la Alta Burocracia, al no existir reglas de juego claras entre políticos y altos directivos públicos.

Según las definiciones que hemos tomado, tanto de “*Senior Civil Service*”, o la más restringida de Alta Dirección Pública, en Uruguay no es posible distinguir un grupo de funcionarios que pueden entrar en estas categorías, ya que no hay un reconocimiento formal o informal de su existencia. Debajo del comando del Ministro y Viceministro, la conducción de las unidades con responsabilidad de gestión y provisión de servicios (Comisaría, Director General de Secretaría, Inspección General del Trabajo), así como

de elaboración y definición de políticas sustantivas (Direcciones Nacionales Industria, Dirección Nacional de Vivienda, etc.), son ejercidas por cargos de confianza política externos a la burocracia de carrera. Para este tipo de cargos no hay requisitos explícitos de formación o especialidad definidos, quedando éstos a discreción del Ministro.

El segundo nivel de Dirección es más heterogéneo y complejo. La AC en el Uruguay, previo al SIRO, tiene la figura del Director de División, como tope de la carrera administrativa, pero no necesariamente éstos tienen competencias y ponen el énfasis en la consecución de los objetivos organizacionales. Tampoco hay una literatura especializada que haya estudiado las competencias, funciones y rendimiento de este grupo de funcionarios, y es común encontrar que el cargo presupuestal del funcionario no coincide con el nivel jerárquico que se le asigna.

Pero muchas veces el segundo nivel de Dirección es ejercido por otras figuras jurídicas. Tal es el caso de técnicos nacionales o extranjeros que desarrollan funciones de Alta Especialización y Prioridad, designados a instancias de la autoridad política, o la de Adscriptos y asistentes, quienes son contratados también directamente por los Ministros y no obtienen calidad de funcionario público por la asignación de esa función. En este nivel también puede encontrarse la figura de la Alta Especialización, también referenciada en la normativa legal como de “Alta Gerencia”, expresión vinculada a una gestión orientada por resultados, y la profesionalización de los niveles gerenciales. Estas funciones fueron provistas por concursos públicos abiertos, pero no siempre fueron creadas para cumplir con funciones gerenciales o de dirección, sino también de asesorías o especializadas en determinadas materias.

La proliferación de estas distintas figuras jurídicas es un fenómeno recurrente en la AP uruguaya, es decir, la acumulación aluvional de las mismas, algunas veces pensadas para introducir lógicas políticas, otras veces lógicas gerenciales, pero que terminan superponiéndose entre ellas sin consolidar la lógica del cambio.

Resumiendo, debajo de los típicos cargos de confianza Q, no es posible encontrar un cuerpo homogéneo de funcionarios designados meritocráticamente en base a sus competencias Directivas o gerenciales, y cuyo desarrollo profesional y evaluación estén gestionados centralmente por alguna institución de gobierno.

En este contexto no es de extrañar que existan deficiencias en la gestión profesional de las políticas públicas, tal como lo consignan algunos estudios realizados en la materia (Reid y Scott, 1994; Zuvanic & Iacovello, 2010). Algunos autores han desarrollado la hipótesis de que la Administración Pública uruguaya (especialmente su AC), enfrenta un problema de falta de “responsiveness” de la maquinaria burocrática frente a las estrategias de política de los líderes Ejecutivos, al mismo tiempo que existe una fuerte politización de los niveles superiores de la Administración Pública, ya que no se valora adecuadamente el saber técnico profesional de los funcionarios de carrera a la hora de designar personas en puestos claves de dirección y gestión (Zuvanic & Iacovello, 2010).

Esta afirmación resulta muy interesante ya que da cuenta de la complejidad del fenómeno. Si bien se podría decir que en número no son demasiadas las designaciones políticas en la maquinaria central, por vía informal se desconocen las pautas meritocráticas del Servicio Civil, y por lo tanto no se confía en la maquinaria administrativa para diseñar e implementar las políticas de gobierno. Al mismo tiempo, aunque esto ocurra, respondiendo a una tradición europeo-continental y de fuerte Estado de Derecho (con tribunales constitucionales en materia de Contencioso-Administrativo), la burocracia establecida, con normas que amparan sus derechos adquiridos y estabilidad en el cargo, ha desarrollado saberes y herramientas legales para obstruir la gestión y voluntad de los líderes Ejecutivos para desarrollar sus políticas de gobierno (lo que se conoce como “bureaucratic politics (Peters, 2009)). Ejemplo de la habilidad de la maquinaria creada para resistir y promover sus intereses, son la creación de fondos extra-presupuestales repartidos entre los funcionarios, provenientes de tasas y precios de trámites y servicios a la ciudadanía (Reid & Scott 1994). Otro ejemplo, vinculado a nuestro caso estudio, es la apertura de los concursos de alta conducción a la ciudadanía general que solo pudo hacerse donde hubo una férrea voluntad del poder político (caso de los concursos de Planificación Estratégica, supervisados por OPP) mientras que en otros casos, que no hubo un control político o voluntad política, los intereses corporativos de los funcionarios de carrera bloquearon esta apertura.

En definitiva, estaríamos frente a la presencia de lo que se conoce en la literatura de liderazgos Ejecutivos como una situación de “politicized incompetent” (Campbell, 1986), en el sentido de Ejecutivos que tienden a politizar la maquinaria de gobierno ante

la desconfianza que tienen sobre la misma, sin que ello signifique llegar a institucionalizar formas de gestión que destraben las resistencias burocráticas. En estos casos, los Ejecutivos tienden a percibirse como rehenes de la maquinaria y desarrollar su asesoramiento y gestión de políticas a través de equipos paralelos a las estructuras formales de los Ministerios (personal de confianza, asesores y técnicos contratados por fuera de la burocracia Ministerial, funcionarios con encargaturas de funciones no correspondientes a sus cargos formales).

4.3.3. Las características de la Alta Conducción

El SIRO, incluía inicialmente un escalafón específico de Conducción cuyo nivel superior era la Alta Conducción, entendida ésta como una interfase político-administrativa (gerencial), que formalizara una Alta Burocracia basada en designaciones de personal profesional y competente. Estos funcionarios debían asumir las tareas de dirección inmediatamente debajo de los Directores de Unidades Ejecutoras en los Ministerios, así como las de asesoramiento. La Alta Conducción fue definida así en Ley de Rendición de Cuentas de 2006 como: “los cargos y funciones en los que predominen la concepción, diseño y desarrollo de instrumentos de gestión para concretar la implementación de políticas institucionales y la evaluación de sus resultados; la determinación de objetivos a mediano y largo plazo, la planificación y conducción global de las acciones respectivas y el asesoramiento directo y asistencia a las autoridades de la UE” (art. 31 Ley 18172).

Finalmente, y más allá de las intenciones iniciales del proyecto SIRO, en la práctica, la Ley de Rendición de Cuentas de 2007, anticipándose a la implantación del SIRO, estableció la creación y asignación de recursos para proveer cargos de Alta Conducción solamente en ocho Ministerios (algunos de los cuales ya fueron designados), quedando pendientes el resto³³.

Se crearon así, dependiendo de cada Dirección General de Secretaría, los cargos de Gerente de Planificación Estratégica (espejo AGEV), Financiero Contable (espejo

³³ Ley de Rendición de Cuentas de 2007, arts. 14,15 y 16.

MEF), Gestión Humana (espejo ONSC), Gestión del Cambio, y Mejora Continua³⁴. Asimismo, además de esos cargos, que eran espejo de las agencias centrales que trabajaban procesos de fortalecimiento institucional en esos ocho Ministerio piloto, se crearon otros cargos “comodines”, creados a pedido de cada Director General de Secretaría, o algunos Directores de Unidades Ejecutoras.

Entre diciembre de 2008 y febrero de 2009 (plazos constitucionales), se hicieron los llamados y provisión de vacantes de la mayoría de estos cargos. A julio de 2010, de los 84 cargos creados, existen 55 cargos concursados y 29 que aún no lo han sido. Podría decirse que la mitad de los cargos de Alta Conducción creados tienen la lógica de espejo de las agencias centrales, y la otra mitad son demandas de fortalecimiento institucional propias de los Ministerios.

a. Apertura del Sistema e Ingreso (o "Reclutamiento")

El subescalafón de Alta Conducción fue diseñado originalmente como cúspide de la carrera administrativa, correspondiente al grado 17 (al que se concursa desde cualquiera de los otros escalafones, quienes llegan hasta el grado 16), agregándose por encima de éste, tres grados más (18,19 y 20), pero no como cargos de carrera, sino como asignación de funciones. Para concursar al subescalafón de Alta Conducción es necesario tener previamente una formación especializada en gerencia pública de nivel de maestría. La ONSC (en colaboración con la ENAP), financia una maestría en Gestión Pública, cuyo título es otorgado por la UDELAR³⁵.

El acceso al subescalafón de Alta Conducción se planteó finalmente como un sistema cerrado de carrera, pero con la posibilidad de recurrir a los ciudadanos como

³⁴ Estos dos últimos surgen de una negociación entre AGESIC y OPP, en una especie de división del trabajo entre fortalecimiento de las capacidades de e-gov y rediseño y simplificación de procesos sustantivos de trabajo de los Ministerios.

³⁵ La Maestría en Gestión Pública, si se realiza en otra institución debe ser convalidada por la ONSC-ENAP. Consideramos que esto puede llegar a constituir un elemento de rigidez en el diseño, en la medida de que existan candidatos muy calificados (con otras maestrías y doctorados), que se vean desestimados si el proceso de reválidas es complejo y en caso de que sean muchas materias las que deba cursar. En cambio, si se está pensando en un sistema de acceso cerrado a estos cargos, sólo para funcionarios de carrera, por lo general sólo medianamente calificados, sí constituye una herramienta idónea. De todas formas la carga horaria de dicha Maestría implica dos días de dedicación en una semana de 5 días laborales, lo que conspira en los procesos de instalación de los cargos.

último recurso en un sistema denominado como de "tres sobres"³⁶. Esto fue el resultado de un proceso de negociación entre AGEV y ONSC, ya que para AGEV se trataba de cargos que representaban un nuevo escalafón, y por lo tanto, abiertos a toda la población, y para ONSC se trataba de cargos de carrera, por lo que debían seguir el formato de los concursos de ascensos (cerrados), donde tienen prioridad los funcionarios.

En la norma (no así en la práctica) quedó establecido que para ocupar las funciones equivalentes a los grados 18,19 y 20, se exige dedicación exclusiva y se firma un compromiso de gestión con el funcionario, atado a un porcentaje de su remuneración, que se pierde en caso de evaluación insatisfactoria, debiendo entonces volver a ocupar el grado 17 con el que accedió al subescalafón de Alta Conducción.

Si bien esta solución -sui generis- de los 3 sobres introduce un elemento de apertura en los concursos, tal como lo hemos señalado anteriormente, se constata la inexistencia de un mecanismo de salida para estos funcionarios, en caso de no satisfacer al Ministro o cumplir con sus compromisos de gestión, tal como sí ocurre en Chile y NZ. Es decir, en caso que el nuevo funcionario no se encuentre apto para desarrollar las funciones, volverá a un "grado 17" que es el último escalafón de la carrera administrativa tal cual hoy existe.

También se constata la falta de un sistema e instituciones independientes rectoras en materia de reclutamiento, diseño de perfiles, contratación, monitoreo y evaluación. La debilidad institucional de la ONSC llevó a que no sólo tuviese que apoyarse en las otras oficinas centrales de gobierno a la hora de definir perfiles, diseñar pruebas y formar tribunales de evaluación, sino a no tener la fuerza suficiente para imponer pruebas de oposición prescriptivas y eliminatorias a la mayoría de los cargos³⁷, incluyendo los de Gerencia de Gestión Humana.

b. Evaluación y compensación

³⁶ El sistema preveía que primero se llamara a concurso dentro del Inciso, luego dentro de la Administración central y posteriormente a la ciudadanía en general.

³⁷ Salvo los de UPE, CGC y MC, o economía de la Salud, donde sí se realizaron concursos de oposición prescriptivos y eliminatorios.

Pese a que está previsto por la Ley el establecimiento de un compromiso de gestión, con una compensación adicional en caso de cumplimiento, no se ha avanzado en la reglamentación de su puesta en práctica, tal como sí lo han hecho Chile y NZ, aunque en el primer caso con algunas notorias deficiencias en su elaboración, así como en el proceso de evaluación de los mismos. En el año 2009, por Decreto del P.Ej se creó una comisión de compromisos de gestión integrada por un representante de OPP, otro de ONSC y otro del MEF. Sin embargo, no tiene incidencia práctica sobre la Alta Conducción ya que no se han elaborado compromisos a este nivel.

La remuneración de estos funcionarios (compuesta por un salario al cargo, correspondiente al grado 17, sumado un porcentaje por dedicación exclusiva a la función) ronda los us\$2500. Este salario, aunque se le agregase un porcentaje del 10 o 15% por cumplimiento del compromiso de gestión, no es equiparable al salario promedio de los gerentes más altos de las empresas públicas, ni al de los altos gerentes de las empresas del sector privado. Debe recordarse no obstante, que finalmente no se tratan de cargos con potestades de dirección propiamente dichas.

Corresponde señalar, que se da la paradoja de que esta remuneración es superior al de sus jerarcas de confianza política (los Directores Generales de Secretaría), quienes no llegan a los us\$2000, aunque en el proyecto de Ley de Presupuesto elevado recientemente al Parlamento, al elevarse los sueldos de los Ministros (quienes topean a los cargos de confianza), será posible aumentar la remuneración de los Directores Generales de Secretaría.

c. Libertad de Gestión

En lo que refiere a la libertad de gestión que finalmente se otorgó a estos cargos básicamente puede decirse que la misma es o bien inexistente, o bien limitada al referendo político de la mayoría de las decisiones que no sea de mero trámite. El hecho de que no sean en el contexto jurídico “ordenadores del gasto”, y que no tengan en el fondo un rol de gerentes, hace que pueda aducirse que tienen autonomía técnica (como cualquier asesor de la Administración Central), pero no en aspectos de gestión. Si bien esto puede explicarse por la falta de puesta en práctica de compromisos de gestión, hay una contradicción intrínseca pues los compromisos de gestión tienen como objetivo

regular gestión que se ha delegado, o al menos que sobre la cual se tiene cierto grado de control. Esa no es la realidad de lo que el diseño terminó plasmando.

4.3.4. Balance y desafíos

Como ya hemos señalado, las creaciones de cargos denominados como Alta Conducción en el SIRO no encajan en una definición típica de Alta Dirección Pública, ya que no conllevan responsabilidades de dirección y ejecución (típicamente “gerenciales”), sino de asesoría y de apoyo a la gestión, a pesar de que también realicen tareas de supervisión de sus unidades. Desde este punto de vista, esta nueva camada de figuras viene a sumarse al largo movimiento “aluvional” que ha vivido la administración central, como hemos referido anteriormente.

Si bien puede afirmarse que existe así una confusión conceptual, puede sospecharse que su denominación (Alta Conducción como sinónimo de Dirección) proviene de su tratamiento como un escalafón específico y transversal de la carrera administrativa, que supone que la permanencia en esos cargos está atada al cumplimiento de los compromisos de gestión, lo que es típico de los sistemas de ADP, que introducen la contractualización en la lógica pública.

Ahora bien, esta contractualización vía compromisos de gestión, no sólo no llegó a concertarse, ni a decidirse cómo y quién evalúa, sino que, como volveremos a señalar más adelante, al ser cargos de carrera no queda claro cuál es el mecanismo de salida de estos funcionarios en caso de no cumplir con sus compromisos de gestión.

Finalmente, el hecho de que la creación de estos cargos de Alta Conducción fuera a instancias de las agencias centrales (OPP, MEF y ONSC), y no lo suficientemente debatida en el Consejo de Ministros y Parlamento, llevó a que la definición de los perfiles y competencias de los mismos fue más un producto de las propias necesidades de esas agencias centrales, en el sentido de tener unidades espejo con las que trabajar el fortalecimiento institucional y control de los Ministerios de línea, que una creación pensada desde una lógica más general de interfase político-técnica con características de dirección propiamente dicha.

Podría interpretarse entonces que el SIRO y su Alta Conducción, en su concepción original (tomando la definición del diseño legal), y de una forma bastante confusa, son un intento de creación de un “Alto Servicio Civil” en el país, es decir una

nueva interfase político administrativa. Sin embargo, esta propuesta no estaba basada en estudios y diagnósticos acerca de los déficits en materia de Alta Burocracia pública en la AC, y en el conocimiento empírico de esta realidad. La propuesta de la Alta Conducción, como primer nivel del escalafón de Conducción dentro del modelo SIRO, venía en cambio importada casi al pie de la letra, como el resto del modelo SIRO, del modelo SIR, anteriormente ensayado en la Intendencia Municipal de Montevideo, con problemas y realidades específicos difíciles de trasladar acríticamente a la AC³⁸. Se podría llegar a afirmar que la Alta Conducción fue una receta para una enfermedad que no había sido diagnosticada.

Si se tratara del intento de creación de un Alto Servicio Civil, la discusión se hace aún más compleja. Por un lado en líneas generales los altos servidores públicos, son personas que han pasado un tiempo importante en la gestión, como para conocerla y que su asesoramiento tenga un valor añadido fruto de la especialidad de su experiencia en el sector público³⁹. En el sistema actual, el sistema de llamados semiabiertos de los 3 sobres, ha permitido reclutar personas sin experiencia en la maquinaria administrativa. Puede asumirse que determinadas capacidades no se encuentran en la administración, pero debería dejarse en claro qué constituye un grupo de Altos Servidores Públicos y qué no lo es, y cuál es el fundamento para que esto sea así. En este sentido, el diseño y la implementación de la Alta Conducción, parecen tener cosas que explicar aún. De todas formas, el proceso no es novedoso en Uruguay ya que hemos constatado que la formación de las “altas burocracias” está notoriamente influida por procesos de negociación política entre las distintas agencias del Estado, lo que probablemente impide un diseño más integral.

³⁸ No conocemos estudios publicados realizando un balance de la implantación de la Alta Conducción den la IMM, pero a través de entrevistas realizadas a responsables de su diseño y ejecución, sabemos que los compromisos de gestión no han sido utilizados para evaluar a los gerentes, y ninguno ha dejado su cargo por razones de mérito en la gestión.

³⁹ Esto no implica que no exista un “fast track” para llegar a estas posiciones, pero sí se requiere por lo general un número determinado de años en la Administración.

En la tendencia actual del proyecto de Presupuesto 2010-2015, parece exhibirse una tendencia más a la politización del asesoramiento técnico profesional⁴⁰, sin avanzar hacia un modelo consistente.

Sumado a esto, en un documento de la Presidencia hecho público a fines de julio del presente año, titulado “Ejes estratégicos de la Reforma del Estado”, se propone que los puestos del escalafón de Conducción, ya sea Alta, Media o Supervisión, que se creen en adelante, no serán cargos sino funciones. Si esto llega a confirmarse, pareciera ser un enfoque de “gerencialismo” a la uruguaya, donde la lógica NPM se ve mezclada con lógicas políticas de la administración. Mezclar una lógica NPM en una administración que tiende a politizar los nombramientos, es justamente uno de los problemas ampliamente reseñados en la literatura especializada (Shick, 2003).

Los fenómenos de path dependence vinculados a la histórica resistencia a realizar inversiones genuinas para la mejora de la gestión en los Ministerios, la poca receptividad que en el país existe acerca de la difusión de los principios derivados del “*management*”, sumado a la incapacidad de los elencos políticos de gobierno de realizar propuestas consistentes y sistémicas en materia de reforma del Servicio Civil (anclada en parte, en una ausencia histórica de estudios y diagnósticos acerca de los problemas reales que afectan a la Alta Burocracia (*Senior Civil Service*)), contribuyeron a darle un formato extremadamente ambiguo al sistema de Alta Conducción resultante.

5. Conclusiones y propuestas

Este trabajo ha mostrado que el concepto de Alta Dirección y Alta Burocracia tiene distintos significados a nivel comparado, y en particular es un concepto sobre el cual en el Uruguay existe poco estudio a nivel nacional. También hemos indicado que existen determinados factores institucionales y culturales que juegan entre sí, tanto para la conformación de un determinado tipo de burocracia, así como para la configuración de una ADP en los diversos contextos estudiados. A manera de ejemplo, la consolidación o precariedad de pautas weberianas en el Servicio Civil, o el grado de

⁴⁰ Se aumenta considerablemente el número de cargos de confianza política (Q), a veces justificadamente (caso Ministerio de Defensa), otras veces a través del sinceramiento de figuras que mezclaban requisitos técnicos con confianza política (las Altas Prioridades), haciéndolas claramente de confianza, cuando se podría haber tomado el rumbo contrario (convirtiéndolas en cargos técnicos).

receptividad que la sociedad y el sistema político hayan desarrollado con las ideas de gestión empresarial en el sector público, son elementos que pesan mucho sobre los formatos resultantes y sus posibilidades de desarrollo futuro. Pero cómo se dan estos procesos, así como la explicación de qué factores los tornan más o menos exitosos, es algo que escapa a este trabajo

La primera constatación de nuestros tres casos de estudio, es que la línea divisoria entre política administración es claramente distinta en los tres países. En Nueva Zelanda, a pesar de los elementos de mercado que introducen las reformas de los años 80, éstos se inscriben en tradiciones weberianas fuertes. En consecuencia, el sistema de ADP, está integrado por los CEOs de los distintos departamentos, con un fuerte espíritu de cuerpo, típico de los sistemas administrativos que guardan una adecuada “relativa” autonomía de la política. El espíritu de cuerpo es reforzado por el hecho de que quien los contrata, es el Servicio Civil, y su Comisionado, es su empleador y evaluador. Este grupo es abierto, aunque buena parte de ellos proviene del sector público, y posee una carga importante en aspectos de formulación y decisión de políticas públicas.

El modelo neocelandés opta por la incorporación de competencias gerenciales a nivel de los CEO, incorporándose éstas al núcleo mismo Ministerial, pero no para sustituir a una lógica de designación política, sino a una tradicional lógica de carrera de tipo “generalista”. El diagnóstico del NPM es claro: crítica al modelo de “*bureaucratic politics*”, y búsqueda de mayor “*responsivness*”, no a través de la politización (la tradición pesa), sino a través de la sujeción gerencial. Es posible afirmar entonces, que en Nueva Zelanda se ha llegado a profesionalizar la formulación de las políticas y su implementación, desde el punto de vista de la incorporación de una especialización en métodos de “gerencia empresarial”. No obstante, si bien el cambio es radical, la burocracia neozelandesa ya era, previa a sus reformas, bastante profesional y participaba activamente en procesos de formulación de políticas, aunque basada en otro tipo de preparación académica. Amén de las críticas al sistema, el mismo es consistente y permite marcos de referencia para distinguir los límites del poder político. A su vez, existen una serie de “reglas del juego” respetadas por los actores políticos y administrativos, que confiere estabilidad al sistema.

En el caso chileno, vemos un proceso distinto en el cual su fuerte presidencialismo, y la histórica debilidad de su Servicio Civil, juegan. Chile avanzó a

profesionalizar ciertas direcciones visiblemente vinculadas con la lógica de entrega de servicios. No obstante, los cargos son considerados en última instancia “de confianza”, y en realidad, existe siempre la posibilidad de remoción a sola voluntad del Ejecutivo, independientemente del cumplimiento o no de los compromisos de gestión. La tradición chilena pesa aquí, y si bien el gobierno del Presidente Piñera ha mantenido la institucionalidad como tal, ha pedido renuncias a varios Directivos Públicos, sin atender a que su desempeño estuviese siendo juzgado positivamente. De esta forma, el sistema chileno se acerca a un “spoils system”, aún donde ha pretendido su profesionalización. Lo que sí es claro, es que el sistema chileno hace un intento de profesionalizar, y para eso crea estructuras adecuadas y sistemas meritocráticos de elección. No es menor resaltar que la continuidad de la institucionalidad se basa en la discusión política y el posterior consenso alcanzado por el sistema político chileno en las formas, así como el apoyo del Ministerio de Hacienda en la implementación de la agenda.

¿Cómo es esto relevante al sistema uruguayo? La falta de consistencia del modelo uruguayo tiene que ver con cuestiones no resueltas explícitamente, por ejemplo, dónde y cómo se quiere instalar la frontera entre política y administración, o si se prefiere, política y gestión en la administración central uruguaya. En este sentido es deseable observar este fenómeno desde lo que hoy es, frente a lo que sería deseable que fuera. Los autores juzgan que se deben combinar esfuerzos serios por mejorar reinstaurar reglas de juego meritocráticas en el aparato administrativo, al mismo tiempo que desarrollar capacidades de Dirección Pública (gestión propiamente dicha) que logren traducir eficientemente las metas políticamente fijadas por los jefes políticos en el Ejecutivo. El cómo esto se organiza, es una cuestión de integrar diferentes racionalidades (administrativo-burocráticas, gerenciales, políticas), que sean funcionales a la construcción de un Estado de Bienestar acorde al Siglo XXI.

Como ya se ha indicado, el hoy es una situación caótica pero que indudablemente genera incentivos para su permanencia. El imperio de la “política” sobre cualquier imperativo de la gestión, hace que la volatilidad del sistema sea alta, y la continuidad de muchas políticas incierta. La impresión, por un lado, es que la desconfianza instalada de parte de los políticos a la hora de llegar al poder es alta, y no tienden a extraer su asesoramiento profesional de los altos niveles de la maltrecha carrera administrativa. Pero a su vez, la burocracia establecida tiende a resistir en determinados enclaves, que

resultan de soluciones ad hoc ensayadas por las diversas administraciones (en una suerte de reformas de tipo “stop and go”, sin acumulaciones institucionales consistentes). En consecuencia, las “reglas del juego” se tornan confusas, y finalmente son quienes resisten en estos enclaves, los que poseen parcialmente la memoria institucional del Estado. En lugar de constituir una Alta Burocracia con espíritu de cuerpo, constituyen un todo no orgánico.

Si dirigimos nuestra atención al ámbito específico de la gestión pública, se observa que la politización ha resistido los tímidos embates que se han producido en las sucesivas Reformas de Estado. Desde los débiles embates “gerencialistas” de los noventa (CEPRE), hasta la última pieza de un sistema de difícil clasificación (el SIRO), con ánimo de reconstituir una carrera administrativa y montar algo que no se define si es un Alto Servicio Civil o una Alta Dirección Pública. Estos intentos son una búsqueda por crear una interfase profesional entre política y administración, que no termina de cuajar, quizás justamente porque no están saldados a nivel político los consensos necesarios para ello.

¿Que es lo “deseable en las condiciones del Uruguay para su Alta Burocracia y su Alta Dirección Pública?

La respuesta es de difícil solución pero en primera instancia lo que se puede intuir es que los políticos uruguayos no tienen ni el lenguaje, ni herramientas típicas de la gestión empresarial, ni tienen el instinto de delegar poder para resolver problemas en esta materia. En este contexto, lo deseable, a los efectos de profesionalizar la gestión pública en el aparato central administrativo, sea tal vez establecer claramente que la interfase entre política y administración, seguirá siendo eminentemente política, pero a través de sujetos que estén obligados a incorporar los saberes específicos de la gestión pública profesional.

Esto implicaría que, no un Directivo concursado, sino que el propio Director General de Secretaría (de quien dependen hoy todos los aspectos de gestión de un Ministerio, incluyendo la llamada “Alta Conducción”), además de ser una persona de confianza política, tuviese probadas aptitudes de Directivo Público. Cómo realizar este proceso, es evidentemente complejo y las opciones van desde la autorregulación del sistema, hasta el control externo por un Servicio Civil rediseñado y con el peso político que tiene, en otros lugares (en nuestro caso de estudio, en Nueva Zelanda). También se

podría apelar a soluciones típicas de aquellos países que suelen ser calificados como “neoweberianos” en sus propuestas de reforma administrativa, en el sentido de designar funcionarios jerárquicos de carrera a este tipo de funciones de Dirección Pública, pero haciéndolo con criterios políticos (tal como lo hace Francia, Suecia, España, Alemania, etc.). Ya sea una u otra la propuesta, consideramos necesario que quien debe liderar el fortalecimiento institucional de un Ministerio, además de una cuota de confianza política, incorpore un fuerte elemento de especialización en gestión pública, y esto supone, entre otras cosas, trabajar con herramientas y principios de gerencia empresarial. Esto, claramente escapa a los enfoques puramente “gerencialistas” (que supuestamente incorporan la lógica de gestión empresarial, subordinando a ésta a las lógicas política, burocrático-legal, social, también concurrentes en el ámbito público), y significaría un primer avance hacia la constitución de un nivel de expertos con capacidad para hacerse responsables por su gestión (hoy no esto está muy lejos de estar garantizado).

Por debajo de éste, podría consolidarse un equipo de apoyo en gestión, compuesto por los actuales cargos de Alta Conducción, que como hemos visto no son asimilables a un Directivo Público. Para avanzar sólidamente en esta dirección, debería establecerse con claridad cuáles serían esos cargos de apoyo, ya que hoy día constituyen un grupo nada homogéneo. Creemos que debería privilegiarse la consolidación de equipos compuestos por los Gerentes de Planificación Estratégica, de Gestión Humana, de Mejora Continua (o Gestión del Cambio, pero no los dos como hoy en día), y de Financiero Contable, en cada Ministerio. Los otros cargos de Alta Conducción existentes, responden a lógicas coyunturales que se impusieron en el momento de su creación, no atravesando horizontalmente las necesidades de gestión de la maquinaria central, y sin contrapartes en sus espejos centrales (MEF, OPP, ONSC y AGESIC).

En ese sentido, se estaría ante la presencia de un híbrido, ya que este grupo de funcionarios no sería el equivalente de una Alta Dirección Pública, y tampoco de un *Senior Civil Service*. Para constituirse como embrión de Alto Servicio Civil, deberían consolidarse como cargos de una carrera que no está todavía definida (hoy en día no se hace carrera dentro de la Administración Pública en la mayoría de estas especialidades de gestión). Deberían también repensarse la posibilidad de permitir entradas laterales, así como la propuesta de temporalidad en la función sujeta a un compromiso de gestión

(a nuestro juicio, que no tiene demasiado sentido ya que no son verdaderos Directivos Públicos).

El problema para constituir un *Senior Civil Service*, relativamente homogéneo e inscripto, en lógica “neo weberiana”, en un contexto de carrera, es complejo y escapa a los objetivos de este trabajo. Implica, entre otras cosas, adoptar una definición acerca del tipo de carrera administrativa que se elija, cómo se hace carrera, si existirán las llamadas “vías rápidas” (fast tracks) para sumarse al elenco del *Senior Civil Service*, qué conocimientos se priorizarán y que funciones ocuparán sus integrantes (es decir, qué otros cargos ocuparían además de los ya mencionados correspondientes a la Alta Conducción). Plantea además el difícil problema de identificar a las personas y cargos que hoy en el fondo son la Alta Burocracia uruguaya, aunque en forma no orgánica, y establecer reglas de juego claras para ellas.

La solución neweberiana, que favorece la reproducción endógena de funcionarios para ocupar posiciones en la Alta Burocracia, en contextos de maquinarias que no han incorporado históricamente acumulaciones y especialidades en temas de gestión pública, también supone riesgos importantes para el desarrollo de una verdadera profesionalización de la gestión pública.

Resumiendo, consideramos que en la AC uruguaya, tal como está estructurada hoy en día, no están dadas las condiciones para desarrollar un diseño consistente a lógica de la Dirección Pública o Alta Conducción. A cambio proponemos un híbrido, en el que el Directivo Público es político, aunque con acreditaciones en materia de gestión, apoyado por un equipo especializado en brindarle herramientas para gestionar (asesoramiento, desarrollo de sólidos sistemas de información, etc.), para el que hay que definir aún cuáles son sus avenidas de carrera.

No obstante, tal como lo intentaron hacer Chile y NZ, si se consolidara y legitimara una estrategia de autonomización y separación de unidades encargadas de la provisión de servicios a los ciudadanos, o que admiten una simplificación “neo taylorista” de sus actividades, allí sí sería deseable avanzar con cuerpos de Directivos (o gerentes) Públicos. Esto implicaría profundizar el proceso de agencificación que la maquinaria central viene realizando, pero para subordinarlo a una lógica de profesionalización de las unidades autonomizadas, y establecimiento de claros parámetros de rendición de cuentas de su gestión y de los responsables de la misma.

La lógica de gestión profesional a través de un sistema de ADP, podría extenderse también a UE Ministeriales que merecen fuertes grados de autonomía técnica, y a los organismos autónomos de la enseñanza, estos últimos fuertemente cuestionados por sus rendimientos educacionales, que no acompañan el aumento presupuestal que han venido recibiendo desde la administración Vázquez.

En todos estos organismos creemos que, directamente dependiente del Ministro o de un Directorio colegiado, debería poder instalarse un sistema de ADP que podría tomar una combinación de elementos del sistema chileno y neocelandés. Esto significa que los Directivos Públicos (o Jefes de Servicio) deberían ser reclutados en concursos abiertos y estar sujetos a compromisos de gestión. Su contratación y elaboración del compromiso de gestión, al igual que en NZ y Chile, puede ser supervisada por una unidad especializada dentro del Servicio Civil. Pero su permanencia en el puesto de trabajo, tal como ocurre en NZ debería depender de su rendimiento medido en la calidad de los servicios que presta su agencia u organismo. El quién realiza esa evaluación y quién contrata y despide al Directivo Público, quizás teniendo en cuenta la debilidad institucional de la que parte la ONSC en el Uruguay, debería ser responsabilidad del Ministro y/o Directorio, aunque sujeto a escrutinio del Director de la ONSC, apoyado en la repartición especializada en el sistema de ADP.

Es importante tener en cuenta, si se avanzara en un modelo de este tipo, la importancia de fortalecer el rol de la ONSC, como institución de gobierno que oficia de guardián de la meritocracia, en el sentido anglosajón, y sus capacidades técnicas para intervenir en los compromisos de gestión. Esto implica también, tal como lo hacen –no sin dificultades- los neocelandeses, desarrollar un entendimiento “relacional” de los compromisos de gestión. Además de ser herramientas de “*accountability*” ciudadana, los compromisos deben ser instrumentos de permanente diálogo entre los Directivos Públicos, los responsables políticos y las autoridades del Servicio Civil, o de lo contrario serán manipulados por unos y otros para sacar provecho de sus posiciones de poder relativas.

El problema que se presenta en este tipo de diseño, si se quiere trasladar la exitosa experiencia neocelandesa, es el de la cantidad de “matrimonios” (léase Directivos Públicos y Ministros) que tendría que atender el consejero matrimonial (léase la ONSC), a fin de mantener una atención personalizada y dialógica, que evite los

conflictos antes que aparezcan. Esto es fundamental para la salud del sistema. En NZ la *Civil Service Commission* se ocupa de mantener unidos sin mayores sobresaltos a 35 matrimonios (CEOs-Ministros), mientras que en el caso de Directivos Públicos en Chile (si se evaluara corregir la politización del sistema) o Uruguay, los casos serían muchos más. Para el caso uruguayo, podría pensarse en una ONSC que haga el seguimiento de los Directivos que se constituyen al interior de unidades Ministeriales con autonomía técnica, paralelo a la creación de una agencia evaluadora de compromisos de gestión, con intervención de la academia y representantes sociales, para los compromisos de gestión de los Directivos encargados de agencias que actúan con mayores grados de descentralización.

Recientemente, el “descabezamiento” que la Dirección colegiada de ASSE hizo de algunos directores de hospitales, despertó fuertes resistencias en la propia fuerza de gobierno, ya que no estuvo basada en evaluación de su gestión, sino en razones de confianza política de los Directores que votaron por su destitución. Si bien no son señales positivas que da el gobierno en la dirección propuesta, el mal ambiente que produjeron, sumado a una actitud crítica de la prensa, puede significar un caldo de cultivo favorable para avanzar más adelante en un acuerdo político para introducir el sistema de ADP.

Por último, los avances que el Uruguay recientemente viene haciendo –a la uruguaya, es decir, gradualmente y sin demasiada consistencia-, en materia de fortalecimiento de sistemas de información estratégica, y presupuestación por resultados, podrían crear los escenarios favorables para realizar un movimiento responsable hacia la delegación de autonomía de gestión en la figura de los Directivos Públicos. Pero es indispensable seguir avanzando a paso firme en el fortalecimiento de las agencias centrales de gobierno (MEF, OPP, ONSC), para que estén en condiciones de coordinar y monitorear la compleja matriz de provisión de servicios que resultaría de este proceso. Los esfuerzos de coordinación de las agencias centrales en NZ (conocidos como “*Joined up government*”), realizados en estos últimos años, son expresión de un intento de revertir las consecuencias negativas de una excesiva fragmentación de su sector público.

En definitiva, cualquier propuesta de fortalecimiento de la maquinaria central en Uruguay, en este caso a partir de la profesionalización de su Alta Burocracia, debe

partir del afinado análisis de las restricciones y oportunidades que le brinda su contexto institucional y cultural previo. Pero esto no significa que no valga la pena sacar apuntes de otras intentos similares, que ya sea por sus éxitos o fracasos, o por los contextos en los que se desarrollaron, arrojan importantes lecciones aprendidas para pensar el diseño y los determinantes que pueden llevar a que una propuesta específica se ajuste mejor a las necesidades del sector público uruguayo.

6. Bibliografía

- Aucoin, P. (1990): “Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums, en *Governance*, Vol.3, No.2, pp.125-137.
- Banco Mundial (1998): *Más allá del consenso de Washington. La hora de la reforma Institucional*, Washington.
- Beyer, H. (2002): “Las Reformas del Estado en Nueva Zelanda”, en *Reforma del Estado*, Vol. II, Dirección Pública y Compras Públicas, Santiago de Chile, CEP, pp.168-207.
- Bouckaert, G. & Pollit, C. (2004): “*Public Management Reform: A Comparative Analysis*”, USA, Oxford University Press.
- Campbell, C. (1986): *Managing the Presidency*, Pittsburgh, PA, University of Pittsburgh Press.
- Costa, R. & Waissbluth, M. (2007): “Tres años del Sistema de Alta Dirección Pública: Balances y Perspectivas”, en *Serie Gestión*, Documento de trabajo N° 94, Santiago de Chile.
- Clark (2001) citada en Reardon, J. & Gray, T (2007): “About Turn: An Analysis of the Causes of the New Zealand Labour Party's Adoption of Neo-liberal Economic Policies, 1984- 1990”, *The Political Quarterly*, Vol.78, Number 3 (jul-set), pp. 447-455.
- Cunill, N. (2009): *La modernización de la gestión pública en Chile y su impacto en el proceso de descentralización*, Santiago, FLACSO- InWEnt..

- Derlien, H. (1992): "Observations on the State of Comparative Administration Research in Europe –Rather Comparable than Comparative", en *Governance*, Vol.5, pp.279-311.
- Fuentes, G., Narbondo, P. y Rumeau, D. (2010): "Marcha, contramarcha y bloqueos de la reforma de Administración Central" en: *Reforma del Estado y Políticas Públicas de la Administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos*, Montevideo, Fin de Siglo (en imprenta).
- Gregory, R. (1998): *A New Zealand Tragedy: Problems of Political Responsibility*, Wellington, Victoria University, Balckwell Publishers.
- Gregory, R. (2001): "Transforming Governmental Culture: A Sceptical View of New Public Management, en Christensen, T. & Laegreid, P. (eds.) *New Public Management: the transformation of ideas and practice*, Aldershot, Ashgate, pp. 231-261.
- Hall, J. (1954): *La Administración Pública en el Uruguay. Sugerencias para una Reforma de la Organización Administrativa*, Montevideo, Instituto del Libro.
- Hood, C. (1990) : "De-Sir Humphreying the Westminster Model of Bureaucracy: A New Style of Governance", en *Governance*, Vol 3, No 2, pp. 205-214.
- Hood, C. (1998): "Individualized Contracts for Top Public Servants: Copying Business, Path-Dependent Political Re-engineering or Trobiand Cricket", en *Governance*, Vol.11, pp.443-462.
- Hood, C. & Dunlevay, P. (1994): "From old public administration to new public management", en *Public Money and Management*, Vol.14 (jul-set), pp. 9-16.
- Instituto Libertad y Desarrollo (2008) "Sistema de Alta Dirección Pública: camino recorrido y por recorrer". *Temas Públicos* N° 880, Santiago de Chile.
- Irwin (1997): "An Analysis of New Zealand Public Management System" en *OECD Occasional Papers, New Public Management*, Paris.
- Kuperus, H & Rode, A. (2008): *Top public managers in Europe*, Maastricht, European Institut of Public Administration.
- Lambertini, G. & Silva, E. (2009): "Hacia un perfeccionamiento del Sistema de Alta

- Dirección Pública”.En *Un mejor Estado para Chile: propuestas de modernización reforma*, Consorcio para la Reforma del Estado, Santiago de Chile, pp. 315 -350.
- Longo, F. (2002): *El desarrollo de competencias directivas en los sistemas públicos: una prioridad del fortalecimiento institucional*, paper presentado en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa.
- Löffler, E. (1997): *The Modernization of the Public Sector in an International Comparative Perspective*, Speyerer Forschungsberichte No. 174, Speyer, Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung.
- Luis Cruz, S. (1995): “La Estructura del Estado Chileno”, en *Serie Modernidad y Sindicalismo*, Nº 2, Santiago de Chile, CETRA- OEAL.
- Marcel, M. (2002): “Las Reformas del Estado en Nueva Zelanda”, en *Reforma del Estado*, Vol. II, Dirección Pública y Compras Públicas, Santiago de Chile, CEP, pp. 213 a 283.
- Marcel, M. & Toha, C. (1998): “Reforma del Estado y de la Gestión Pública”, en Cortázar, R. & Vial, J. (eds.) *Construyendo Opciones. Propuestas Económicas y Sociales para el Cambio de Siglo*, Santiago, Ediciones Dolmen-CIEPLAN, pp. 575- 634.
- Moore, M. (1995): *Creating Public Value: Strategic Management in Government*, Cambridge, Mass., Harvard University Press.
- Narbondo & Ramos (2002): “La Reforma de la Administración Central en el segundogobierno de Sanguinetti: realizaciones y déficit de un enfoque gerencialista”, en Mancebo et al. *Uruguay: La Reforma del Estado y las políticas públicas en la democracia restaurada (1985-2000)*, Montevideo, Banda Oriental, pp. 13-39.
- New Zealand Treasury (1987): “*Government Management: Briefing to the Incoming Government*”.
- Norman, R. (2005): *Obedient Servants?, Management freedoms & accountabilities in the New Zealand public sector*, Wellington, Victoria University Press.

- Oszlack, O. (1972): *Diagnóstico de la Administración Pública*, Montevideo, Instituto Nacional del Libro.
- Palmer, G. (1979): *Unbridled Power? An interpretation of New Zealand's constitution and government*, Wellington-New York : Oxford University Press.
- Panizza, F. (2002): “La primacía de la política: Discurso e instituciones en la Reforma de la Administración Pública Uruguaya”, en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, No.13, Montevideo, ICP, pp. 59-94.
- Peters, G. (2009), *The Politics of Bureaucracy (6th edition)*, London, Routledge.
- Peters, G. (1998): *Comparing Public Bureaucracies: Problems of Theory and Method*, Tuscalosa, University of Alabama Press.
- Peters, G. & Savoie, D. (1994): “Civil service reform: misdiagnosing the patient?”, en *Public Administration Review*, Vol.55, pp.418-425.
- Ramírez Alujas, A. (2004): *El proceso de reforma del Estado y modernización de la gestión pública en Chile. Lecciones, experiencias y aprendizajes (1990-2003)*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Ramos, C. (1993): “La racionalidad de la gestión pública en el contexto de la Reforma del Estado”, en Bodemer, K. (comp.) *La Reforma del Estado: Más allá de las Privatizaciones*, Montevideo, FESUR, pp.52-82.
- Ramos, C. (2009): “Radiografía del cambio de paradigma en la administración pública”, Montevideo, Tradinco.
- Reardon, J. & Gray, T (2007): “About Turn: An Analysis of the Causes of the New Zealand Labour Party's Adoption of Neo-liberal Economic Policies, 1984-1990”, *The Political Quarterly*, Vol.78, Number 3 (jul-set), pp. 447-455.
- Reid, G. & Scott, G. (1994): “Public Sector Human Resource Management in Latin America and the Caribbean”, en Chadhry, S. et alt. *Civil service reform in Latin America and the Caribbean*, Washington, World Bank Publications, pp.39-81.
- Sayagués Laso (1974): *Tratado de Derecho Administrativo*, Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria.
- Scott, G. (2001): *Public Sector Management in New Zealand*, Canberra-Melbourn-

- Wellington, Center for Law and Economics, Australian National University.
- Schick, A. (2003) “ The performing State Reflections on an Idea whose Time Has Come, but whose Implementation Has not come” (2004) en *Revista del Clad, Reforma y Democracia*, N°31, Caracas.
- Villoria, M (2008): *La Función Directiva Profesional*, Madrid, Instituto Universitario Ortega y Gasset.
- Waissbluth ,M. (2005) “*La Gerencia Pública en Chile*”, *Revista Trend Management*.
Diciembre 2005
- Waissbluth, M. (2006): “*La Reforma del Estado en Chile 1990-2005: De la confrontación al consenso*”, *Revista PUBLIC*, Barcelona.
- Zaviezo, L & Undurraga I. (2007) “*Diseño y seguimiento de convenios de desempeño de los Directivos Públicos*” Informe Final. Universidad de Chile- Dirección Nacional de Servicio Civil. Santiago de Chile
- Zuñanic, L. & Iacovello, M. (2010): “The Weakest Link: The Bureaucracy and Civil Service Systems in Latin America”, en *How Democracy Works: Political Institutions, Actors, and Arenas in Latin American Policymaking*, IADB, pp. 147-176.