

Separación institucional de funciones.

■ Marco conceptual y experiencia comparada

MARIO DRAGO

Ph.D. en Social and Political Sciences del European Univesity Institute, Italia. Sociólogo de la Universidad de Chile. Se ha desempeñado como analista de los ministerios Secretaría General de Gobierno y Secretaría General de la Presidencia. Actualmente es director del minor en Ciencia Política de la Escuela de Gobierno de la Universidad Adolfo Ibáñez.

KATHERINE ROSS

Licenciada en Ciencias Políticas y Gubernamentales con mención en Gestión Pública de la Universidad de Chile. Diplomada en “Métodos de Análisis en Inteligencia Estratégica”, impartido por el Instituto de Asuntos Públicos, de la misma universidad.

Introducción

“No obstante la diferenciación funcional entre ministerios y servicios públicos que está establecida en la legislación —según la cual los primeros tienen funciones esencialmente ligadas a la elaboración y evaluación de políticas, mientras que los segundos tienen a su cargo el desempeño de las tareas ejecutivas que surgen de lo anterior—, en la práctica el sistema no opera de esta forma. Si bien los ministerios son responsables de la definición de políticas sectoriales, en la actualidad dicha función está frecuentemente entrelazada con la de ejecución”.¹

La separación de funciones dentro del Estado, entre las de *formulación de políticas públicas* y las de *ejecución* de las mismas, ha sido vista como un requisito para promover una mayor profesionalización y estabilidad de la gestión pública, enfatizando la eficiencia, eficacia y calidad de la ejecución e implementación concreta de las políticas definidas por las autoridades políticas,² y así responder mejor y en forma imparcial a las necesidades de los ciudadanos dentro de un régimen democrático.³

En efecto, dentro de un régimen democrático el Estado debe ser capaz de garantizar a todos los ciudadanos un trato igualitario e imparcial, y desempeñar sus

1. Términos de Referencia Estudio ‘Separación Institucional de Funciones’, *Consortio para la Reforma del Estado*.

2. Jorge Marshall & Mario Waissbluth (2007). “Reforma del Estado en Chile: Una oportunidad”, *Expansiva, Serie En Foco*, 122, Santiago de Chile, p. 9.

3. “Para la ciudadanía, el profesionalismo de los ejecutores, al igual que la posibilidad de que ellos desarrollen carreras que se extiendan más allá de la duración de un gobierno, es más importante que su afinidad política”. Salvador Valdés (ed.) (2002), *Reforma del Estado, Vol. II: Dirección Pública y Compras Públicas*, Santiago de Chile: Centro de Estudios Públicos (CEP) p. 358.

funciones en forma profesional, con eficiencia y eficacia, más allá de consideraciones o discriminaciones de carácter político-electoral, empleando los recursos públicos puestos a su disposición con probidad y eficiencia de acuerdo a normas generales de buen servicio público.⁴

Históricamente, en las democracias avanzadas, ello ha tenido que ver con la instauración de un Servicio Civil o cuerpo de funcionarios públicos (*civil servants*) de carácter *permanente*, con un alto nivel de preparación profesional y técnica para desempeñar eficazmente sus funciones, políticamente *neutrales* ante el gobierno de turno, y cuyo reclutamiento, promoción y remoción está basada fundamentalmente en el *mérito* por sobre cualquier otra consideración. Por contraste, uno de los grandes déficit del sector público en América Latina ha sido la debilidad institucional del servicio público, donde los funcionarios públicos, no obstante su importante número, han estado tradicionalmente sometidos al control político de los gobiernos y autoridades de turno, por lo que procesos de reclutamiento, promoción y remoción han obedecido más a consideraciones de naturaleza *política* que al mérito y la competencia profesional, lo que repercute en una baja capacidad para responder a las necesidades de los ciudadanos.⁵

Con diversos matices, como se verá más adelante, en las democracias avanzadas se observa no solo un fuerte e institucionalizado Servicio Civil, sino también una clara tendencia hacia una separación institucional de, por un lado, las funciones de *elaboración y formulación de políticas públicas*, a cargo del personal propiamente 'político' perteneciente al partido o la coalición de la administración gobernante y por lo tanto de naturaleza *temporal*, y, por otro, de las funciones de *ejecución e implementación* de las políticas públicas definidas por las autoridades políticas, las que están a cargo de un cuerpo de altos directivos y funcionarios de carácter permanente, reclutados y promovidos de acuerdo a criterios de competencia y mérito profesional y técnico en el desempeño de sus funciones y tareas. El ejemplo característico es el del Reino Unido, donde desde hace siglos existe una clara distinción entre funcionarios públicos pertenecientes al *Civil Service*, de carácter permanente (*Permanent Civil Servants*), y funcionarios nombrados políticamente en cargos de dirección política o como asesores de naturaleza política de ministros y otras autoridades políticas (*Temporary Civil Servants*).⁶

En Chile el caso más cercano al ejemplo inglés es el de la Cancillería (Ministerio de Relaciones Exteriores), donde existen funcionarios de carrera que ingresan en los niveles inferiores del denominado "Servicio Exterior" y que a lo largo de su carrera funcionaria son promovidos a diversas funciones en forma ascendente,

4. Jorge Marshall & Mario Waissbluth (2007). "Reforma del Estado en Chile: Una oportunidad", *Expansiva*, Serie *En Foco* 122, Santiago de Chile.

5. Véase Rose-Ackerman (2007), "Public Administration and Institutions in Latin America".

6. Véase Simon James et al. (2007), "Political Advisors and Civil Servants in European Countries", *Sigma Paper*, 38, OECD, p. 64.

con una importante independencia y autonomía respecto del gobierno de turno. Los funcionarios del “Servicio Exterior” son en principio políticamente neutrales y deben desempeñar sus cargos con lealtad al gobierno democráticamente elegido, con independencia de su propia orientación ideológico-política. La existencia de una recurrente tensión entre ‘diplomáticos de carrera’ y los nombrados políticamente por el gobierno de turno en destinaciones del Servicio Exterior no es más que una confirmación de la presencia de este cuerpo profesional de funcionarios públicos permanentes, es decir, “de carrera”.

Recientemente se alcanzó un importante grado de consenso y acuerdo político entre las dos mayores coaliciones políticas del país, así como con los gremios de trabajadores del sector público, sobre la necesidad de reducir drásticamente el alto número de funcionarios públicos nombrados políticamente (“cargos de confianza política”) y generar un Servicio Civil de naturaleza permanente y un cuerpo de Altos Directivos Públicos de excelencia, contratados por concursos públicos basados en el mérito.⁷

En efecto, la Ley 19.882 de junio de 2003, denominada Ley del Nuevo Trato Laboral, así como otras reformas legales introducidas durante los últimos años, han puesto las bases para la formación de un Servicio Civil de carácter permanente y la generación de un Sistema de Altos Directivos Públicos (SADP), reclutados por concurso público, tendiendo a una progresiva reducción del número e importancia de los funcionarios nombrados (y removidos) políticamente.⁸

De acuerdo al nuevo Sistema de Alta Dirección Pública (SADP) introducido por la citada ley, en principio todos aquellos funcionarios “que desempeñen cargos de jefaturas en la dirección de órganos o servicios públicos o en unidades organizativas de estos, y cuyas funciones sean predominantemente de ejecución de políticas públicas y de provisión directa de servicios a la comunidad”, deberán ser contratados por concurso público de acuerdo a las normas, procedimientos y criterios fijados en la ley para el SADP.⁹ No obstante ello, aún existe una serie de organismos estatales que están excluidos en la misma ley del SADP.¹⁰ Cabe

7. Véase SEGPRES (2006) *Reforma del Estado en Chile 1990-2006*, pp. 33-61. Véase también la Ley 19.882, del Nuevo Trato, publicada en el *Diario Oficial* el 23 de junio de 2003, que creó la Dirección Nacional del Servicio Civil, el Consejo de Alta Dirección Pública y el denominado Sistema de Alta Dirección Pública (SADP).

8. Para un análisis más detallado de las características de la administración del personal del sector público en Chile, véase Enrique Rajevic, Felipe Goya & Carlos Pardo (2002) “Los Puestos Directivos en el Estado Chileno - Hacia un Sistema de Gerencia Pública”, en Salvador Valdés (ed.) *Reforma del Estado - Vol. II: Dirección Pública y Compras Públicas* (Santiago de Chile: Centro de Estudios Públicos); pp. 41-125.

9. Artículo 35 de la Ley 19.882.

10. La propia Ley excluye del SADP a “las subsecretarías, Presidencia de la República, Servicio Electoral, Consejo de Defensa del Estado, Casa de Moneda de Chile, Dirección de Seguridad Pública e Informaciones, Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales, Comité de Inversiones Extranjeras, Corporación de Fomento de la Producción, Superintendencia de Valores y Seguros, Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, Servicio de Impuestos Internos, Dirección de Presupuestos, Gendarmería de Chile, Servicio Nacional de Menores, Dirección General de Obras

destacar además que, a diferencia de otros países que cuentan con un Servicio Civil de carácter permanente, en el caso de Chile los altos directivos públicos se definen como cargos “de exclusiva confianza de la autoridad competente”.¹¹

Así, el SADP tácitamente separa los cargos de *nombramiento político* (ministros, subsecretarios, intendentes, gobernadores, embajadores, servicios públicos y organismos excluidos del SADP) de los de *nombramiento por concurso público* (jefaturas a cargo de la dirección de órganos o servicios públicos o de unidades organizativas de estos, y cuyas funciones sean predominantemente de ejecución de políticas públicas y de provisión directa de servicios a la comunidad).

Por otra parte, ya desde 1986, la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado (Ley 18.575) establece una distinción entre ministerios y servicios públicos, asignándole a los primeros la función de “proponer y evaluar las políticas y planes correspondientes, estudiar y proponer las normas aplicables a los sectores a su cargo, velar por el cumplimiento de las normas dictadas, asignar recursos y fiscalizar las actividades del respectivo sector”,¹² y a los segundos la de “satisfacer necesidades colectivas, de manera regular y continua” aplicando las “políticas, planes y programas” definidas por los ministerios.¹³ Es decir, la Ley 18.575 establece una *separación institucional de funciones* entre las de formulación de políticas (“proponer y evaluar políticas y planes”) y las de *ejecución* (“satisfacer necesidades colectivas, de manera regular y continua” de acuerdo a las políticas, planes y programas definidas por la autoridad política), las primeras a cargo de los ministerios y las segundas a cargo de los servicios públicos.

CUADRO 1

Ministerios	Servicios Públicos
Formulación y evaluación de políticas y planes	Satisfacer necesidades colectivas, de manera regular y continua (ejecución)

Públicas, Dirección de Planeamiento del Ministerio de Obras Públicas, Oficina de Estudios y Políticas Agrarias, Superintendencia de Seguridad Social, Dirección del Trabajo, Fondo Nacional de Salud, Comisión Nacional de Energía, Instituto Nacional de Deportes de Chile, Servicio Nacional de la Mujer, Instituto Nacional de la Juventud, Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, Servicio Nacional del Adulto Mayor, Comisión Nacional del Medio Ambiente, Dirección Nacional del Servicio Civil y las Instituciones de Educación Superior de carácter estatal” (art. 36 de la Ley 19.882).

11. Artículo 35 de la Ley 19.882.

12. “Los ministerios son los órganos superiores de colaboración del Presidente de la República en las funciones de gobierno y administración de sus respectivos sectores, los cuales corresponden a los campos específicos de actividades en que deben ejercer dichas funciones.

Para tales efectos, deberán proponer y evaluar las políticas y planes correspondientes, estudiar y proponer las normas aplicables a los sectores a su cargo, velar por el cumplimiento de las normas dictadas, asignar recursos y fiscalizar las actividades del respectivo sector.

En circunstancias excepcionales, la ley podrá encomendar alguna de las funciones señaladas en el inciso anterior a los servicios públicos. Asimismo, en los casos calificados que determine la ley, un ministerio podrá actuar como órgano administrativo de ejecución” (art. 22).

13. “Los servicios públicos son órganos administrativos encargados de satisfacer necesidades colectivas,

Sin embargo, en la práctica, muchos ministerios llevan a cabo tareas de ejecución de políticas, planes y programas, mientras que también hay servicios públicos que mezclan tareas de ejecución con las de formulación de políticas.¹⁴

Ello genera una serie de problemas. Entre otros:

- Hay ministerios que derivan la responsabilidad de formulación de políticas en servicios públicos descentralizados, y a la vez el control de gestión se hace recaer en los niveles centrales de gobierno. Así, no resulta posible controlar debidamente al ministerio respectivo y los servicios descentralizados no son evaluados por quien correspondería, generándose una situación abiertamente asimétrica.
- La estructura funcional de la administración pública contiene ambigüedad en la asignación de tareas a determinados servicios, lo cual, además de generar confusión, produce en no pocos casos duplicidad de funciones.
- Algunas instituciones con facultades fiscalizadoras concentran un grado de poder excesivo, careciéndose de mecanismos adecuados de contrapeso que protejan a los ciudadanos. Esto ocurre especialmente en aquellos casos en que la entidad prestadora de un servicio ejerce al mismo tiempo labores de fiscalización.
- La falta de un sistema de rendición pública de cuentas de parte de las entidades descentralizadas desincentiva una gestión más eficiente.
- Se advierte una ausencia de mecanismos efectivos de retroalimentación entre las entidades que ofrecen los servicios y la comunidad de personas que los demanda, lo cual impide que a través del tiempo se vaya produciendo una adecuación eficiente de los servicios provistos.¹⁵

Tal confusión y ambigüedad de funciones, y consiguientemente, en las facultades y responsabilidades dentro del sector público chileno, se manifiesta tanto a nivel *horizontal* (ministerios y sus servicios dependientes), como *vertical* (entre el nivel central y los niveles ‘descentralizados’).

Por otra parte, hay múltiples casos en los que quienes están a cargo de la ejecución de políticas, planes y programas, no cuentan con la necesaria autonomía y flexibilidad para *hacer gestión* con los recursos puestos a su disposición, viéndose excesivamente sometidos tanto a las directrices y criterios de la entidad a cargo

de manera regular y continua. Estarán sometidos a la dependencia o supervigilancia del Presidente de la República a través de los respectivos ministerios, cuyas políticas, planes y programas les corresponderá aplicar, sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 22, inciso tercero, y 30.

La ley podrá, excepcionalmente, crear servicios públicos bajo la dependencia o supervigilancia directa del Presidente de la República” (art. 28).

14. Jorge Marshall & Mario Waissbluth (2007). “Reforma del Estado en Chile: Una oportunidad”, *Expansiva, Serie En Foco* 122, Santiago de Chile, p. 9.

15. Términos de Referencia Estudio ‘Separación Institucional de Funciones’, *Consortio para la Reforma del Estado*.

de la tarea de formulación de políticas, como a los que impone aquella a cargo de la asignación de los recursos. Ello genera así una falta de compromiso y responsabilidad con los resultados por parte de quienes están a cargo de la ejecución de las políticas, planes y programas.

La actual *confusión* y *ambigüedad* entre las funciones de formulación de políticas y las de ejecución de las mismas produce o agrava los siguientes problemas:

- Dificulta la identificación de responsabilidades sobre tareas, acciones y procesos, y la evaluación de sus resultados;
- Dificulta el control y la fiscalización sobre la gestión pública;
- Diluye y confunde las facultades y responsabilidades políticas con las administrativas y de gestión;
- Dificulta la adopción oportuna y eficaz de medidas correctivas;
- Dificulta el control ciudadano sobre la gestión del gobierno y del sector público y sus organismos especializados, así como de los resultados de tal gestión;
- Favorece el uso de influencias indebidas, tratamientos arbitrarios y/o discriminatorios, y formas ilegítimas de influencia política, facilitando prácticas reñidas con la *probidad* y que merman el carácter *impersonal, transparente y público* que debería caracterizar a la gestión pública en una sociedad democrática.

En breve, la actual ambigüedad y confusión de funciones implica problemas tanto de *gestión* (eficiencia y eficacia) como de *governabilidad democrática*, comprometiendo la calidad de los resultados de la acción del sector público.¹⁶ En efecto, estos problemas debilitan la institucionalidad estatal y afectan negativamente la calidad de la gestión de las políticas públicas,¹⁷ reduciendo la efectividad y legitimidad del sector público ante los ciudadanos y comprometiendo la confianza de estos en el Estado y sus funcionarios con las tareas y recursos puestos a su disposición.¹⁸ Más aún, y cómo se ha visto en otros países de la región, estos problemas amenazan la confianza ciudadana en las instituciones públicas y en el propio sistema político democrático. La OECD (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) ha enfatizado, recientemente, que,

Valores tales como la probidad y hacer lo correcto (*propriety*) no son solo fines en sí mismos, su demostración a través del comportamiento de los servidores públicos contribuye a la aceptación de los ciudadanos a ser gobernados.¹⁹

16. Jorge Marshall & Mario Waissbluth (2007). "Reforma del Estado en Chile: Una oportunidad", *Expansiva*, Serie *En Foco* 122, Santiago de Chile, p. 2.

17. R. Kent Weaver & Bert A. Rockman (1993). *Do Institutions Matter?: Government Capabilities in the United States and Abroad*, Washington D.C.: Brookings Institution.

18. BID (2006). *La política de las Políticas Públicas - Progreso económico y social en América Latina - Informe 2006*, Banco Interamericano de Desarrollo/Harvard University/Editorial Planeta.

19. OECD (2000). *Trust in Government: Ethics Measures in OECD Countries*, Paris: OECD.

Por todo lo anterior, el Consorcio para la Reforma del Estado ha considerado necesario realizar un estudio destinado a analizar el problema de la separación institucional de funciones en el Estado, entre las funciones propiamente políticas y las de ejecución, desarrollando un marco conceptual y revisando la experiencia internacional en la materia, con el objeto de formular propuestas para un mejoramiento de la gestión pública en el seno del Estado chileno. A tal fin responde el presente documento.

Marco conceptual

En un régimen democrático el sector público conlleva una permanente tensión interna entre la naturaleza intrínsecamente *política* de la función de gobierno²⁰ y las tareas propias del Estado como ejecutor de *políticas públicas* dirigidas a todos los ciudadanos. En efecto, la legitimidad del Estado democrático viene dada por un conjunto complejo de reglas y arreglos institucionales destinadas a impedir el uso del poder de coacción que posee el Estado para gobernar en favor de los gobernantes o de un determinado grupo de ciudadanos, garantizando que el uso del poder y recursos de que dispone el Estado estén al servicio de todos los ciudadanos sin distinción. Las políticas públicas, por su propia naturaleza, están orientadas en principio a mejorar el bienestar de todos los miembros de un Estado, procurando que tanto los costos como los beneficios de las políticas y acciones del sector público se distribuyan en forma difusa —no concentrada— entre todos los ciudadanos.

Tal como no es concebible —ni deseable— un Estado ‘despolitizado’ (el Estado como mero “administrador de las cosas” propio de varias utopías que han llevado a soluciones totalitarias), tampoco es deseable ni compatible con un régimen democrático un Estado dominado por una parte de la sociedad que gobierna y usa sus cargos y los recursos públicos en su propio beneficio y para preservarse en el poder.

La versión más extrema del Estado impersonal con funcionarios públicos (*civil servants*) políticamente neutrales y cuyo proceder se ajusta en forma precisa a reglas preescritas (burócratas) es comúnmente atribuida a Max Weber y su modelo de Estado burocrático, donde este calificativo debe entenderse en un sentido descriptivo y no valorativo, como expresión extrema de ‘racionalidad organizacional’.

Weber caracterizó al *Estado burocrático moderno* por la existencia de agencias permanentes y especializadas funcionalmente, con una jurisdicción fija, compuestas por funcionarios profesionales con una carrera estable, establecida por ley y basada en el mérito, que son designados y gobernados en forma jerárquica

20. Alex Matheson et al. (2007). “Study on the Political Involvement in Senior Staffing and on the Delineation of Responsibilities Between Ministers and Senior Civil Servants”, *OECD Working Papers on Public Governance*, 2007/6, OECD Publishing, p. 8.

e impersonal de acuerdo a reglas generales prescritas, con rutinas y procedimientos estandarizados, que actúan y se comunican sobre la base de documentos escritos, son pagados con una remuneración regular y se dedican en forma exclusiva y completa a su función.²¹

Según este modelo, la división del trabajo entre *políticos* y *administradores* o *burócratas* funcionaría mejor cuando existe una clara distinción entre las funciones de cada uno de estos actores. En este sentido, los funcionarios o administradores deben proceder como ejecutores y asesores técnicos, subordinados a los políticos, representantes soberanos de la voluntad popular. Por lo tanto, las competencias del burócrata deberían ser ‘neutrales’.²²

Sin embargo, aun cuando los políticos son quienes tienen la responsabilidad de definir las políticas a ser aplicadas por los burócratas, existe el peligro —vislumbrado por Weber— de que los funcionarios de carrera puedan dominar a los políticos gracias a su mayor conocimiento, especialización técnica y experiencia, en contraste con el frecuente cambio de ministros y su consiguiente desconocimiento respecto a su sector.²³ Tal *asimetría de información* entre el *principal* y el *agente* favorecería a este último, dificultando el control y dirección del político sobre el burócrata, ya que éste puede ocultarle información importante al principal. Este *problema de agencia* inherente a la moderna organización estatal burocrática podría favorecer la tendencia creciente hacia la formalización de acuerdos sobre objetivos y metas de desempeño entre ministros y autoridades políticas y funcionarios administradores o burócratas, así como entre el Legislativo y el Ejecutivo, como una forma de reducir la *asimetría de información* entre estos actores.²⁴

Sin embargo, el modelo weberiano de Estado burocrático raramente puede ser encontrado en forma pura en la realidad, ya que la administración pública es esencialmente una *creación política*, y por tanto, nunca puede ser completamente ‘neutra’ o ‘apolítica’.²⁵ Los burócratas, al ejecutar las políticas públicas y entregar un servicio público a los ciudadanos, inevitablemente se ven envueltos en un papel político al decidir quién recibe qué desde el sector público.²⁶

De hecho, a nivel internacional, se ha observado una tendencia hacia una creciente ‘politización’ de la función pública, con un aumento de cargos designados políticamente y un mayor papel desempeñado por autoridades políticamente de-

21. Max Weber (1978). *Economy and Society*, Berkeley: University of California Press, Vol. II, pp. 956-962.

22. Matheson et al. (2007), p. 8.

23. Matheson et al. (2007), p. 8.

24. Matheson et al. (2007), p. 8.

25. B. Guy Peters & Jon Pierre (2004). *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective - The Quest for Control*. London: Routledge. Citado por Matheson (2007).

26. Tom Christensen & Per Laegreid (2004). “Autonomization and Policy Capacity: The Dilemmas and Challenges Facing Political Executives”, en M. Painter and J. Pierre (eds.) *Challenges to State Policy Capacity: Global Trends and Comparative Perspectives*, Basingstokes: Palgrave. Citado por Matheson (2007).

signadas en responsabilidades que habían sido tradicionalmente desempeñadas por funcionarios públicos de carrera.²⁷

Se ha criticado esta tendencia argumentando que cuando los funcionarios públicos del Servicio Civil no se sienten en libertad para dar consejo en forma independiente y franca a los políticos y no “hablar con la verdad al poder”,²⁸ se hacen más limitadas las opciones para los políticos pues se debilita un aspecto clave en la función de evaluación de políticas. Asimismo, esta tendencia puede retroalimentarse si los funcionarios de carrera no se sienten tomados en cuenta por los políticos al momento de adoptar decisiones. Ello puede conducir a su vez a hacer cada vez menos atractivo el servicio público como alternativa de desarrollo laboral, al percibirse que los puestos importantes tienden a ser llenados por personas designadas políticamente.²⁹

En contraposición, se ha planteado también que esta tendencia hacia una mayor politización en el servicio público no solo sería comprensible sino también hasta cierto punto necesaria, ya que las autoridades políticas tienen el legítimo derecho a controlar y dirigir la organización pública que encabezan de acuerdo a las orientaciones y prioridades de política adoptadas por el gobierno democráticamente elegido. En un contexto altamente competitivo dentro del Estado —entre ministros, parlamentarios u otras autoridades o grupos que pueden bloquear la toma de decisiones—, los ministros requieren profesionales comprometidos en desarrollar el programa de gobierno.³⁰

Las propias reformas y desregulaciones impulsadas bajo el impulso de la denominada *Nueva Administración Pública*, han reducido el control de los políticos sobre los burócratas, especialmente sobre quienes se desempeñan en agencias regulatorias. Sin embargo, dado que a los ojos del público los ministros son todavía vistos como responsables de las acciones de estas agencias, estos podrían intentar controlar las acciones de sus agencias y departamentos por la vía de designar a personal de su confianza para implementar sus decisiones de política y asegurar que respondan a sus directrices.³¹ En efecto, a mediados de los años setenta, Richard Rose argumentó que históricamente los funcionarios del Servicio Civil británico se habían mostrado poco dispuestos y flexibles para adaptarse a los cambios en las prioridades de las autoridades políticas.³²

27. Matheson et al. (2007), p. 8.

28. Aaron Wildavsky (1987). *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*, New Brunswick, N.J.: Transaction Publishers.

29. Matheson et al. (2007), p. 8.

30. “En un sistema político democrático, el gobierno requiere de cuadros leales y convergentes con su propia política en el nivel de diseño de políticas, para hacerse responsable ante la ciudadanía”. Salvador Valdés (ed.) (2002) *Reforma del Estado, Vol. II: Dirección Pública y Compras Públicas*. Santiago de Chile: Centro de Estudios Públicos (CEP) p. 357.

31. B. Guy Peters & Jon Pierre (2004). *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective - The Quest for Control*, London: Routledge. Citado por Matheson (2007).

32. Richard Rose (1976). *The Problem of Party Government*, Londres: Palgrave Macmillan. Citado por Matheson (2007).

En este sentido, aun cuando es complejo definir un punto medio, parece necesario encontrar un equilibrio entre la *eficiencia*, *neutralidad política*, *profesionalismo* y *estabilidad* de los funcionarios públicos y el principio de correspondencia y lealtad (*responsiveness*) de los funcionarios públicos con la agenda y prioridades de las autoridades del gobierno electo. Tal como señala Salvador Valdés (2002):

En la perspectiva de eficiencia, es esencial que la profesionalización no reduzca la gobernabilidad, entendida como la formación de alianzas estables capaces de actuar en forma coordinada. Una sustitución de los recomendados políticos en los cargos de formulación de políticas –asesores de ministerios y subsecretarios, algunos embajadores– por tecnócratas sin compromiso con la alianza de gobierno, reduciría la gobernabilidad pues privaría a los partícipes de la coalición de uno de los incentivos para seguir siendo leales. Ese extremo también podría ser ineficiente, en cuanto desperdiciaría las ganancias que logra un equipo afiatado, que aprovecha las confianzas mutuas establecidas en ámbitos partidistas. Por todo eso, conviene a la ciudadanía que los cargos de formulación de políticas dependan de la confianza de los políticos de la coalición que ganó la elección presidencial. Este razonamiento no se extiende a los ejecutores de las políticas.³³

Legitimidad gubernamental, indicador clave de un balance adecuado

La OECD ha propuesto un marco analítico para comprender las disyuntivas que enfrenta el esfuerzo por procurar un adecuado balance entre la necesidad de contar con un servicio público profesional, estable, no-politizado y al servicio de todos los ciudadanos, y la correspondencia y lealtad de los funcionarios públicos a las políticas y prioridades del Ejecutivo electo.³⁴

Se afirma así que un test clave para evaluar si el balance entre estos dos conjuntos de valores y objetivos es el adecuado, si el comportamiento del servicio público apoya la percepción de los ciudadanos sobre la *legitimidad del gobierno como institución*.³⁵ En otras palabras, la percepción pública del gobierno como legítimo sería una evidencia clave de un adecuado balance entre ambos conjuntos de valores: la confianza ciudadana en la eficiencia y eficacia de los funcionarios públicos globalmente considerados, y la correspondencia y lealtad de la administración pública con las autoridades políticamente electas.

De esta forma, la OECD propone un esquema jerárquico de conductas del servicio público, con cuatro dimensiones jerarquizadas, donde a la base se encuentra a) el respeto a la Constitución, y donde la legitimidad del gobierno se sustenta en la estabilidad y mantención de la confianza en las instituciones públicas, seguida

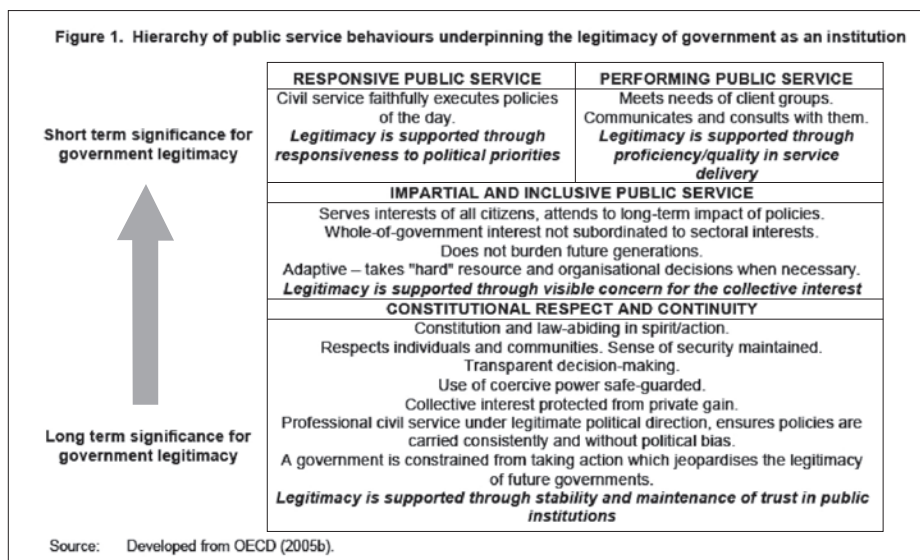
33. Salvador Valdés (ed.) (2002). *Reforma del Estado, Vol. II: Dirección Pública y Compras Públicas*, Santiago de Chile: Centro de Estudios Públicos (CEP), p. 357.

34. Alex Matheson et al. (2007). "Study on the Political Involvement in Senior Staffing and on the Delineation of Responsibilities Between Ministers and Senior Civil Servants", *OECD Working Papers on Public Governance*, 2007/6, OECD Publishing, p. 9.

35. Matheson et al. (2007), p. 9.

en un segundo nivel por b) la percepción del servicio público como un cuerpo imparcial e inclusivo, donde la legitimidad del gobierno se sustenta en una preocupación visible por el interés colectivo; sobre este nivel se alzan otros dos peldaños con igual nivel de jerarquía: c.1) un servicio público que responde a las políticas y prioridades del gobierno de turno y en c.2) el propio desempeño del servicio público de sus tareas y obligaciones y la calidad de su gestión. (Véase Cuadro 2)

CUADRO 2



Fuente: Alex Matheson et al. (2007), p. 9

De acuerdo a este esquema, en el largo plazo la legitimidad del gobierno se basa fundamentalmente en el respeto a la Constitución y la estabilidad y continuidad institucional, mientras que en el corto plazo la legitimidad del gobierno estaría basada más bien en los niveles superiores, es decir, en la lealtad de la administración con el gobierno electo y en el desempeño de sus funciones ante los ciudadanos. Respecto a este punto cabe destacar que los gobiernos se ven crecientemente forzados a ganar su legitimidad a través del desempeño y el cumplimiento de las expectativas generadas por sus promesas de servicios ofrecidos a la ciudadanía.³⁶

Así, de acuerdo a este esquema, la percepción de los ciudadanos acerca de la legitimidad del gobierno como institución es una variable clave para evaluar el desempeño del servicio civil, tanto en relación al público como a las autoridades políticas.

36. Schick, Allen (2005). "The Performing State: Reflection on an Idea Whose Time Has Come but Whose Implementation Has Not", documento preparado para la Reunión 2005 de Altos Funcionarios de Presupuesto de la OECD en Bangkok, Tailandia, Diciembre, pp. 15-16.

Revisión de experiencias internacionales

A continuación se examinan diversas experiencias internacionales recogidas en dos estudios realizados recientemente por la OECD,³⁷ con el objeto de identificar los rasgos comunes, las diferencias, los problemas y las tendencias observadas en diversos países en las relaciones entre las funciones de *formulación de políticas* y las de ejecución de las mismas, o tal como lo ha conceptualizado la OECD, entre los *cargos de nombramiento político* y los de *funcionarios de carrera* (Servicio Civil).

En el estudio llevado a cabo por Matheson et al. (2007) se analizan las medidas adoptadas por 12 países miembros respecto a la forma en que han buscado un equilibrio entre la *neutralidad política*, entendida como la entrega de servicios públicos de forma justa y equitativa, sin fines político partidistas, enfatizando operacionalmente el profesionalismo, la meritocracia y competencia de los funcionarios públicos; y por otra parte, el compromiso del personal público con las políticas del gobierno en curso (*responsiveness*). A partir del análisis de las prácticas, reglamentaciones, leyes y costumbres asociadas a la Administración Pública de 12 países miembros de la OECD,³⁸ el estudio formula las siguientes conclusiones:

1. Mientras el principio de neutralidad política en la Administración Pública, entendida como apartidismo, es apoyada por todos los países miembros de la OECD analizados, esto no significa un proceso apolítico en los nombramientos de la alta dirección pública. El uso de un sistema híbrido combina un procedimiento administrativo basado en el mérito y la experiencia, con consideraciones políticas.
2. Los países estudiados tienen una gama de leyes, convenciones y procedimientos que establecen la *división de responsabilidades entre ministros y funcionarios públicos*, e incluso en algunos casos prohibiendo que los políticos o funcionarios estén involucrados en ciertas áreas. Estos acuerdos formales pueden robustecerse gracias al desarrollo de pactos o convenciones informales basados en la cultura y la historia política y administrativa de cada país.
3. Existe una diversidad de arreglos institucionales para fiscalizar y hacer cumplir las limitaciones a la intervención política en materias de contratación de personal y en el cumplimiento de las restricciones sobre roles funcionales. Estas tareas son llevadas a cabo por organismos tales como el Poder Legislativo, Judicial y Agencias de Auditoría, sin menoscabar el aporte de otros.
4. Mientras una mayor intervención política está asociada a más restricciones formales, los acuerdos institucionales y en particular convenciones populares

37. Los estudios son respectivamente “Participación Política en el Personal Público de Mayor Rango y sobre la Delineación de Responsabilidades entre Ministros y Funcionarios Públicos de Alta Dirección Pública”, a cargo de Alex Matheson (2007), y “Asesores Políticos y Funcionarios Públicos en los Países Europeos”, a cargo de Simon James (2007).

38. Los países incluidos en el estudio de Matheson et al. (2007) son: México, Estados Unidos, Reino Unido, Francia, Suecia, Dinamarca, Bélgica, Polonia, Nueva Zelanda, Italia, Corea y Sudáfrica.

de larga data son muy significativos cuando se establecen acuerdos para asegurar un servicio público apartidista.

5. Las limitaciones impuestas a los partidos políticos respecto de su influencia en la Administración Pública varía de acuerdo a la historia administrativa y tipo constitucional de cada país. Tal intervención política puede ser una respuesta racional a situaciones en donde el Ejecutivo enfrenta ajustes estructurales que generan una multiplicidad de actores principales³⁹ que pueden bloquear sus decisiones. En pocas palabras, cuando hay múltiples actores principales, quien tiene la responsabilidad política de un sector (ministro o secretario) enfrenta un incentivo específico para la politización, la cual le permite tener un mayor control sobre una burocracia de otra manera insensible (no comprometida). Esta conclusión va en contra de lo establecido tradicionalmente por la literatura sobre Administración Pública, que advierte sobre los efectos negativos de la intervención política en la gobernabilidad y a menudo sugiere una determinación puramente administrativa en las decisiones de contratación de personal.

Por otra parte, el estudio llevado a cabo por James et al. (2007), recoge y analiza las experiencias comparativas de Dinamarca, Polonia, Portugal, España, y el Reino Unido en materia de relaciones entre asesores políticos y funcionarios públicos (*civil servants*). Sus principales conclusiones son:

1. Las relaciones entre asesores políticos y funcionarios públicos tiende a ser problemática en la mayoría de los países miembros de la Unión Europea y de la OECD. Las fricciones ocurren principalmente en contextos de transición y en aquellos países con un servicio civil de larga data donde los asesores políticos han venido introduciéndose recientemente.
2. Los funcionarios públicos y los asesores políticos tienen roles diferentes pero complementarios. Comparten la responsabilidad de brindar asesoría en materia de políticas públicas (*policy advice*) así como lealtad al ministro. Los asesores políticos brindan asesoría sobre políticas públicas desde el aspecto político. El servicio civil está encargado de la administración, ejecución e implementación de las políticas, pero también elabora opciones de política para el ministro.
3. Los asesores políticos tienen que descansar en la colaboración del cuerpo de funcionarios públicos. En retorno, los funcionarios públicos frecuentemente aprenden que los asesores políticos pueden ayudarles a comprender el ambiente político en el cual operan.
4. Las fronteras entre los asesores políticos y los funcionarios públicos deberían ser claramente comprendidas y respetadas, pero éstas constituyen más bien

39. Son actores públicos que tienen algún poder e influencia sobre las decisiones que un ministerio (y su autoridad política) puede desarrollar, el cual tiene poder de veto o bloqueo. El texto considera entre estos al Poder Legislativo (su poder deriva de la autoridad presupuestaria, la información remitida por Agencias Auditoras y el contacto con grupos de interés y lobbyistas); Otros ministerios o departamentos; actores con poder de veto derivado de fundamentos legales o reglas profesionales, o cuerpos de inspección especiales.

una línea, no un muro. Los ministros no pueden trabajar efectivamente a no ser que estos dos grupos trabajen juntos.

A continuación se presentan los principales hallazgos de los estudios de casos para países específicos. Los casos analizados corresponden a Reino Unido, Nueva Zelanda, Francia, Alemania, Estados Unidos, Dinamarca, Bélgica, España y México.

Reino Unido

El Reino Unido es un Estado regional (Inglaterra, Gales, Escocia e Irlanda del Norte), con un sistema de gobierno de Monarquía Parlamentaria, donde el Poder Legislativo es de composición bicameral.

En este país existe un Servicio Civil de larga data, con funcionarios profesionales de carrera y de carácter permanente, tradicionalmente caracterizados por una completa neutralidad política e independencia y autonomía de toda interferencia política, con un sistema de reclutamiento y promoción centralizado basado en el mérito y la antigüedad. Tradicionalmente en este país ha existido una estricta separación entre los niveles político y administrativo, siendo notablemente bajo el número de cargos de designación política. De todos los países analizados, es el que muestra la menor proporción de funcionarios designados políticamente.⁴⁰

En los tiempos recientes, una serie de importantes reformas a la Administración Pública fueron introducidas durante el gobierno de la Primera Ministro Margaret Thatcher (1979-1990), cuando se constata que la Administración Pública (el *Civil Service*) parece haberse convertido en un cuerpo prácticamente independiente del componente político del gobierno, con un bajo compromiso con la agenda y el programa de éste.

A comienzos de 1988 se dio inicio al Programa *Next Steps* (“Próximos Pasos”), cuyo objetivo fue aumentar el compromiso del *Civil Service* con las prioridades del gobierno en la entrega de los servicios estatales, implementando la visión de un servicio público transformado, en donde la prestación de los servicios se enfoca a través de acuerdos de mercado o de tipo-mercado, que son administrados por personas dotadas de autoridad y recursos para proveer los servicios bajo su responsabilidad, quienes son responsables y sujetos a rendición de cuentas por su gestión (*accountability*). Estas reformas procuraban racionalizar los costos del gobierno central, los que aparecían como extraordinariamente sobrecargados.⁴¹

La reforma se llevó a cabo por parte de un equipo de trabajo ubicado en la *Public Service Office* dentro del Gabinete de la Primera Ministro y bajo la dirección del Viceprimer Ministro.

40. Alex Matheson et al. (2007). “Study on the Political Involvement in Senior Staffing and on the Delineation of Responsibilities Between Ministers and Senior Civil Servants”, *OECD Working Papers on Public Governance*, 2007/6, OECD Publishing, pp. 14-16.

41. Jeremy Cowper (1996). “Summary of Next Steps - The United Kingdom’s Central Government Management Reform”.

Uno de los componentes principales del Programa *Next Steps* fue la separación institucional de funciones. Las agencias a cargo de la prestación de servicios de forma directa fueron convertidas en unidades administrativas discretas, unifuncionales, evaluadas sobre la base de su desempeño, y guiadas por directivos nombrados técnicamente. Estos últimos debían firmar contratos o marcos de trabajo (Contratos de Desempeño) con los departamentos o ministerios de los que dependían administrativa y financieramente, los que eran dirigidos por ministros nombrados políticamente. Asimismo, a los ministerios o departamentos liderados por ministros se les entregó la responsabilidad de la formulación de las políticas para su sector, pudiendo negociar y delegar autoridad en materia de gestión a las nuevas agencias ejecutoras, correspondiéndoles asimismo la aprobación, monitoreo y evaluación de los planes, presupuestos y nivel de cumplimiento de estas agencias.⁴²

Evaluación del programa 'Next Steps' ('próximos pasos')

Según un análisis realizado en 1996, el programa mostró importantes avances en materia de eficiencia, debido principalmente a los nuevos talentos de gestión que llegaron con los gerentes de las nuevas agencias, los que contaban con una dirección clara y un marco de trabajo definido para su gestión y ejecución. El hecho mismo de que surgieran quejas de parte de las agencias sobre las limitaciones normativas que enfrentaban, fue indicio de un importante cambio de actitud y mayor proactividad.

Se identificaron también resultados negativos cuyo origen se detectó en la ambigüedad entre las funciones de los departamentos (ministerios) y las nuevas agencias. Desde el inicio de la reforma se observó una tensión resultante de la presión ejercida por los ministros para hacer valer sus responsabilidades estratégicas frente al ejercicio de empoderamiento de los directivos de las agencias.

Respecto de la Planificación de Políticas, se observaron limitaciones en la capacidad de las agencias para reorientar los objetivos y actividades, lo cual restringía la aplicación de los planes en la práctica.

A la fecha del informe (1996), las nuevas agencias mostraban en general un importante grado de cumplimiento de los estándares y objetivos establecidos para ellas. Sin embargo, los objetivos de rendimiento parecían estar basados fuertemente en asuntos de gestión interna. Ello se valoraba como positivo en términos de transparencia, sin embargo, no reflejaban en su totalidad las actividades básicas de los organismos. Con frecuencia se medía aquello que era más fácil de evaluar y no lo que era más importante, distrayendo la atención en el logro de los objetivos de las políticas públicas a cargo de la agencia de los objetivos de la política misma.

Por otra parte, la delegación de responsabilidades financieras y de personal constituyó uno de los elementos más controvertidos de los documentos marco de trabajo

42. Cowper (1996).

(Convenios de Desempeño). Muchos departamentos se mostraron renuentes a tomar desafíos. Asimismo, la Tesorería y otros organismos consideraban imprudente delegar estas responsabilidades antes que los organismos demostraran su competencia administrativa, proponiendo como solución definir una cantidad umbral de recursos, en virtud de la cual la agencia podía actuar sin necesidad de obtener la aprobación previa del departamento o ministerio del que dependían.

Los pasos siguientes incluyeron la promoción de cinco elementos claves:

1. 'Prueba de mercado' y subcontratación: la 'prueba de mercado' se constituyó en el procedimiento para determinar si era o no viable y eficiente contratar determinados servicios o bien externalizarlos. Los departamentos estaban obligados a revisar sus actividades y determinar las que podían ser adecuadas para una 'prueba de mercado'. Las actividades seleccionadas por la prueba de mercado debían ser sometidas a licitación abierta a oferentes tanto públicos como privados.
2. Reforma de la Función Pública: Existían importantes quejas respecto a la rigidez del sistema de personal en términos financieros, y las tradiciones de uniformidad y estandarización hacían difícil entregar a los administradores la libertad de contratar y pagar personal de manera flexible. El gobierno adoptó la fórmula de "unificación pero no uniformidad", es decir, los empleados provendrían del Servicio Civil, pero los organismos con diferentes circunstancias podrían hacer arreglos especiales.
3. Reestructuración de los departamentos y ministerios: La disminución del tamaño de los departamentos y ministerios era vista como una medida que contribuía a reducir las posibilidades de inmiscuirse en un número amplio de asuntos, forzándolos así a concentrarse estratégicamente en decisiones de gestión y aplicación de marcos de rendición de cuentas.
4. Redefinición del papel del Tesoro (Hacienda): La "nueva" Tesorería comenzó a aflojar su control sobre los pormenores de la elaboración de políticas departamentales, lo que le permitió concentrarse en cuestiones estratégicas y en la reforma de las políticas de fomento.
5. Las funciones de fomento incluyeron la formulación de directrices sobre:
 - a. la delegación de presupuesto a los departamentos, y
 - b. medidas de desempeño, mejoras de la gestión financiera, estructuras de contabilidad —en valores devengados— la presentación de informes anuales y el establecimiento de agencias *Next Steps*.

De acuerdo al informe preparado para la OECD en 2007 por Simon James, en el Reino Unido actualmente se observa un estrecho trabajo conjunto entre funcionarios públicos de carrera (*Permanent Civil Servants*) y asesores políticos (*Temporary Civil Servants*) basado en el entendido de que los ministros dependen en un vasto rango de materias de asesoría tanto práctica como política, para así adoptar la mejor decisión fundada en toda la información disponible.⁴³

43. Simon James et al. (2007). "Political Advisors and Civil Servants in European Countries", Sigma Pape, OECD.

La cooperación entre ambos grupos parece ser una función del grado de profesionalismo individual y la comprensión de que ambas partes sirven objetivos comunes. No existen normas que regulen formalmente la cooperación entre ellos.

Los asesores políticos (Political Advisors o Special Advisers) son vistos como funcionarios públicos temporales y deben conducirse de acuerdo tanto con un Código de Conducta para Asesores Especiales (Code of Conduct for Special Advisers) como con el Civil Service Code, enfatizándose la integridad y el servicio al gobierno electo de turno.⁴⁴ Los funcionarios permanentes están facultados legalmente para presentar un reclamo formal ante el Secretario del Gabinete (quien es además el Jefe del Civil Service) o ante el Primer Comisionado del Servicio Civil cuando consideren que la acción de un Special Adviser va más allá de su autoridad o contraría el Código del Servicio Civil. De esta forma se procura proteger a los funcionarios públicos de cualquier requerimiento de un asesor político que consideren inadecuado, impropio o antiético.⁴⁵

Nueva Zelanda⁴⁶

Nueva Zelanda es un Estado unitario, con una monarquía parlamentaria unicameral. En 1987, el Departamento del Tesoro realizó un análisis de la situación en que se encontraba la Administración Pública, expresado en un documento denominado *Government Management*, el que reconoció falencias importantes en el funcionamiento del Servicio Público, recomendando una serie de medidas orientadas a promover la autonomía de la gestión pública, la definición de responsabilidades medibles y concretas para su evaluación, y la introducción de arreglos contractuales específicos en las tareas del sector público, de modo de reducir los costos de agencia.

En este caso, la Reforma del Estado fue impulsada por dos importantes cuerpos legales: la *State Sector Act* de 1988 y la *Public Finance Act* de 1989.

State Service Act (Ley del Servicio Estatal) de 1988

Esta reforma modificó radicalmente el carácter del Sector Público en Nueva Zelanda al pasar a regirse las relaciones laborales del sector público por las leyes del sector privado. Así se terminó con la inamovilidad de las plantas y se dotó de libertad a los directores de servicio o gerentes para contratar y despedir personal.

44. Simon James et al. (2007). "Political Advisors and Civil Servants in European Countries", *Sigma Paper*, 38, OECD. El *Civil Service Code* establece que tanto los funcionarios públicos permanentes como los temporales deben "servir con integridad y honestidad al gobierno debidamente electo del momento" ("to serve with integrity and honesty the duly elected government of the day"). Además, el Código establece los "Siete Principios de Vida Pública": desinterés personal, integridad, objetividad, responsabilidad y rendición de cuentas, apertura, honestidad y liderazgo. Véase Simon et al. (2007) p. 66.

45. Simon James et al. (2007), p.66.

46. Esta sección se basa en el estudio realizado por Harald Beyer (2002) "Las Reformas del Estado en Nueva Zelanda".

Si bien la *State Sector Commission* (SSC) fue considerada como empleador para los efectos de negociación de las condiciones de empleo y remuneraciones, en 1992 se delegó estas responsabilidades en los gerentes.

Por otra parte, a los gerentes se les encomendó la operación eficiente y efectiva de los departamentos, siendo evaluado su desempeño por la SSC, a la cual se le otorgó la facultad –en acuerdo con el Gabinete– de remover de sus cargos a quienes no cumplieran con los estándares de desempeño establecidos.

Los *gerentes* o directivos públicos son nombrados por un periodo de cinco años –pudiendo extenderse en el cargo por tres años–, separando su nombramiento así del proceso y ciclo político. Los nombramientos los hace el Gabinete previa recomendación de la SSC, la que se asesora con *head hunters* y agentes del sector público y privado. El Gabinete puede rechazar la recomendación y solicitar el nombramiento de una persona determinada, pero en tal caso debe manifestar públicamente que éste es un “nombramiento político”.

Finalmente, la SSC es quien luego contrata y negocia salarios, beneficios e incluso bonos de desempeño con los gerentes. Esta misma institución mantiene un Servicio de Ejecutivos Seniors para desarrollar un núcleo de ejecutivos de alto nivel del sector público, del cual se seleccionen a las personas idóneas en caso de requerir la ocupación de un cargo.

Public Finance Act de 1989 (Ley de Finanzas Públicas)

Esta Reforma modificó la modalidad de asignación de los recursos públicos, reemplazando el sistema basado en el costo de los insumos por uno basado en resultados. Así, los costos se definen de acuerdo a la cantidad y calidad de los productos. El Gabinete define estos resultados y los departamentos tienen una muy limitada flexibilidad para reasignar recursos entre productos; si las modificaciones son importantes, requieren de la aprobación del Parlamento.

Los resultados establecidos por el Gabinete se asocian a productos, los cuales pueden ser adquiridos a cualquier proveedor, aunque por tradición son entregados por los Departamentos correspondientes.

Por otra parte, se introdujeron los Contratos Anuales de Desempeño (*Performance Agreements*) como acuerdos entre el ministro responsable y el gerente o jefe de departamento, así como un instrumento para evaluar el desempeño de estos gerentes y sus departamentos en términos de responsabilidades y productos. Estos Contratos son públicos y contienen:

- Las áreas clave: preocupaciones estratégicas del gobierno que se traducen en compromisos de mediano plazo de los departamentos con los objetivos de política pública.
- Productos a adquirir por parte del ministro: a partir de 1994 se denominan contrato de compra (*purchase agreement*).

- Información sobre el grado de cumplimiento del departamento con las responsabilidades legales y las políticas del gobierno. Esto permite al gobierno gerenciar inversiones y las estrategias para ejecutar su programa o agenda.

Asimismo, se reformó el sistema de contabilidad del sector público, la que pasó a realizarse sobre base devengada, reemplazando la contabilidad de caja, lo que permite una evaluación real de costos. Además, se incluye información sobre costos de capital y la depreciación de los activos. Los departamentos no solo tienen que presentar su presupuesto sobre base devengada sino también deben presentar un balance.

Por otra parte, se descentralizó el control y la gestión financiera, otorgando a los departamentos la mayor flexibilidad y autonomía en la gestión de sus recursos. Para ello, cada departamento debe preparar un informe mensual de su gestión financiera. Trimestralmente, cada departamento presenta un reporte detallado de sus estados financieros y anualmente debe informar al Departamento del Tesoro tanto su balance como los cambios en los estados financieros y los flujos de caja, incluyendo información sobre su desempeño no financiero para así medir el cumplimiento de metas definidas en el acuerdo de desempeño. El informe debe contener las cifras comparativas de años anteriores para cada uno de los estados financieros.

Evaluación de las reformas

De acuerdo al análisis desarrollado por Harald Beyer, estas reformas han resultado en importantes avances en productividad y eficiencia del sector público.⁴⁷ Entre 1993 y 1998, los presupuestos de los distintos departamentos se mantuvieron prácticamente congelados en términos nominales, no observándose sin embargo deterioros en la prestación de servicios. Estos resultados serían en gran parte consecuencia de la mayor flexibilidad en el manejo de recursos financieros y humanos por parte de los administradores o gerentes, junto con una mayor flexibilidad por parte de los ministros a cargo de estos departamentos.

Gracias a esto, se observa un mayor nivel de transparencia tanto en la gestión como en uso de los recursos públicos. A su vez, gracias al proceso de selección, elaboración y evaluación de los contratos de desempeño, parece existir plena confianza pública en la idoneidad de los gerentes designados.

No obstante, también se han resaltado algunos aspectos negativos de las reformas.

En primer lugar, se observa una *fragmentación* dentro de la Administración Pública, puesto que los departamentos se enfocan en sus tareas y en el cumplimiento de los contratos de desempeño, olvidando que pertenecen a una estructura más amplia y que su funcionamiento debe necesariamente velar por el bienestar del todo.

47. Harald Beyer (2002). "Las Reformas del Estado en Nueva Zelanda".

Asimismo, los *ministros cumplen un doble rol* en relación a los departamentos, actuando simultáneamente como ‘compradores’ y ‘dueños’. Como ‘dueños’, ellos deben hacerse cargo de la evaluación de rendimiento de los departamentos, incluyendo la eficiencia en el gasto. Como ‘compradores’, actúan en la negociación del presupuesto en conjunto con los gerentes de departamento. Ambos papeles no parecen ser compatibles, especialmente si se considera que los ministros pueden proveer el servicio contratando incluso en el sector privado. Por tanto, debería priorizarse un rol sobre el otro.

Sumado a lo anterior, Harald Beyer constata que existe insatisfacción con la asesoría que prestan los departamentos a los ministros en lo que se refiere a los efectos sobre los resultados. En este sentido, las compras de los ministros se basan en la prudencia o falta de especialistas en otros sectores, por lo cual se ve como poco apropiada la compra, y se recomienda que cuenten con un grupo de asesores de su confianza que los ayuden en la definición de los productos más adecuados para alcanzar sus objetivos políticos.

Por otra parte, hay *confusión en la definición de los productos*, los que muchas veces se toman por resultados, además de la complicación de definir precios para los productos. Esto se debe a que la evaluación de costos es difícil de establecer, además de que muchas de las tareas encomendadas a los departamentos no tienen un símil en el sector privado u otros departamentos públicos. Los gerentes, entonces, prefieren establecer costos y precios de manera vaga, de modo de ganar grados de libertad en su gestión.

Para terminar, se estima que *los Informes de Desempeño son incompletos*, sobre todo en la justificación ante el incumplimiento de una determinada meta y los efectos que esto produce, quitando efectividad a las metas de desempeño. Por otra parte, y asociado a lo anterior, las mejoras en eficiencia han sido muy desiguales entre los distintos Departamentos y no hay una explicación convincente de por qué esto ha sido así, considerando factores culturales y de liderazgo en dichos resultados.

Francia

Actualmente Francia es una República semi presidencial, con un parlamento bicameral y un Estado unitario. No obstante los diversos cambios políticos y constitucionales durante su vida republicana, el servicio civil de Francia sigue los mismos principios organizadores que le dieron su origen a comienzos del siglo XIX, donde la noción de un ‘cuerpo’ o servicio de carrera especial, utilizado en la mayoría de los países del mundo para el servicio diplomático (*corps diplomatique*), constituye el principio organizador del servicio civil.⁴⁸ Estos funcionarios públicos de alto nivel son formados y reclutados para desempeñar dichas funcio-

48. Jacques Ziller (1995). “Top Management Service in Central Government: Introducing a System for The Higher Civil Service in Central and Eastern European Countries”, *Sigma Papers*, 1, OECD, p. 10.

nes en la *École Nationale d'Administration* (ENA), fundada en 1945 como parte de una reforma orientada a democratizar y renovar las elites de la Administración Pública y descompartmentalizar el gobierno.

La idea central de la reforma fue el reclutamiento y entrenamiento común de los *grand corps* existentes, y la creación de un nuevo *corps* de administrateurs civils que podrían ocupar las principales funciones administrativas y de gestión en los ministerios y agencias estatales. A diferencia de los *corps* existentes, establecidos sobre bases sectoriales, el nuevo *corps* fue establecido con un criterio interministerial con el objeto de permitir una mayor movilidad de administradores generalistas. Estos *corps* mantienen una dotación de miembros tres o cuatro veces mayor que las posiciones a llenar en sus funciones específicas, con el fin de disponer así de un *pool* de administradores para ejercer funciones de alta dirección pública. Los miembros de estos *corps* trabajan alternativamente en sus instituciones de origen o bien ocupan altas funciones administrativas tales como directores generales y directores de ministerios y agencias estatales. El mecanismo utilizado para asegurar tanto la *estabilidad* del grupo central de administradores públicos como su *movilidad* a altas funciones en el servicio público descansa en la separación entre *grado* (posición de carrera permanente dentro de los *corps*) y *función* (trabajo temporal en un ministerio o agencia estatal).⁴⁹

Alemania

Actualmente Alemania es una República Federal, con un parlamento bicameral con representación de los diversos territorios miembros (Länder). El servicio civil alemán (*Höherer Dienst*, o 'Servicio Superior') está organizado siguiendo los principios establecidos a comienzos del siglo XVIII con el propósito de garantizar el profesionalismo de los sirvientes públicos y su neutralidad en su trato con el público.⁵⁰ Los miembros del Servicio Superior son servidores públicos reclutados entre los graduados universitarios, de acuerdo a reglas y normas que establecen los prerequisites y exigencias para que los miembros del Servicio Superior puedan ser promovidos a las más altas posiciones en los ministerios federales y de los Länder. En 1986 se estableció una Academia para el Liderazgo en el Servicio Público, con el propósito de otorgar mayor flexibilidad en la carrera de los miembros del Servicio Superior y crear una élite de altos directivos públicos.⁵¹

Estados Unidos

Estados Unidos es una república federal, con un régimen presidencialista. A mediados de los años setenta, y luego del escándalo de Watergate, se inician

49. Jacques Ziller (1995). "Top Management Service in Central Government: Introducing a System for The Higher Civil Service in Central and Eastern European Countries", *Sigma Papers*, 1, OECD, p. 10.

50. Jacques Ziller (1995). "Top Management Service in Central Government: Introducing a System for The Higher Civil Service in Central and Eastern European Countries", *Sigma Papers*, 1, OECD, pp. 9-10.

51. Jacques Ziller (1995), p. 10.

una serie de importantes reformas en la Administración Pública orientadas a asegurar una mayor supervisión, basadas en acuerdos políticos y administrativos tendientes al buen gobierno; para ello se establecen una serie de funciones, códigos de conducta y agencias asociadas.

Uno de los principales objetivos de las reformas fue establecer medidas de equilibrio entre los diversos poderes del Estado, considerando la intervención de múltiples actores en el diseño de políticas, y la necesidad de fortalecer niveles de probidad y transparencia, junto con el compromiso de la administración pública con las prioridades de gobierno.

Entre las iniciativas más importantes introducidas en la Administración Pública a partir de mediados de los años setenta destacan especialmente las siguientes:

- *Acta de 1974 sobre Campañas de Elecciones Federales*: Fijó límites a las contribuciones para el financiamiento de campañas electorales y se crea la Comisión Federal de Elecciones con el objetivo de fortalecer esta ley, facilitar la declaración de intereses, y administrar un programa de financiamiento público de campañas.
- *Acta de 1978 sobre Ética en el Gobierno*: Se crea la Oficina de Ética Gubernamental dentro de la Oficina de Administración de Personal, institución a cargo de liderar los programas de ética. Se establece un sistema público comprehensivo de declaración de intereses financieros y procedimientos para el nombramiento de un fiscal especial con autoridad independiente para investigar a funcionarios públicos y políticos.
- *Acta de 1978 sobre el Inspector General*: Se dota a éste de un alto grado de independencia en la detección y prevención de fraude, mal uso y pérdida de recursos en los programas gubernamentales.
- *Acta de 1978 de Reforma del Servicio Civil*: Esta medida del Legislativo creó la Junta de Protección del Sistema de Mérito con el objeto de supervisar las prácticas de personal del Ejecutivo y proteger el sistema federal de mérito en el nombramiento y promoción de funcionarios del Gobierno Federal. Asimismo, tiene a su cargo la protección de los derechos de los funcionarios públicos y es responsable de evitar los abusos de poder.
- *Acta de 1982 sobre Integridad Financiera de los Administradores Federales*: Requiere evaluaciones sobre la marcha respecto a la adecuación de los sistemas de rendimiento de cuentas internos y el control administrativo de las agencias ejecutivas.
- *Acta de 1988 sobre Reautorización de Oficina de Ética Gubernamental*: Se reubica esta oficina, creando una agencia independiente para asegurar su efectividad y clarificar su mandato.
- *Acta de 1989 sobre Protección de Denunciantes*: Se funda la oficina del Consejo Especial como una oficina independiente dentro del Ejecutivo, con el rol primario de brindar protección a los empleados federales, especialmente a los denunciantes.

- *Acta de enmienda de 1988 sobre la Oficina Federal de Políticas de Adquisiciones*: Esta introduce provisiones para asegurar la integridad de los procesos de adquisición del Gobierno Federal en las siguientes áreas: post-empleo, búsqueda de empleo, gratificaciones, publicación de información. Un rango amplio de reglas cubren a contratistas, subcontratistas, consultores, expertos y asesores.
- *Orden Ejecutiva 12.668 del 25 de enero de 1989*: Establece una Comisión de Reforma de Leyes Éticas Federales para revisar las leyes, regulaciones y políticas éticas existentes y hacer recomendaciones al Presidente para establecer las transformaciones necesarias en el ámbito legislativo, administrativo u otros, con el fin de asegurar la confianza pública respecto a la integridad de los funcionarios públicos federales. En marzo de 1989 formula 27 recomendaciones sobre empleo, restricciones post empleo, declaraciones financieras, estructura de la regulación federal sobre ética, y otros mecanismos.
- *Acta de 1989 sobre Reformas Éticas*: Expande la cobertura de la ley de post-empleo a los miembros del Congreso. Prohíbe que los funcionarios públicos acepten o soliciten regalos provenientes de ciertas fuentes prohibidas y autoriza que la oficina de supervisión ética implemente las regulaciones pertinentes. También se amonesta la recepción de honorarios por parte de los funcionarios públicos o miembros del Congreso por artículos, discursos o presentaciones.
- *Orden ejecutiva 12.674 de abril de 1989*: Establece 14 principios de conducta ética. Orienta a las agencias del Ejecutivo para realizar capacitaciones anuales sobre ética para ciertos empleados, y a la Oficina de Ética gubernamental a promulgar claramente un estándar de conductas sobre donaciones, conflictos de interés, imparcialidad, búsqueda de empleo, abuso de la posición y actividades externas.
- *Acta de 1990 sobre Funcionario Jefe Financiero*: Se establece una Oficina Federal de Administración Financiera para establecer políticas, mejorando la administración financiera del Poder Ejecutivo, y previniendo pérdidas por fraude, abuso, y mal uso de los programas gubernativos. Asimismo, se crea la posición de jefe financiero dentro de los gabinetes de los departamentos y agencias.
- *Acto de Apertura sobre Enmiendas a la Reforma, 1993*: En principio se establecen restricciones sobre las actividades políticas de los funcionarios públicos. La ley de 1993 relaja algunas restricciones para permitir una mayor participación como ciudadanos del ámbito privado en el proceso político. Asimismo, protege a los funcionarios de solicitudes políticas inapropiadas.
- *Resolución parlamentaria sobre donaciones*: El Senado adopta reglas estrictas sobre la aceptación de donaciones. Incluye cualquier ítem que tenga valor, como regalos, servicios, transporte, alojamiento y comidas.
- *Acta de 1995 sobre declaración de Lobby*: Este estatuto aborda las preocupaciones sobre influencias indebidas por intereses especiales. Requiere el registro de lobbistas y la identidad de sus clientes, el tema por el que desarrollan

lobby y los montos involucrados. También limita el post-empleo del Representante de Comercio de los Estados Unidos y el Representante Adjunto de Comercio de Estados Unidos, que están restringidos de por vida en la representación de algunas entidades extranjeras después del cese en el cargo.

Evaluación de las reformas

Las diversas iniciativas mencionadas conllevaron el establecimiento de una serie de nuevas oficinas gubernamentales destinadas a promover la integridad ética y financiera en los programas de gobierno y en el accionar de los funcionarios públicos del Gobierno Federal, así como de los representantes electos, fortaleciendo la autonomía de los funcionarios públicos de la presión de intereses económicos y políticos. Estas iniciativas se suman a los acuerdos políticos de larga data y han contribuido a fortalecer el sistema democrático en un contexto de múltiples actores.

Dinamarca

Dinamarca constituye una monarquía constitucional, con un régimen político parlamentario. El Servicio Civil danés corresponde en gran medida al modelo weberiano típico-ideal de burocracia. Consiste en una burocracia de carrera, políticamente neutral, con un sistema de reclutamiento, selección y promoción basado en el mérito, en la cual los funcionarios públicos superiores son reclutados principalmente desde el interior del propio ministerio, y son quienes brindan asesoría en materias tanto estratégico-política como de políticas públicas a los ministros del Gabinete, debiendo abstenerse de participar en política partidista. Los ministros pueden tener solo un asesor político, encargado principalmente de tratar con la prensa más que de asesorarlo tácticamente. En 2004 fue publicado un *White Paper* con el objeto de aclarar mejor los respectivos roles y responsabilidades y establecer un curso obligatorio para los postulantes a asesor político, con el objeto de prepararlo para trabajar en el ambiente ministerial.⁵² Estos, al igual que los funcionarios de carrera, deben ajustar su conducto a los requerimientos de profesionalismo, neutralidad político-partidista, legalidad y la obligación de decir la verdad.⁵³

España

España constituye una monarquía constitucional, con un régimen político parlamentario y autonomías regionales y locales con un alto grado de independencia, incluyendo facultades legislativas y atribuciones de autogobierno, y su propio Servicio Civil. Así, aproximadamente la mitad de los empleados públicos trabajan en las administraciones de las Comunidades Autónomas, un cuarto en las Administraciones Locales y otro cuarto en Administración Pública Central.

52. Simon James et al. (2007). "Political Advisors and Civil Servants in European Countries". *Sigma Paper*, 38, OECD, pp. 24-33.

53. Simon James et al. (2007), p. 25.

El modelo español de Servicio Civil aún mantiene ciertas características básicas ligadas al modelo weberiano de burocracia meritocrática, con un sistema de reclutamiento a través de exámenes, contrato permanente, reclutamiento y promoción por mérito, imparcialidad y objetividad, etc. Dentro de la Administración Central, aproximadamente casi dos tercios son funcionarios de carrera, nombrados por concurso público, mientras que los nombrados políticamente constituyen menos de un 1 por ciento del total (552 de un total de 149.707). Los restantes trabajan bajo diversas fórmulas contractuales. Por otra parte, solo un 28,6 por ciento del total de puestos de ‘asesor’ corresponde a funcionarios designados políticamente (303 de 1.055).⁵⁴

Tal como en otros países europeos, la función de asesoría político-táctica y asistencia técnica a las autoridades políticas es responsabilidad de los funcionarios de carrera del Servicio Civil. Mientras desempeñen estas tareas de asesoría, los funcionarios no pueden adoptar posiciones político-partidistas ni apoyar campañas electorales o dar asesoría a partidos o candidatos, estando obligados a brindar asesoría leal y honesta a las autoridades políticas basándose únicamente en criterios profesionales y técnicos.⁵⁵

Bélgica

Bélgica es una monarquía parlamentaria con una composición bicameral del Poder Legislativo, y cuya forma de Estado es federalista. Respecto a la Modernización del Estado, el año 2000 el Primer Ministro de Bélgica, y el ministro de Servicio Civil y Modernización de la Administración Pública, establecieron un plan para readecuar la Administración Pública Federal, denominado Reforma Copérnico, el cual se basó en los principios de la *Nueva Administración Pública*.⁵⁶

Los criterios utilizados para esta reforma fueron:

- El fortalecimiento del rol de la administración en el proceso de diseño de políticas públicas, considerando que este proceso estaba dominado hasta entonces por gabinetes ministeriales politizados. Asimismo, se readecua la estructura y forma de organización de las instituciones públicas mediante un diseño matricial.
- Modificación de la estructura estática original en la planificación de carrera, derivando a una moderna administración de recursos humanos. En primer lugar, se buscaba disminuir la influencia política en los procesos de nombramiento y promoción, para lo cual se estableció un sistema híbrido de contra-

54. Simon James et al. (2007). “Political Advisors and Civil Servants in European Countries”, *Sigma Paper*, 38, OECD, pp. 51-63.

55. Simon James et al. (2007), p. 56.

56. Dave Gelders & Steven Van de Walle (2003). “Marketing Government Reforms”. Documento preparado para la Conferencia Anual del Grupo Europeo de Administración Pública, Oeiras (Lisboa), Septiembre 3-6, 2003.

tación para la alta dirección pública, además de modificar la evaluación del desempeño de los funcionarios públicos, basándose en criterios regulares.

- Integrar el ciclo político con el ciclo financiero, reemplazando la tradicional contabilidad de caja por una basada en valores devengados.
- Mejoras en el proceso de comunicación interna y externa del Gobierno Federal, mediante campañas de comunicación para la internalización y aceptación del plan.

Evaluación de la reforma

En el año 2003 se realizó una evaluación de los resultados a tres años de implementación del Programa Copérnico, estableciéndose que la aplicación del mismo enfrentaba la resistencia de los sindicatos y de las coaliciones de habla francesa, en particular del partido socialista de habla francesa. A pesar de un folleto titulado “Preguntas y Respuestas sobre la Reforma Copérnico”, enviado a todos los funcionarios antes de su implementación, estos alegaron que el plan se centraba demasiado en la organización y las operaciones del sector privado, dando menos importancia a los funcionarios. En respuesta, el ministro de la Función Pública y Modernización de la Administración Pública se comprometió a presentar un esbozo general del plan y un calendario.

Por otra parte, la comunicación de la Reforma hacia la ciudadanía enfrentó una fuerte resistencia. En términos generales, se planteó la cuestión de hasta qué punto el primer y principal objetivo del Programa era mejorar la imagen del gobierno en lugar de contribuir en la aplicación exitosa del programa de reforma.

Entre las conclusiones, se reconoció que la aplicación total de la Reforma no podía hacerse dentro del periodo de un mandato, siendo difícil evaluar en qué medida los objetivos del gobierno se realizaron (entrega de productos y servicios de calidad y, por último, recuperar la confianza del público). El Primer Ministro y el ministro de la Función Pública y Modernización de la Administración Pública admitieron que las reformas no se habían producido tan rápido como se esperaba y que no había habido cooperación en algunos temas (por ejemplo, la supresión de los gabinetes ministeriales y las diferentes opiniones de los ministros de habla alemana y habla francesa). Al mismo tiempo, varios ministros declararon públicamente su descontento con las Reformas, socavando así la estrategia de comunicación que dificultaba su aceptación.

Respecto a los nombramientos de directivos públicos, al año 2006, 797 cargos de alta dirección habían sido asignados políticamente, mientras que solo 173 correspondían a funcionarios designados por un sistema híbrido, lo cual evidencia la lentitud en la instauración de este sistema.

México

México es un país federal, con un sistema de gobierno presidencialista y un parlamento bicameral. En materia de modernización de la función pública destaca especialmente la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal introducida en abril del 2003, la que estableció un sistema profesional de carrera funcionaria en el sector público. El objetivo de esta reforma fue establecer una burocracia profesionalizada capaz de *garantizar la continuidad de programas y políticas ante los cambios de gobierno*, luego de la democratización del gobierno mexicano a partir de 1994.

La administración del sistema recae en la Secretaría de la Función Pública, específicamente en la Unidad de Recursos Humanos y Profesionalización. No obstante ello, el esquema propuesto por la ley tiende a un sistema descentralizado en el que son las dependencias y órganos desconcentrados los que implementan la política de Recursos Humanos, de manera que en ellos se encuentran instituidos Comités Técnicos de Profesionalización y Selección.

El servicio profesional de carrera está sustentado en varios subsistemas:

- Subsistema de Planificación de Recursos Humanos.
- Subsistema de Ingreso.
- Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades.
- Subsistema de Evaluación del Desempeño.
- Subsistema de Desarrollo Profesional.
- Subsistema de Separación. (desvinculación)
- Subsistema de Control y Evaluación.

Por otra parte, la Secretaría de la Función Pública mantiene una serie de programas y unidades asociadas a la modernización de la Gestión, en términos de rendición de cuentas, auditoría, probidad y transparencia, tales como Programas Anticorrupción y Programas de Mejora de la Gestión (PMG).

Evaluación del sistema

Martínez Puón,⁵⁷ mediante un análisis desarrollado en el año 2005, identificó una serie de fortalezas y debilidades de la reforma del Servicio Público en México, en relación a su estructura y al camino recorrido por la Reforma.

Entre las fortalezas del sistema destacan:

- Por primera vez se publican convocatorias públicas para la ocupación de vacantes en la Administración Pública Federal.
- El sistema mantiene un intensivo uso de tecnologías de información en la

57. Rafael Martínez Puón (2005). "Alcances y resultados del Servicio Profesional de Carrera de México: Un ejercicio de evaluación a dos años de su implementación". <http://www.clad.org.ve/fulltext/0052346.pdf>

mayoría de los rubros del servicio profesional de carrera, lo cual aumenta los grados de rapidez y transparencia de los procesos.

- Ha aumentado la agilidad en los procedimientos para autorizar estructuras organizacionales, a diferencia de los largos procedimientos existentes con anterioridad.
- Las áreas de Recursos Humanos han pasado de ser simples tramitadoras a verdaderas gestadoras del talento de las personas.

Entre sus debilidades destacan:

- Cuesta comprender el portal de contratación pública (www.trabajaEn.gob.mx) ya que su interfaz es compleja y ha existido falta de socialización y difusión del portal hacia las personas.
- Todavía se carece de un catálogo de puestos general, en el que se concentre la información sobre la totalidad de los puestos descritos en la Administración Pública Federal Centralizada.
- Se observa una pugna entre las dependencias y la Unidad de Recursos Humanos y Profesionalización, como órgano rector y normativo del sistema. En esta pugna los dilemas principales son: la centralización-descentralización y la independencia-dependencia.
- En cuanto a la parte operativa, no existe una “estructura orgánica tipo” para las áreas de Recursos Humanos, por lo cual prevalecen estructuras diversas, con diferente potencial y distinto nivel de capacitación para hacer frente a la operación de los siete subsistemas que prevé la ley.
- Falta de socialización de las personas hacia la realización de pruebas o evaluaciones del desempeño, lo que conduce a la existencia de resistencias, desconfianza, falta de interés e incluso actitudes de rechazo.
- Poco interés a nivel político por ‘blindar’ el servicio profesional de carrera de las influencias políticas. La preocupación se centra más en el funcionamiento del propio servicio profesional de carrera que en venderlo como un producto que fortalezca el régimen democrático del país.

Conclusiones

A partir de la revisión de la experiencia internacional podemos extraer algunas conclusiones generales.

- a) En la mayoría de los países analizados existe una clara distinción y separación institucional entre funcionarios públicos de carrera (*civil servants*) y el personal designado políticamente por el gobierno de turno (asesores políticos).
- b) Asimismo, en la mayoría de los casos analizados la inmensa mayoría de los empleados del Estado corresponde a funcionarios de carrera con carácter permanente (*civil servants*). Los asesores políticos y otros cargos designados políticamente constituyen una minoría. Nueva Zelanda constituye un caso

- especial, donde los funcionarios públicos tienen un régimen laboral similar al del sector privado.
- c) Con la notable excepción de los Estados Unidos, prácticamente la totalidad del personal que ocupa los altos puestos directivos dentro de la administración, así como los encargados de la ejecución de políticas públicas, corresponde o bien a funcionarios públicos de carácter permanente o bien a directivos contratados a través de concurso público sobre la base del mérito.
 - d) Los cargos designados políticamente, con la excepción de los Estados Unidos, están acotados fundamentalmente a las responsabilidades de ministros, subsecretarios o viceministros, y a sus asesores y colaboradores directos, encargados fundamentalmente de la formulación de las políticas y prioridades del gobierno de turno.
 - e) En la mayoría de los casos, con las excepciones citadas, junto a las funciones de ejecución de políticas, los funcionarios de carrera también desempeñan funciones de asesoría técnica y estratégica a las autoridades políticas.
 - f) En todos los casos, con mayor o menor intensidad, se considera como una característica fundamental del personal permanente del Estado su carácter *profesional* y *neutral* en materias político-partidistas, y el deber de responder lealmente a las directrices, políticas y prioridades de las autoridades políticas democráticamente electas.
 - g) Con independencia del régimen laboral, y con la excepción de los Estados Unidos, el reclutamiento y promoción de los funcionarios públicos está basado en el *mérito*. No obstante ello, se debe tener en cuenta que en el caso de México y Bélgica las reformas todavía tienen un desarrollo incipiente.
 - h) Se observa una tendencia hacia una creciente *profesionalización* y *meritocracia* en el desempeño de la función pública, orientada a responder de mejor manera a las necesidades y requerimientos de los ciudadanos.
 - i) Con distintos matices, las relaciones entre los funcionarios públicos de carrera y los asesores políticos y otros cargos designados políticamente son frecuentemente problemática, especialmente cuando la incorporación de estos es reciente. No obstante ello, se observa un importante grado de cooperación entre ambos grupos, enfatizando la *complementariedad* entre sus funciones, a condición de que exista una clara delimitación y comprensión de las funciones de ambos tipos de actores.
 - j) Las normas de conducta ética establecidas para los funcionarios de carrera tienden a ser aun más estrictas para los asesores políticos, existiendo medidas y procedimientos destinados a proteger a los funcionarios del servicio civil de eventuales exigencias y conductas ilegítimas por parte de quienes ocupan cargos designados políticamente.
 - k) Se reconoce la existencia de un *trade off* entre la necesidad de contar con un servicio público profesional, estable, no-politizado, al servicio de todos los ciudadanos, y la correspondencia y lealtad de los funcionarios públicos a las políticas y prioridades del Ejecutivo elegido, sugiriéndose como criterio para procurar un balance adecuado entre ambos objetivos el grado de *legitimidad* que los ciudadanos asignan al gobierno como institución.

- 1) Por último, a la luz de la experiencia internacional resulta relevante destacar que las reformas introducidas en Chile a partir de la Ley 19.882, 'de Nuevo Trato', parecen encaminadas en la dirección correcta: profesionalización, reducción de los cargos de nombramiento político, reclutamiento y promoción basada en el mérito, contratos de desempeño, carrera funcionaria, etc.⁵⁸ Tales medidas se han visto reforzadas indirectamente por las recientes reformas destinadas a aumentar los niveles de transparencia en la Administración Pública (Ley de Transparencia o de Acceso a la Información Pública), especialmente al introducir mayor transparencia en los temas de plantas, contratación de personal, régimen laboral, remuneraciones y calificación técnico-profesional del personal del Estado, lo que conlleva una reducción de los espacios para el ejercicio de la discrecionalidad política y las influencias indebidas en el nombramiento de funcionarios públicos por parte del gobierno de turno, favoreciendo así una mayor profesionalización de la función pública.

Sin embargo, en términos operativos, aún debe analizarse la idoneidad en el funcionamiento del Consejo de Alta Dirección Pública y los Comités de selección respecto a la transparencia e imparcialidad de sus procesos, además de evaluar la aplicación efectiva de los convenios de desempeño, evitando de esta manera que se repliquen los sesgos de evaluación ocurridos en Nueva Zelanda o el Reino Unido, posteriores a las reformas desarrolladas.

Sin duda, parece absolutamente necesario ampliar el SADP a la mayor parte de los servicios, entidades y empresas públicas hoy excluidas, con la única limitación de aquellos ministerios, reparticiones y funciones que desempeñan labores propiamente políticas y en las que una buena parte de su personal está compuesto por funcionarios y asesores de confianza política del Ejecutivo de turno (por ej., Ministerio Secretaría General de la Presidencia), definiendo tales cargos por su propia naturaleza como 'temporales'.

58. Marshall, Jorge & Mario Weissbluth (2007). "Reforma del Estado en Chile: Una oportunidad", *Expansiva*, Serie *En Foco* 122, Santiago de Chile, p. 15.

Referencias bibliográficas

- Behn, R.D.** (1986). "El análisis de políticas y la política". En Luis F. Aguilar Villanueva (ed.) (1992), *El estudio de las políticas públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa Editor, pp. 239-274.
- Beyer, H.** (2002). "Las Reformas del Estado en Nueva Zelanda". En Salvador Valdés (ed.) *Reforma del Estado, vol. II: Dirección Pública y Compras Públicas*. Santiago de Chile: Centro de Estudios Públicos, pp. 167-207.
- BID** (2006). *La política de las Políticas Públicas-Progreso económico y social en América Latina-Informe 2006*, Banco Interamericano de Desarrollo/Harvard University/Editorial Planeta.
- Christensen, T.; P. Laegreid** (2004). "Autonomization and Policy Capacity: The Dilemmas and Challenges Facing Political Executives". En M. Painter & J. Pierre (eds.) *Challenges to State Policy Capacity: Global Trends and Comparative Perspectives*, Basingstokes: Palgrave.
- Fundación Chile 21** (2008). "La Iniciativa de Reforma del Estado del Ministro del Interior Edmundo Pérez Yoma: Una Contribución a la Puesta en Marcha de la Iniciativa", Fundación Chile 21, Grupo de Trabajo sobre Modernización del Estado, Foro 2008, Mayo-Junio.
- Gelders, D.; S. Van de Walle** (2003). "Marketing Government Reforms". Documento preparado para la Conferencia Annual del Grupo Europeo de Administración Pública, Oeiras (Lisboa), Septiembre 3-6, 2003: <http://soc.kuleuven.be/io/egpa/qual/lisbon/paper_lisbon_gelders_vandewalle.pdf>
- James, S.** et al. (2007). "Political Advisors and Civil Servants in European Countries", Sigma Paper, 38, OECD.
- Marcel, M.** (2002). "Las Opciones para la Reforma del Estado en Chile". En Salvador Valdés (ed.) *Reforma del Estado, vol. II: Dirección Pública y Compras Públicas*. Santiago de Chile: Centro de Estudios Públicos, pp. 209-283.
- Marcel, M.** (2008). "¿Hacia una cuarta generación de reformas en el Estado en Chile?", presentación en Seminario Proyectamerica, Santiago de Chile, Septiembre de 2008.
- Marshall, J.; M. Waissbluth** (2007). "Reforma del Estado en Chile: Una oportunidad", Expansiva, Serie *En Foco*, 122, Santiago de Chile.
- Martínez Puón, R.** (2005). "Alcances y resultados del Servicio Profesional de Carrera de México: Un ejercicio de evaluación a dos años de su implementación". <<http://www.clad.org.ve/fulltext/0052346.pdf>>
- Matheson, A.** et al. (2007). "Study on the Political Involvement in Senior Staffing and on the Delineation of Responsibilities Between Ministers and Senior Civil Servants", *OECD Working Papers on Public Governance*, 2007/6, OECD Publishing.
- Meininger, M.; A. Claisse** (1997). "Promoting Performance and Professionalism in the Public Service". *Sigma Papers*, 21, OECD.
- OECD** (2000). *Trust in Government: Ethics Measures in OECD Countries*. Paris: OECD.
- Pérez Yoma, E.** (2008). "El Estado que Chile Necesita", Discurso del Ministro del Interior en ICARE, 8 de abril 2008, Santiago de Chile.

- Peters, B.G.; J. Pierre** (2004). *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective - The Quest for Control*. London: Routledge.
- Rajevic, E.; F. Goya, C. Pardo** (2002). "Los Puestos Directivos en el Estado Chileno - Hacia un Sistema de Gerencia Pública". En Salvador Valdés (ed.) *Reforma del Estado - vol. II: Dirección Pública y Compras Públicas*. Santiago de Chile: Centro de Estudios Públicos, pp. 41-125.
- Rose, R.** (1976). *The Problem of Party Government*. Londres: Palgrave Macmillan.
- Schick, A.** (2005). "The Performing State: Reflection on an Idea Whose Time Has Come but Whose Implementation Has Not", documento preparado para la Reunión 2005 de Altos Funcionarios de Presupuesto de la OECD en Bangkok, Tailandia, Diciembre 15-16, 2005:<<http://www.oecd.org/dataoecd/42/43/35651133.pdf>>
- Rose-Ackerman, S.** (2007). "Public Administration and Institutions in Latin America", preparado para la reunión del Consenso de Copenhagen. San José de Costa Rica, Septiembre 11, 2007.
- Cowper, J.** (1996). "Summary of Next Steps - The UK's Central Government Management Reform". <<http://govinfo.library.unt.edu/npr/initiati/21cent/nextstep.html>>
- SEGPRES** (2006). *Reforma del Estado en Chile 1990-2006*. Santiago de Chile: Ministerio Secretaría General de la Presidencia.
- SEGPRES** (s/f). *Normas Jurídicas sobre Modernización del Estado: Ley 19.880, Ley 19.882, DFL 1/19.653*, Santiago de Chile: La Nación.
- Valdés, S.** (ed.) (2002). *Reforma del Estado, vol. II: Dirección Pública y Compras Públicas*, Santiago de Chile: Centro de Estudios Públicos (CEP).
- Weaver, R.K.; B.A. Rockman** (1993). *Do Institutions Matter?: Government Capabilities in the United States and Abroad*. Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Weber, M.** (1978). *Economy and Society*. Berkeley: University of California Press.
- Wildavsky, A.** (1987). *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*. New Brunswick, N.J.: Transaction Publishers.
- Ziller, J.** (1995). "Top Management Service in Central Government: Introducing a System for The Higher Civil Service in Central and Eastern European Countries", *Sigma Papers*, 1, OECD.