

ARQUITECTURA PARA UN SISTEMA DE ALTA DIRECCIÓN PÚBLICA MUNICIPAL¹

Javier Fuenzalida Aguirre

José Inostroza Lara

Centro de Sistemas Públicos

Universidad de Chile

Javier Fuenzalida, Ingeniero Civil Industrial y Magíster en Gestión y Políticas Públicas de la Universidad de Chile. Actualmente es Director de Investigación del Centro de Sistemas Públicos de la Universidad de Chile y Profesor Asociado del Departamento de Ingeniería Industrial de la misma Universidad. E-mail: jafuenza@dii.uchile.cl

José Inostroza Lara, Abogado y Magister en Gestión y Políticas Públicas de la Universidad de Chile; Director Ejecutivo del Centro de Sistemas Públicos de Ingeniería Industrial, U. de Chile; profesor del Magister en Gestión y Políticas Públicas y del programa de Pregrado de Ingeniería Industrial de la misma Universidad. E-mail: jinostro@dii.uchile.cl

¹ Esta publicación se sustenta en la memoria del primer autor para optar al título de Ingeniero Civil Industrial y Magíster en Gestión y Políticas Públicas de la Universidad de Chile *Arquitectura para una Sistema de Alta Dirección Pública Municipal (2011)*.

RESUMEN EJECUTIVO

Las iniciativas para reformar el Estado en Chile datan de hace 40 años aproximadamente. Iniciativas estructurales como las reformas económicas y sociales de la dictadura, la creación de instituciones del gobierno de Patricio Aylwin, el Plan Estratégico de Modernización de la Gestión Pública en la administración de Eduardo Frei, el Sistema de Alta Dirección Pública (SADP) para cargos del Gobierno Central en el período de Ricardo Lagos y la creación del Sistema de Protección Social y la Reforma Previsional de Michelle Bachelet reflejan una tendencia de instauración de cambios vía consensos de largo plazo que permiten continuidad en el trabajo independiente de la orientación política del gobierno de turno.

El desafío actual es el logro de una descentralización pertinente a las necesidades y capacidades del país, mediante el traspaso de mayores funciones, atribuciones y recursos desde el Gobierno Central hacia gobiernos regionales y locales. Los organismos receptores, por su parte, deben certificar una mejor gestión y transparencia y para esto es clave contar con un sistema que contribuya a mejorar la capacidad de los directivos públicos. Atendiendo este requerimiento, este estudio desarrolla la arquitectura de un Sistema de Alta Dirección Pública (SADP) Municipal que apoye a los alcaldes en el reclutamiento, selección, formación y evaluación de directivos públicos municipales.

En base a revisión bibliográfica, el criterio de expertos en temas municipales y una encuesta aplicada a directivos públicos de los municipios del país, este estudio de caso identifica los componentes esenciales de un SADP Municipal y sus características, así como las relaciones entre ellos. Junto con esto, se establecen propuestas estratégicas para el desarrollo de este sistema y cada una de sus dimensiones.

Los componentes constitutivos del SADP Municipal corresponden a su gobernanza, es decir, la distribución de responsabilidades y atribuciones derivadas del mismo; el soporte, relativo a la provisión de insumos críticos para su gestión; el control de gestión, consistente en la identificación de objetivos estratégicos del sistema, la formulación de métricas para analizar su cumplimiento y la retroalimentación derivada de indicadores; y la relación con los *stakeholders*, en donde, a partir de su identificación, se pueden establecer medidas de difusión, promoción y membresía.

Dentro de las propuestas elaboradas, según cada elemento del sistema, destaca la creación de un Consejo de Alta Dirección Pública (CADP) Central y Zonal, el empoderamiento de Alcaldes en la selección de postulantes para cada cargo directivo, la certificación de instituciones de educación superior que impartan formación directiva municipal, el rediseño de los mecanismos de evaluación existentes y el aumento de remuneraciones de directivos municipales por medio de asignaciones monetarias -por sobre su salario en los municipios- que se acojan al SADP Municipal, entre otras.

1. INTRODUCCIÓN

“Todo aquello que puedan realizar los gobiernos regionales mejor que el gobierno central, será de competencia de las regiones. Y todo lo que puedan hacer mejor los municipios que los gobiernos regionales, será de competencia de los municipios. Pero estas mayores funciones, atribuciones y recursos exigen también una mejor gestión y transparencia”

Sebastián Piñera, Presidente de Chile²

Tras este anuncio antecede un proceso para reformar el Estado que data de hace 40 años aproximadamente. Iniciativas estructurales como las reformas económicas y sociales de la dictadura, la posterior creación de instituciones del gobierno de Patricio Aylwin, el Plan Estratégico de Modernización de la Gestión Pública en la administración de Eduardo Frei, el Sistema de Alta Dirección Pública (SADP) en el período de Ricardo Lagos y la creación del Sistema de Protección Social y la Reforma Previsional durante el mandato de Michelle Bachelet son muestras de una tendencia general de instauración de cambios mediante consensos de largo plazo que permiten generar continuidad en el trabajo independiente de la orientación política del gobierno.

Durante el año 2008, el gobierno invitó a un acuerdo nacional para la construcción de un país de clase mundial, consolidando la creación del Consorcio para la Reforma del Estado, un grupo transversal de centros de estudio y de universidades con el objetivo de elaborar propuestas con sustento político-técnico de modernización del sector público. En el desarrollo de esta tarea, entre otros aspectos, se ha identificado la necesidad de contar con mejores funcionarios públicos y de avanzar hacia una descentralización efectiva. Estos aspectos han sido internalizados por el actual gobierno, el cual ha anunciado medidas como el traspaso de funciones, atribuciones y recursos a gobiernos regionales y locales, así como la creación de instituciones para la formación y capacitación de funcionarios de estas mismas organizaciones.

La preocupación por fortalecer los gobiernos regionales y municipios escoincidente con la opinión ciudadana. Según la Encuesta Nacional de Opinión Municipal 2010 desarrollada por el Instituto Chileno de Estudios Municipales (ICHEM), frente a la pregunta sobre cuáles de las reformas debiesen ser abordadas como prioridad por los candidatos presidenciales durante sus campañas, la modernización municipal y la entrega de mayor autonomía para las regiones corresponden a la primera y tercera alternativa de mayor preferencia (26.0% y 24.0%, respectivamente) por sobre otras opciones como reformas del régimen presidencial, del sistema binominal y de la Justicia Civil.

En suma, se ha generado adhesión paulatina en los actores clave en materias de descentralización en la idea de introducir reformas a nivel local. Ahora el desafío radica en la generación de un consenso similar en torno a cómo se desarrollarán esas transformaciones. Hasta el día de hoy, la tensión entre las demandas por más recursos y atribuciones desde los

²Frase pronunciada en el Mensaje Presidencial a la Nación *Del Chile del bicentenario al país de las oportunidades*. Gobierno de Chile. Valparaíso, 21 de mayo de 2010.

municipios y la mirada crítica desde el Gobierno Central respecto del desempeño deficiente de una cantidad considerable de municipios ha incidido negativamente en la celeridad con la cual se diseñan e implementan las reformas, pues, pese al consenso existente en la necesidad de cambios, los mecanismos para materializarlos no generan el mismo grado de aceptación general.

Debido a estas razones, se torna urgente diseñar sistemas que contribuyan a certificar mejores estándares de calidad en la gestión municipal y que constituyan un insumo clave para reducir paulatinamente la situación de tensión ya descrita.

En línea con una provisión municipal de más y mejores recursos humanos, en particular de directivos públicos, este estudio propone el desarrollo de la arquitectura para un Sistema de Alta Dirección Pública (SADP) Municipal, considerando como principio central de diseño el carácter autónomo de los municipios y la necesidad de las administraciones locales de contar con mecanismos que faciliten su gestión.

2. METODOLOGÍA

2.1 Fases de la metodología

Este trabajo contempla el uso de técnicas cuantitativas y cualitativas de investigación. En general, el proyecto utiliza como insumo para la elaboración de la arquitectura de un SADP Municipal la información bibliográfica, opinión de potenciales usuarios del Sistema y además el criterio experto en la materia.

A continuación se presentan las fases de la metodología identificadas en este estudio.

- i. **Revisión bibliográfica:** Esta revisión permite, además de establecer los conceptos teóricos que sostienen el trabajo, desarrollar un estado del arte de la situación en la cual se encuentra el país en materias de Reforma del Estado, descentralización (y en particular municipalización) y profesionalización de recursos humanos en el Estado.
- ii. **Desarrollo de entrevistas clave:** Corresponden a conversaciones no estructuradas con actores clave. Para la selección de los entrevistados, se consideró la potencial relación de la institución que representa con un posible SADP Municipal y/o la expertise en temas municipales.
- iii. **Diseño de encuesta a directivos municipales:** La información proporcionada tanto por la revisión documental como por las entrevistas a actores clave, constituye un insumo para distinguir los procesos y dimensiones clave en la vinculación de un directivo con el municipio.

El objetivo de esta encuesta es conocer las prácticas y percepciones derivadas de la vinculación de un directivo público con su respectivo municipio. Además, se pretende identificar las competencias generales necesarias para ejercer un cargo directivo municipal.

Los informantes objetivo son los Alcaldes, Secretarios Municipales, y un directivo de confianza del Alcalde (a elegir por el municipio entre Administrador Municipal, Secretario de Planificación Comunal, Director Jurídico y Director de Desarrollo Comunitario) de todas las municipalidades del país.

Cabe destacar que la precisión con la que se identifica al Secretario Municipal comparando con la mayor amplitud con la cual se invoca a cargos de confianza, se debe a la certeza, vía legislación, de la presencia de este primer cargo en cada municipio del país, a diferencia de los directivos de confianza, en donde la cobertura para estas funciones varía de municipio en municipio.

Entre las razones que explican la elección de estos informantes, se encuentra el contar la visión de un cargo potencialmente concursable(según legislación) y un cargo de confianza por cada municipio y/o su participación como actores clave en el proceso de reclutamiento, selección, formación y evaluación de directivos públicos municipales.

Tal como se mencionó anteriormente, en el proceso de vinculación laboral de un directivo público con un municipio existen una serie de etapas, entre las que se identifican el reclutamiento, Corresponde a la atracción de postulantes oportunamente en suficiente número y con los debidos atributos; la selección, que comprende el desarrollo de un conjunto de acciones orientadas a la comprobación de los conocimientos y experiencias de los postulantes; la formación, correspondiente a un aprendizaje sistemático debidamente supervisado que se diseña e imparte durante un período de tiempo determinado; y la evaluación, en donde se estima el rendimiento global del empleado con base a políticas y procedimientos bien definidos.

Además de las fases previas implicadas en la contratación de un directivo municipal, se identificaron los ámbitos de indagación de la encuesta, identificando a:

Actores: Guarda relación con los involucrados en el proceso, quienes son responsables de diseñar y de ejecutar actividades derivadas del proceso.

Tiempo: Se refiere por una parte a la demora de un proceso en su desarrollo pero también a la frecuencia con la cual se ejecuta.

Intensidad/calidad: Se refiere a los mecanismos, nivel y estándares de desarrollo de una determinada práctica.

Criterio: Son los términos de referencia bajo los cuales se decide en determinadas circunstancias. Por ejemplo, si asociamos los criterios a la evaluación, se pretende saber las condiciones que determinan los resultados del proceso descrito.

Compensaciones: Son los insumos mediante los cuales se cierran las brechas de utilidad entre distintas alternativas laborales. Es decir, para hacer más atractiva la oferta de trabajo, dado el contexto (municipal, en este caso) se ofrecen condiciones monetarias o no monetarias para retribuir el desarrollo de la labor encomendada.

Transparencia/difusión: Corresponde al grado de publicitación de la información. En este caso, a la derivada de los procesos que vinculan a un directivo con el municipio,

como por ejemplo, qué tan abiertas son las convocatorias, cómo se informa sobre los resultados de las evaluaciones, etc.

Restricciones: Son los costos asociados al desempeño de un objetivo. Pueden ser de carácter económico, geográfico, institucional, etc. Por ejemplo se puede consultar sobre el grado de dificultad que reviste para el municipio acogerse a las actividades de formación.

Influencia política: Considera el grado de importancia de “la política”³ en el reclutamiento, selección, evaluación y formación. Vale decir, pretende indagar si en el momento de tomar determinaciones en torno a los procesos mencionados, el contexto político constituye un factor relevante, tanto en las afinidades partidistas, como en la visión de un postulante a un cargo directivo en el municipio, por ejemplo.

Finalmente se elaboró una matriz que permitió estructurar el análisis e identificar los hallazgos más relevantes a partir de la encuesta.

Cuadro 1. Procesos identificados y dimensiones de estudio de la Encuesta nacional sobre Directivos públicos municipales

		Dimensiones							
		Actores	Tiempo	Intensidad / Calidad	Criterios	Compensaciones	Difusión / Transparencia	Restricciones	Influencia Política
Procesos	Reclutamiento								
	Selección								
	Evaluación								
	Formación								

Fuente: Elaboración propia

La encuesta propiamente tal consta de 5 fases, una de contexto general, una relacionada con las prácticas en el municipio de los consultados en los ámbitos y etapas del proceso de vinculación de un directivo con su municipio, una de percepciones respecto de estas mismas prácticas, un espacio abierto para determinar cuáles son las consideraciones que debiese

³Se diferencia este concepto del *proceso de creación de políticas públicas (policy)*.

tener un potencial SADP Municipal y finalmente una instancia en donde los encuestados priorizaron competencias genéricas para el ejercicio del cargo⁴.

iv. **Aplicación Primera Encuesta Nacional a Directivos Públicos Municipales (ENDPM)**⁵:

Uno de los principales desafíos en esta tarea es la de rescatar la heterogeneidad de los contextos municipales. Dados los altos costos de transacción asociados a la consecución de esta tarea en forma presencial, y la necesidad de maximizar la cantidad de respuestas, la aplicación online de la Encuesta es una respuesta adecuada y factible.

v. **Sistematización de información:** Esta fase considera la extracción de datos desde el portal SINIM y su respectiva estandarización para análisis posteriores⁶.

vi. **Análisis y conclusiones:** Se efectúa un estudio selectivo de la información ya sistematizada para destacar lo relevante al momento de diseñar un SADP Municipal. Además, se deben establecer los cruces de la información extraída según directivo municipal (Alcalde, Secretario Municipal y Cargo de Confianza) y según tipo de municipio.

vii. **Panel de Expertos:** Como una actividad paralela al análisis y conclusiones derivados del punto anterior y junto a la información recabada a partir de la revisión bibliográfica, se consulta para, por una parte, discutir los outputs generados a partir de la ENDPM y por otra analizar y proponer componentes de un SADP Municipal.

viii. **Desarrollo de arquitectura para un SADP Municipal.** Tomando en consideración la revisión bibliográfica, la opinión de potenciales usuarios y el criterio de expertos, se procede a identificar los componentes esenciales del Sistema, caracterizarlos, relacionarlos y elaborar propuestas respecto de ellos.

⁴Estas competencias fueron levantadas en base al *Catálogo de Perfiles Ocupacionales para el Sector Público Municipal* (2008) desarrollado por Chile Califica, la Subsecretaría de Desarrollo Regional SUBDERE) y la Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ); además del libro *Gestión por Competencias: El diccionario* (2002), escrito por Martha Alles.

⁵Para ejecutar esta encuesta, se agradece la colaboración de la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE), entidad que facilitó su Sistema Nacional de Información Municipal (SINIM) para poder subir la ENDPM http://www.sinim.gov.cl/desarrollo_local/di estudio/login.php

⁶Cabe destacar la incorporación en esta etapa de una tipificación municipal sustentada en una tipología desarrollada por la SUBDERE el año 2010. Considera cuatro dimensiones para caracterizar las distintas comunas-municipios del país de acuerdo a ciertos criterios básicos de tipo demográfico, socioeconómico, territorial-espacial, de infraestructura y financiero municipal. Producto de esta clasificación surgen 4 tipos de municipios, información incorporada para analizar y concluir de forma más pertinente las consideraciones derivadas de la ENDPM.

3. MARCO CONCEPTUAL

3.1 Definición y taxonomía de la Reforma del Estado

El Estado es un orden social que intenta preservar su estabilidad mediante cambios espontáneos y continuos a las condiciones del entorno. Frente al fracaso de las estrategias de preservación surge la necesidad de transformarse discontinuamente. Las reformas pretenden modificar el razonamiento y, de esta forma, establecer nuevos principios y valores (Echebarría, 2000).

En este marco, la Reforma del Estado será entendida como *cambios deliberados a las estructuras y procesos del sector público, con el objeto de hacer que funcionen mejor en algún sentido* (Pollitt&Bouckaert, 2000, citados por Inostroza&Waissbluth, 2007). Este término, al referirse a la mejora como un amplio espectro de actividades, ha impulsado a delimitar con mayor precisión este alcance, definiendo indicadores comparables de eficiencia, eficacia y calidad para determinar los ámbitos y brechas de mejora.

Esta definición requiere de distinciones conceptuales clave para encauzar adecuadamente las implicancias de los “cambios deliberados” a los cuales Pollitt y Bouckaert se refieren.

La confusión entre *política pública* y *gestión pública* es una de las más comunes en América Latina. Aunque la línea que las diferencia no es completamente clara, la *política* responde al qué hacer mientras que la *gestión* responde al cómo hacerlo (Waissbluth, 2002).

Es posible diferenciar la Reforma del Estado en dos categorías. Por una parte, se encuentran las que afectan el diseño y el funcionamiento de las instituciones, es decir, a la manera en la que los poderes del Estado se configuran para elaborar y ejecutar las políticas públicas y, por otro, están las reformas centradas en el contenido de la acción pública, redefiniendo su finalidad, objetivos y alcance. Al primer tipo de reformas las llamaremos *institucionales* y a las segundas *sustanciales* (Echebarría, 2000).

Ligando los conceptos señalados es posible concluir que las *reformas institucionales* tienen más vinculación con la *gestión pública*, mientras que las *sustanciales*, con la *política pública*.

En el ámbito de las reformas *institucionales* surge otra precisión importante: las reformas *políticas* y las reformas *administrativas*. Mientras las primeras afectan la organización del poder dentro de la institución, no necesariamente mediante cambios constitucionales, las últimas comprenden transformaciones al conjunto de instituciones del Poder Ejecutivo que las políticas públicas diseñan y operan. Los ámbitos de influencia de las transformaciones de carácter administrativo son: la estructura y gestión de recursos humanos o Servicio Civil, las estructuras administrativas, los procedimientos decisionales y la relación con los ciudadanos (Egaña 2002, citado por Waissbluth, 2002).

De todas formas, cabe destacar que no todo cambio reviste el carácter de *reforma*. En muchas ocasiones hay cambios bajo los cuales subyacen permanentes ideas de simplificación y renovaciones físicas, organizativas o tecnológicas para estar a la vanguardia de los cambios del contexto bajo el cual se opera. En este caso, en donde se trata de

mejoras continuas en que no existe un fin último en las transformaciones sino una adaptación constante, hablamos de *modernización*.

Figura 1.Distinción entre Reforma Sustancial e Institucional



Fuente: Villagrán, Vivien (2009). Curso "Tópicos de Gestión Pública". Magíster en Gestión y Políticas Públicas, Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile.

3.2 Paradigmas de la Reforma del Estado

Se entenderá por paradigma como un conjunto articulado de principios y orientaciones que canalizan la Reforma del Estado, la direccionan y le dan forma mediante el fortalecimiento de los instrumentos necesarios para su implementación.

Varios autores han intentado caracterizar los tipos de reforma, utilizando diversos criterios: Aucoin (1990) distingue entre un modelo de *public choice* y uno gerencialista; Peters (1993) habla de cuatro modelos (de mercado, de participación, de comunicación y una estrategia híbrida entre las anteriores) y, finalmente, Barzelay (1993) establece tres visiones: burocrática, de planificación comprehensiva y gerencialista.

Fleury (2002), por su parte, ha distinguido dos paradigmas fundamentales: el *New Public Management* (también llamado Nueva Gerencia Pública o Nuevo Gerencialismo) y la perspectiva democratizante, los cuales se revisan a continuación.

i. New Public Management

El New Public Management (NPM) surge como una corriente que pretende dar cabida y estructurar las transformaciones en torno a la gestión de la rama ejecutiva gubernamental. El Reino Unido, Australia y Nueva Zelanda son los precursores prácticos de esta tendencia a partir de la década de los 80. Dichas prácticas comenzaron a conceptualizarse teóricamente mediante la pregunta del qué hacer en el gobierno, estableciendo una filosofía administrativa que comenzó a ser aceptada (Hood, 1991 citado por Barzelay, 2003)

En 1992, David Osborne y Ted Gaebler definieron la Nueva Gerencia Pública como un mecanismo de gestión focalizado en los resultados, más autónomo, descentralizado, eficiente y abierto a la competencia, con un cambio en la concepción ciudadana de “beneficiarios” a “clientes”.

Esta definición marca una desvinculación del enfoque burocrático en la administración del Estado hasta entonces vigente, hacia un modelo que considera herramientas gerenciales exitosas provenientes desde el mercado. El paradigma burocrático, con un fuerte énfasis en la normativa, jerarquías y procedimientos, se aleja de las necesidades de los clientes pues su carácter restrictivo impide tomar decisiones rápidas y de forma autónoma (Fleury, 2002).

En consecuencia, la burocracia pasa a ser vista como una barrera para gestionar eficientemente, en tanto que la falta de autonomía subyacente en esta perspectiva reduce la responsabilidad de los resultados generados a partir de las determinaciones tomadas.

El Nuevo Gerencialismo, según Waissbluth (2007), es una nueva política de gestión pública que guarda estrecha relación con la presupuestación contra resultados, servicio civil de carrera, alta dirección pública, flexibilidad laboral, compras públicas transparentes, gobierno electrónico y evaluación de impacto. En esta definición Waissbluth enfatiza lo primordial de contar con directivos públicos de primer nivel.

Lo descrito coincide con Fleury (2002), quien cita a Amstrong (1997) para establecer que el New Public Management consiste en ocho objetivos: reducción de costos y mayor transparencia en la asignación de recursos; desagregación de las organizaciones burocráticas tradicionales en agencias separadas; separación entre el comprador y el proveedor; introducción de mecanismos de mercado o cuasi-mercado; descentralización de la autoridad gerencial; introducción de la gestión de desempeño; nuevas políticas de personal, cambiando desde el empleo público permanente a contratos flexibles; y aumento del énfasis en la calidad, enfocada en la satisfacción del consumidor.

Barzelay (2003), por su parte, considera el NPM como un espacio de discusión sobre cómo estructurar, administrar y supervisar las oficinas gubernamentales y el sector público como un todo. Además, determina que su análisis, previo diálogo multidisciplinario de acercamiento, debe ser más desagregado que holístico y en él resalta la importancia de la investigación empírica para explicitar la necesidad de llevar a cabo de mejor forma los temas de gestión pública.

A pesar de las contribuciones del concepto explicado han surgido críticas como los cuestionamientos desarrollados por Naciones Unidas (2005) sobre el carácter global bajo el cual organismos internacionales han difundido el NPM, en circunstancias que su base es genuinamente anglosajona y, por ende, su aplicabilidad se encuentra restringida a un contexto como el de su origen.

Fleury (2002) cita a Mintzberg (1996), quien objeta la aplicabilidad del modelo gerencial proveniente desde el sector privado al sector público. Esto, pues la relación entre gobierno y ciudadano es diferente a la de una empresa privada con su cliente. En efecto, la reducción del primer tipo de vínculo al segundo involucra quitar legitimidad a la autoridad pública y desconocer los derechos ciudadanos implícitos al consumo.

ii. Contribución democratizante

Esta concepción se relaciona con transformaciones políticas y tecnológicas del entorno y una orientación a la democratización estatal.

Sumado a los cambios descritos, este modelo también establece la necesidad de adecuar la gerencia pública en respuesta a contextos cada vez más cambiantes, complejos y sujetos a innovaciones tecnológicas, así como a modificaciones socioculturales. La complejidad impone nuevos métodos y mejores conocimientos, generándose esta forma, demanda por una nueva perspectiva gerencial más estratégica, cooperativa, democrática, participativa y solidaria (Nogueira, 1998 citado por Fleury, 2002).

La democratización del Estado considera la transformación del Estado, de la sociedad y de la relación existente entre estas dos entidades. De aquí que la nueva forma de vincularse debe ser mediante participación ciudadana, plural, igualitaria y deliberativa.

Fleury (2002) precisa que la operacionalización de la democratización del Estado debe ser mediante criterios impersonales, objetivos y universales en la asignación de recursos; reglas universales de participación; procesos decisorios en donde exista negociación entre las partes; superación del despotismo burocrático por un poder compartido; visibilidad de las acciones y rendición de cuentas; y control público sobre los gobernantes.

3.3 Descentralización

Existe cierto consenso en que la descentralización permite un mayor grado de eficiencia para el país al delegar determinadas funciones en gobiernos subnacionales. Entre sus ventajas se cuenta que favorece un mayor involucramiento de la ciudadanía, ya que al transferir responsabilidades al gobierno subnacional se alcanza un mayor control de la comunidad, exigiendo más intensamente a los funcionarios locales al tener conocimiento de sus funciones y responsabilidades. Además, la descentralización permite la entrega a nivel local de bienes y servicios lo que resulta más pertinente debido a que a este nivel tiene mayor claridad con respecto a las condiciones y las necesidades locales.

Asimismo, según el Teorema de la Descentralización (Oates, 1972), ésta conseguirá mayor eficiencia asignativa, ya que la provisión de bienes públicos será más eficiente cuanto más

se ajuste a la demanda (territorialmente diferenciada) de esos bienes. Los niveles inferiores, al tomar las decisiones, internalizarán con mayor claridad los costos y beneficios de la provisión de un determinado bien público. Al mismo tiempo, la descentralización puede fomentar la competencia entre distintos gobiernos subnacionales para satisfacer la demanda de la comunidad, creando una relación más eficiente entre las necesidades de los ciudadanos, los servicios prestados y el pago por ellos.

Diferentes autores han conceptualizado la descentralización. Para Finot (2005) ésta posee tres dimensiones: política, operativa y de responsabilidad (*accountability*). La descentralización política se relaciona con la transferencia de procesos democráticos de decisión sobre gasto y financiamiento para la provisión de determinados bienes públicos desde una jurisdicción político-administrativa dada a otra más reducida. Por otro lado, la descentralización operativa se vincula a casos donde sólo se descentraliza la operación de las decisiones adoptadas por un Gobierno Central. La componente de responsabilidad, por último, busca generar canales de información donde se pueda rendir cuentas tanto a la comunidad como al nivel central.

Según los conceptos mencionados por Irarrázabal y Pérez (2009), el proceso de descentralización se puede medir en función de tres parámetros: la administrativa o funcional, la política y la fiscal. Entre estos parámetros, es el primero el que guarda directa relación con la gestión de recursos humanos a nivel de nombramientos, asignación de responsabilidades, modificaciones en la estructura del personal o en la autonomía decisional respecto a la forma de abordar responsabilidades y tareas, pues se refiere a la autonomía con la que cuentan los municipios para el cumplimiento de sus funciones dispuestas por ley.

Se suelen distinguir tres niveles de descentralización administrativa: *desconcentración*, cuando el Gobierno Central transfiere sus funciones a los gobiernos locales, reteniendo el nivel central sus atribuciones respecto de sus unidades dependientes jerárquicamente; *delegación*, donde las unidades subnacionales son autónomas y dan cuenta al Gobierno Central como en una relación contractual, y *devolución*, referida a un nivel de cuasi-autonomía, en el que las unidades ejercen el control de una política o una función que le fue transferida

4. MUNICIPIOS EN CHILE

En las últimas décadas los municipios en Chile se han convertido en un organismo gravitante del desarrollo comunal. Se les considera como un eje clave en la descentralización del país y han sido sustantivos en dar mayores y mejores respuestas a la población. No obstante lo anterior, las condiciones bajo las cuales estas mismas instituciones deben operar determinan en gran parte los resultados de su gestión, y la heterogeneidad de contextos municipales es una condición inicial sabida a la hora de analizar un gobierno local.

A pesar de existir casos de excelencia en el nivel de gestión municipal, con certificaciones ISO 9001 y estándares de nivel internacional, en la mayoría de los casos los municipios tienen nudos críticos que condicionan su desempeño tales como falta de un modelo consensuado, desconfianza de las capacidades locales, problemas de gobernabilidad municipal, carencia de equipos profesionales idóneos, mentalidad centralista, escasa voluntad política, débil participación ciudadana y de la sociedad civil, trabas normativas para avanzar en la modernización municipal y cúmulo de más y más tareas creyendo que para todo el municipio podría ser parte de la solución (Fuentes, Ibarra, Matus y Pérez, 2007). En esta condición, la necesidad de introducir reformas es la puerta de entrada hacia un efectivo desarrollo local del país.

Las municipalidades son *corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de las respectivas comunas*. En otras palabras, la municipalidad se entiende como el ente jurídico responsable de administrar una comuna o agrupación de comunas (Ministerio del Interior, 1989)⁷.

La naturaleza jurídica las municipalidades es dual: si bien su condición es autónoma, son órganos de la Administración del Estado. Por ende, su acción debe estar en el marco de planes nacionales y regionales, y en coordinación con estos mismos propósitos para evitar la duplicación o interferencia de funciones.

3.1 Ingreso a planta municipal

Dado que la actual legislación no estima una diferencia entre los mecanismos de ingreso de un directivo municipal, sino que su ingreso está supeditado a régimen de funcionarios municipales, es relevante revisar cómo se vincula un trabajador de planta con su municipio. Para ingresar en calidad de titular a un cargo vacante de la planta municipal la ley exige concurso público y procede en el último grado del escalafón respectivo, salvo que existan cargos vacantes de grados superiores que no puedan ser provistos por ascenso.

El concurso para ingresar como titular a un cargo de una planta municipal se define como un procedimiento técnico y objetivo dirigido a la selección del personal, en el que se deben

⁷Esta sección se basa en la Ley N°18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades, promulgada el año 1988, y la Ley N° 18.883 Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales, de 1989. El Ministerio del Interior del Gobierno de Chile es responsable de ambas leyes.

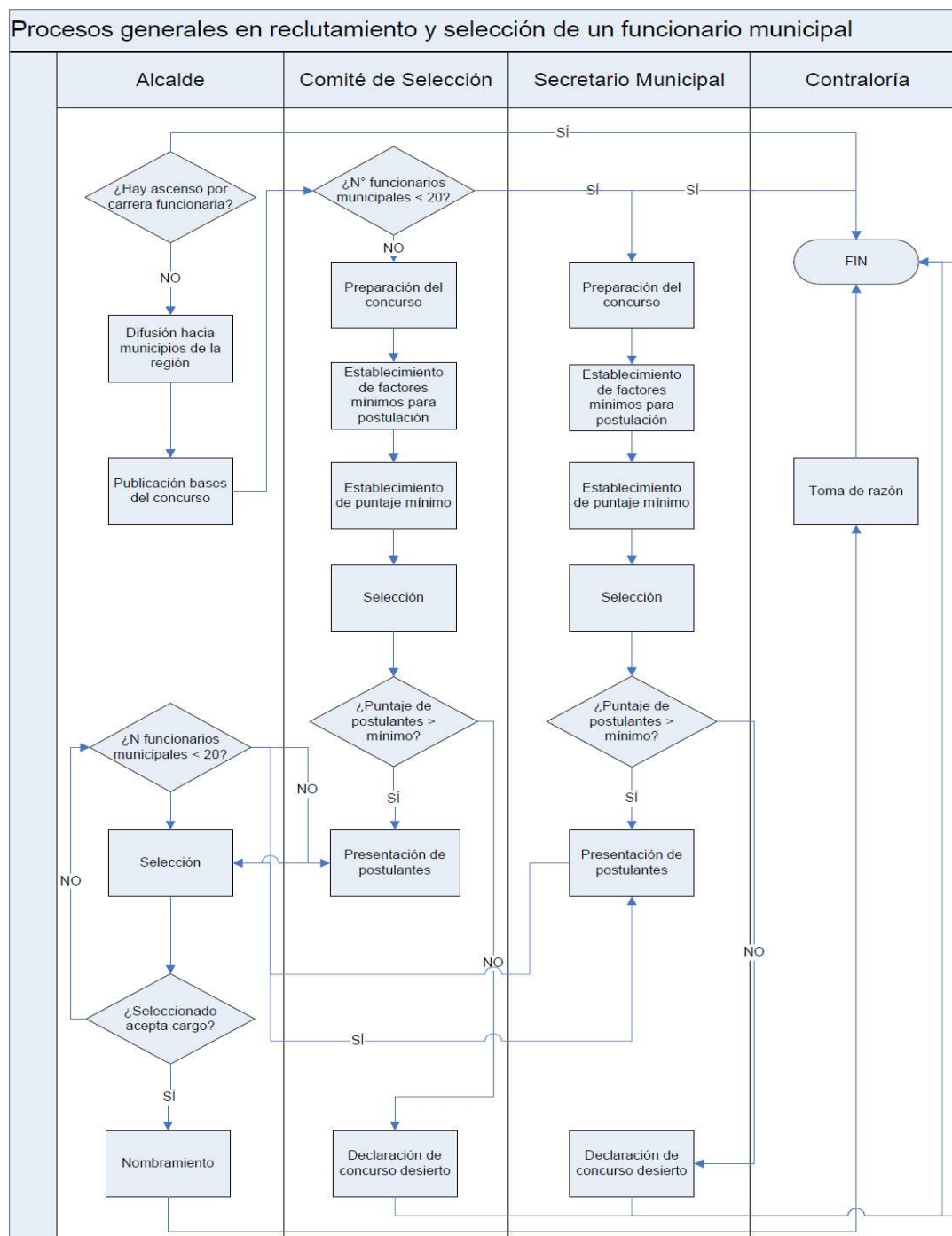
evaluar los antecedentes de los postulantes y las pruebas que hubieren rendido, si así se hubiera exigido.

Los factores mínimos a considerar para los postulantes en este proceso corresponden a los estudios y cursos de formación educacional y de capacitación; la experiencia laboral y las aptitudes específicas para el desempeño de la función. La ponderación entre estos factores y el puntaje mínimo para ser considerado son determinados por el municipio.

Las etapas relevantes en el ingreso de un postulante a un cargo de planta se presentan en el diagrama siguiente, identificando claramente a quienes participan en el proceso: Alcaldes, Comité de Selección del Municipio y la Contraloría General de la República⁸.

⁸Esta institución toma razón de los nombramientos del personal de la administración del Estado, de aplicación de medidas disciplinarias, de ascensos, cese de funciones y del otorgamiento de pensiones de jubilación. Para mayor información ver sitio de Contraloría General de la República www.contraloria.cl.

Figura 2. Flujograma de procesos generales involucrados en el reclutamiento y selección de un funcionario municipal



Fuente: Elaboración propia en base a la Ley N° 18.883 Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales. SUBDERE, Ministerio del Interior (1989).

3.2 Caracterización de funcionarios municipales

Esta sección precisa un análisis del funcionario municipal y, más específicamente, de directivos municipales. Cabe destacar que la inclusión dentro del estudio a la situación de los trabajadores de municipios en el país obedece principalmente a dos motivos, por una parte constituye un proxy de las características directivas de los municipios del país, lo cual no deja de ser valioso considerando la escasa información disponible en este sentido, y por otro también permite contextualizar las organizaciones de las que los directivos municipales están a cargo.

Un estudio desarrollado el año 2006 por la empresa consultora PETQUINTA S.A. para la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE) titulado “Caracterización del Funcionario Municipal muestra un perfil detallado y sistematizado del empleado municipal chileno, según los siguientes criterios⁹

Recurriendo a dicho estudio, para analizar el tipo de contrato que vincula a los trabajadores con sus respectivos municipios, cabe mencionar que en general, los trabajadores municipales poseen la calidad de planta (79,1), sobretodo en municipios de menor ruralidad y altos ingresos (84,9). Esta condición y como intuitivamente se podría suponer, empeora a medida que los grupos de análisis van aumentando en ruralidad y disminuyen su nivel de ingresos. Es más, para municipios de mayor ruralidad y de menores ingresos, su cantidad de funcionarios a planta es de un 64% y cuentan con un 4,9% de trabajadores bajo un régimen de honorarios, evidentemente una calidad contractual de menor calidad. Vale decir, el nivel de ingreso municipal y ruralidad sin duda inciden en vinculación contractual con su municipio¹⁰.

⁹Para el desarrollo del estudio y su análisis, se clasificaron los municipios en función de dos ámbitos, ruralidad y nivel de ingresos. Entenderemos como:

- Alta Ruralidad: sobre el 40% de la población habita en el área rural.
- Ruralidad Media: de un 20% a un 40% de la población habita en el área rural.
- Urbanos: más del 80% de la población habita en el área urbana.

Y además se entenderá como:

- Bajos Ingresos: de 0 a 1.000.000 millón de pesos anuales.
- Medianos Ingresos: de 1.000.001 a 5.000.000 millones de pesos anuales.
- Altos Ingresos: sobre 5.000.000 millones de pesos anuales.

¹⁰A partir de estas definiciones el estudio estableció tres grupos de municipios: los de tipo 1, con alta ruralidad y bajos ingresos que representan el 38,4 % del total; los de tipo 2, con ruralidad media y urbanos que cuentan con ingresos medianos y representan el 24% del total; y del tipo 3, con baja ruralidad y altos ingresos, correspondientes al 13,5 % del total.

Cuadro 2. Distribución porcentual tipos de contrato

			TIPO DE MUNICIPIO			Total
			Alta ruralidad, ingresos bajos	Ingresos medios	Urbano, ingresos altos	
TIPO DE CONTRATO	PLANTA	CANTIDAD	105	237	412	754
		%	64,0%	78,0%	84,9%	79,1%
	CONTRATA	CANTIDAD	47	58	57	162
		%	28,7%	19,1%	11,8%	17,0%
	HONORARIO	CANTIDAD	8	7	14	29
		%	4,9%	2,3%	2,9%	3,0%
	SERVICIOS TRASPASADOS	CANTIDAD	4	2	2	8
		%	2,4%	,7%	,4%	,8%
	Total	CANTIDAD	164	304	485	953
		%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: PET QUINTA S.A. & SUBDERE (2006). “Caracterización del Funcionario Municipal”.

En cuanto a las remuneraciones percibidas por los funcionarios municipales, las cifras son preocupantes: en municipios de mediana ruralidad y equivalente nivel de ingresos un 40,3% de los trabajadores no percibían más de \$216.003 y para los de alta ruralidad e ingresos bajos, esta cifra alcanza el 35,4%. La pregunta que cabe hacerse es si estas remuneraciones son atractivas en relación al mercado laboral. La respuesta es negativa, considerando cifra presentadas por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) el año 2006 la remuneración promedio del país para entonces era de \$286,631¹¹. Por tanto esta comparación permite inferir preliminarmente que la oferta salarial de los municipios es menor a la presentada por el mercado.

¹¹En pesos de octubre 2006.

Cuadro 3. Nivel de remuneraciones

		Alta ruralidad, ingresos bajos	Ingresos medios	Urbano, ingresos altos	Total
Hasta \$216.003	CANTIDAD	51	104	82	237
	%	35,4%	40,3%	19,4%	28,7%
\$216.004 - \$336.447	CANTIDAD	45	86	138	269
	%	31,3%	33,3%	32,6%	32,6%
\$336.448 - \$456.891	CANTIDAD	23	22	74	119
	%	16,0%	8,5%	17,5%	14,4%
\$456.892 - \$577.335	CANTIDAD	14	20	46	80
	%	9,7%	7,8%	10,9%	9,7%
\$577.336 - \$697.779	CANTIDAD	7	4	19	30
	%	4,9%	1,6%	4,5%	3,6%
\$697.780 - \$818.223	CANTIDAD	4	12	27	43
	%	2,8%	4,7%	6,4%	5,2%
\$818.224 - \$938.667	CANTIDAD		5	12	17
	%		1,9%	2,8%	2,1%
\$938.668 - \$1.059.111	CANTIDAD		4	12	16
	%		1,6%	2,8%	1,9%
\$1.059.112 - \$1.179.555	CANTIDAD			5	5
	%			1,2%	,6%
Desde \$1.179.556	CANTIDAD		1	8	9
	%		,4%	1,9%	1,1%
	CANTIDAD	144	258	423	825
	%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: PET QUINTA S.A. y SUBDERE (2006). “Caracterización del Funcionario Municipal”.

Otro aspecto importante en materia de salario, es la baja cantidad de funcionarios que perciben pagas superiores. El caso extremo son los municipios de alta ruralidad y menores ingresos en donde no existen casos en donde se perciban más de \$883.226. Siguiendo con el análisis, pero incorporando a municipios de ingresos y salarios medios, sólo un 0,4% percibe más de \$1.059.111 cifra para que caso de municipios en mejores condiciones alcanza el 3,11%.

Además comparando según cifras presentadas por el INE el 2006, el sueldo promedio de directivos, administradores y gerentes es de 1.173.426. Este monto sería alcanzado por menos del 2,1% de funcionarios municipales del país.

Considerando la distribución de los grados de escalafón que tienen los municipios, la preocupación respecto del atractivo de las rentas de los directivos de sus respectivos municipios se intensifica. Si bien el escalafón directivo en los municipios es baja en comparación con otros escalafones como el de profesionales y técnicos (lo cual es razonable en cualquier organización); dichos porcentajes en todos los casos son muy superiores al porcentaje del segmento de remuneraciones altas anteriormente analizado. Por ejemplo, para el caso de municipios rurales e ingresos bajos el porcentaje de directivos es de un

15,6% y para este mismo grupo de análisis, no existe ningún directivo que perciba más de los de \$883.226 ya mencionados. Para los otros tipos de municipios, la situación si bien no es tan acentuada, la diferencia sigue siendo muy importante.

Cuadro 4. Distribución porcentual escalafón personal municipal

		TIPO DE MUNICIPIO			Total
		Alta ruralidad, ingresos bajos	Ingresos medios	Urbano, ingresos altos	
DIRECTIVO	CANTIDAD	24	16	47	87
	%	15,6%	5,4%	10,0%	9,4%
PROFESIONAL	CANTIDAD	26	46	107	179
	%	16,9%	15,4%	22,7%	19,4%
TECNICO	CANTIDAD	22	54	93	169
	%	14,3%	18,1%	19,7%	18,3%
ADMINISTRATIVO	CANTIDAD	53	135	137	325
	%	34,4%	45,3%	29,1%	35,2%
AUXILIAR	CANTIDAD	22	33	61	116
	%	14,3%	11,1%	13,0%	12,6%
OTRO	CANTIDAD	7	14	26	47
	%	4,5%	4,7%	5,5%	5,1%
CANTIDAD		154	298	471	923
%		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: PET QUINTA S.A. y SUBDERE (2006). "Caracterización del Funcionario Municipal".

En general, la experiencia laboral previa de los funcionarios municipales es baja, ya que no presentan labores significativas antes de incorporarse al municipio. Esta carencia se acentúa en la medida que disminuyen los ingresos y aumenta la ruralidad, llegando a más de un 70% para los municipios de *tipo 2* y *3*. Estas cifras dan cuenta de la falta de experticia de quien ingresa a la municipalidad haciendo que probablemente esta incorporación sea una instancia de formación profesional inicial.

Respecto de la formación, comparando el nivel profesional y técnico de los cargos de planta del Gobierno Central con el de Gobiernos Locales, existe una superioridad del primero con un 60% por sobre el segundo caso con un 32% (Horst, 2007). Lo cual claramente permite inferir que un directivo municipal, para su gestión, tiene desafíos mayores que uno del gobierno central a la hora de poder gestionar con sus respectivos equipos. La baja instrucción relativa general del funcionario municipal posiblemente podría subsanarse o equipararse con experiencia laboral previa. Sin embargo muchos municipios constituyen la 1° experiencia laboral significativa de sus funcionarios, siendo una verdadera escuela de aprendizaje en donde los directivos son especies de instructores de alta incidencia en su formación profesional, con todos los beneficios asociados a esta situación, pero también con los costos de adaptación que impactan e la gestión municipal.

Cuadro 5. Experiencia laboral previa

			TIPO DE MUNICIPIO			Total
			Alta ruralidad, ingresos bajos	Ingresos medios	Urbano, ingresos altos	
TRABAJO EN EL ACTUAL MUNICIPIO COMO PRIMERA EXPERIENCIA LABORAL SIGNIFICATIVA	SI	CANTIDAD	67	94	128	289
		%	72,8%	71,2%	56,4%	64,1%
	NO	CANTIDAD	25	38	99	162
		%	27,2%	28,8%	43,6%	35,9%
Total		CANTIDAD	92	132	227	451
		%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: PET QUINTA S.A. y SUBDERE (2006). "Caracterización del Funcionario Municipal".

Sólo para cerrar de forma robusta la complejidad de contexto con la cual debe gestionar un directivo, además de contar con una radiografía de su gestión en este sentido, es bueno considerar el nivel de motivación intrínseca con el que cuenta el personal municipal para el ejercicio de su trabajo. Deming (1994) establece que el mayor dilema en una organización es la generación de motivaciones intrínsecas para el ejercicio de una labor o actividad, estas son las que . Las cifras dan cuenta de una alta disposición de cambio de empleo de contar con una mejor oportunidad laboral (61,6%).

El panorama anterior, es desalentador si se compara con otras entidades del Estado y además considerando que esta situación tiene efectos importantes en la rotación del personal municipal y consecuentemente con esto, en considerables costos de transacción en la contratación de nuevos funcionarios y su inserción dentro del municipio. En general, una vez formado e inserto un profesional o técnico dentro del municipio, su valorización profesional aumenta y por tanto su disposición a dejar su cargo, también.

Cuadro 6. Disposición a cambio de empleo

			TIPO DE MUNICIPIO			
			Alta ruralidad, ingresos bajos	Ingresos medios	Urbano, ingresos altos	Total
SI TUVIESE LA OPORTUNIDAD ¿ESTARIA USTED DISPUESTO A CAMBIAR DE EMPLEO?	SI	CANTIDAD	108	196	274	578
		%	66,7%	65,8%	57,3%	61,6%
	NO	CANTIDAD	54	102	204	360
		%	33,3%	34,2%	42,7%	38,4%
Total		CANTIDAD	162	298	478	938
		%	100 0%	100 0%	100 0%	100 0%

Fuente: PET QUINTA S.A. y SUBDERE (2006). Caracterización del Funcionario Municipal.

Complementado con las cifras ya expuestas, cabe destacar que actualmente existe un 42% de déficit de cargos directivos nominales para las unidades encargadas del cumplimiento de funciones de prestación de servicios y de administración interna. Una situación que

preocupa, pues hay muchas localidades que dan cobertura a estas funciones sin tener un liderazgo legitimado según la estructura orgánica municipal. Es decir, las unidades son guiadas por un profesional, técnico o administrativo, cargos cuyo valor es incuestionable, no obstante asimismo su pertinencia es muy inferior a un cargo debidamente nombrado en función de los desafíos que debe abordar.

Cuadro 7. Dotación de cargos municipales 2009

Dirección	Nº Cargos	Nº Cargos %	Déficit	Déficit %
Obras	262	76%	83	24%
Desarrollo comunitario	258	75%	87	25%
Secretario Municipal	315	91%	30*	9%
Planificación	242	70%	103	30%
Finanzas	115	33%	230	67%
Asesor Jurídico	129	37%	216	63%
Control	81	23%	264	77%
Total	1402	58%	1013	42%

Fuente: Asociación Chilena de Municipalidades (2010).

3.3 Servicios municipales

La cantidad de servicios que entrega un municipio, no sólo en Chile sino que en el mundo, ha aumentado en forma significativa. En este último caso, se prestan servicios directos, los cuales son provistos de forma autónoma por la municipalidad, o bien delegados, en donde esta misma institución recibe recursos desde la autoridad nacional o regional para su ejecución. Se han identificado hasta 75 servicios que pueden ser prestados por el municipio, correspondientes a 61 autónomos y 14 delegados¹². Sin duda que la cantidad de servicios que presta un municipio y la diversidad de los mismos es una particularidad organizacional, difícilmente sea posible encontrar una entidad pública o privada con esta característica, por ende las competencias gerenciales y los procesos asociados para certificarlas deben ser robustos.

¹²Esta cifra puede variar en función del municipio, es decir, es una cantidad del potencial de actividades que pueden desarrollar. Por ejemplo, la Municipalidad de Providencia entrega 60 de las 75 áreas de servicios mencionados.

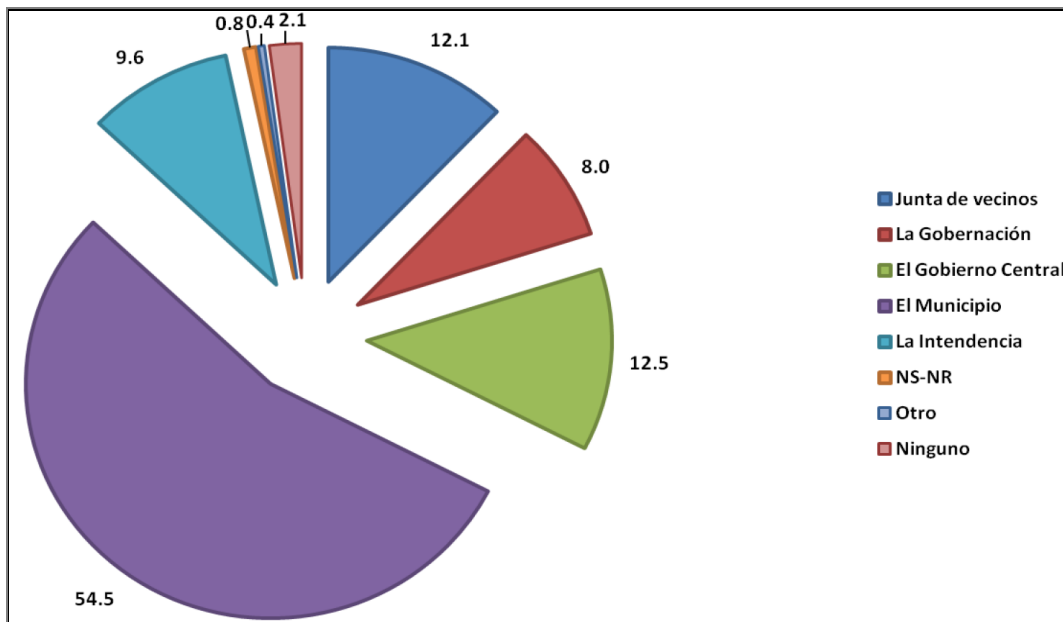
Cuadro 8. Áreas de servicio municipales

	DIRECTOS (61)				
	Comunitarios (9)		Urbano (12)		Internet-Digitales (2)
1	Licencias Conducir	27	Permisos BNUP	54	Información y Comunicaciones
2	Retiro Escombros	28	Permisos Edificación	55	Servicios WEB
3	Cementerios	29	Catastro y Certificados		Financieros (4)
4	Albergues Animales	30	Concesiones Viales	56	Venta y Arriendo Activos
5	Veterinarios	31	Concesiones Otras	57	Donaciones
6	Empresa Municipal	32	Iluminación	58	Cobranzas
7	Atención al Vecino	33	Concesiones Publicidad	59	Subvenciones
8	Empleos (OMIL)	34	Higiene Ambiental		Independientes (2)
9	Transporte	35	Parques y Áreas Verdes	60	Juzgados
	Tributarios (5)	36	Mantención Calles y Veredas	61	Consumidor
10	Contribuciones	37	Gestión Reciclaje		DELEGADOS (14)
11	Patentes Comerciales	38	Concesiones Parques y Plazas		Servicios Traspasados (3)
12	Permisos Circulación		Sociales y Recreativos (11)	62	Educación
13	Permisos Comercio	39	Adulto Mayor	63	Salud
14	Patentes Varias	40	Juventud	64	Menores
	Territoriales (4)	41	Deportivos		Corporaciones (3)
15	Aseo y Limpieza	42	Recreativos	65	Culturales
16	Recolección Basura	43	Casinos de Juego	66	Deportivas
17	Corrales	44	Concesiones Playas y Ríos	67	Viales
18	Emergencias	45	Familiares		Programas Sociales (5)
	Culturales y Eventos (6)	46	Mujer	68	Drogas y Alcohol
19	Actividades Culturales	47	Turísticos	69	Vivienda
20	Eventos y Celebraciones	48	Atención Social y Sicológica	70	Sociales Nacionales
21	Bibliotecas	49	Jurídicos	71	Seguridad Pública
22	Capacitación		Tránsito (4)	72	Microempresas
23	Administración Teatros y Museos	50	Gestión Tránsito		Urbanos-Sociales (3)
24	Mantención Patrimonio	51	Estacionamientos Subterráneos	73	Vialidad Urbana
	Inspección y Seguridad (2)	52	Parquímetros	74	Mejoramiento Urbano-Barrios
25	Seguridad Ciudadana	53	Semáforos y Señaléticas	75	Compartidos-Participativos
26	Inspección Integral				

Fuente: Bernstein, Felipe e Inostroza, José (2007). “Modernización Municipal y un Sistema de Evaluación de su Gestión. Propuesta de una Arquitectura”.

A partir de esta tabla se puede inferir la importancia que hoy tiene el municipio para la ciudadanía: son verdaderos *supermercados de servicios sociales* (Bernstein e Inostroza, 2007). De hecho, según la Encuesta de Opinión Pública Municipal 2010 desarrollada por el Instituto Chileno de Municipalidades (ICHEM), el municipio se posiciona como la institución con mayor capacidad para dar solución a los problemas que afectan a la comuna (54.5%) por sobre el Gobierno Central, las juntas de vecinos y la Intendencia, entre otras. Además de esta condición, y según el mismo estudio, los municipios son identificados como instituciones que podrían tener un mejor nivel de gestión -comparativamente con el Gobierno Central- en la administración de una serie de tareas como la pavimentación de calles, alumbrado público, desarrollo de actividades culturales y planificación del desarrollo comunal, entre otras.

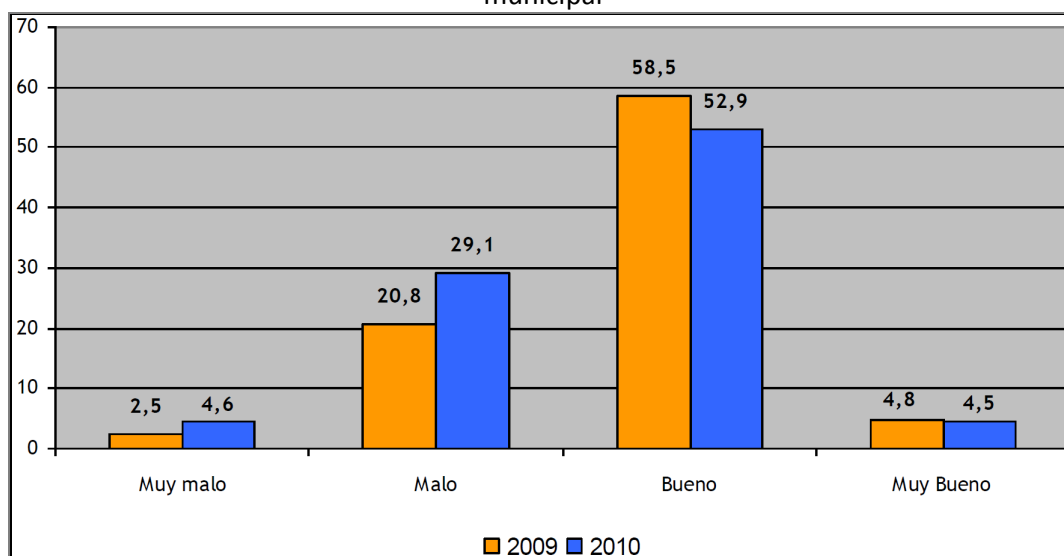
Gráfico 1. Distribución de preferencias ante la pregunta ¿Cuál de las siguientes instituciones tiene mayor capacidad para solucionar los problemas de su comuna?



Fuente: Instituto Chileno de Municipalidades (2010). Encuesta Nacional de Opinión Municipal.

Existe una alta expectativa y conciencia sobre la relevancia de la gestión municipal. Lo complejo radica en que, en general, los actuales niveles de gestión no se condicen con la perspectiva señalada, en donde el grado de satisfacción todavía no presenta cifras elocuentes de un desempeño de excelencia, en tanto que la tendencia de consideraciones negativas respecto de la gestión municipal va al alza (en detrimento de niveles de evaluación positivos).

Gráfico 2. Evolución percepción de la gestión municipal



Fuente: Instituto Chileno de Municipalidades (2010). Encuesta Nacional de Opinión Municipal.

5. SISTEMA DE ALTA DIRECCIÓN PÚBLICA EN CHILE

Los primeros esbozos de un Sistema de Alta Dirección Pública comenzaron durante el Gobierno de Eduardo Frei a través de la creación de la Comisión Interministerial de Modernización de la Gestión Pública, pero no fue hasta el 2003 en medio de una crisis político – institucional donde salieron a la opinión pública hechos de corrupción (caso MOP – GATE) cuando se decidió generar un sistema que ayude a reducir la discrecionalidad de la autoridad en la provisión de cargos directivos. A la fecha, Chile contaba aproximadamente con 250 directivos públicos de exclusiva confianza por cada millón de habitantes, cifra exagerada si se compara con los 30 en Estados Unidos o el 1.3 en Inglaterra.

Finalmente, en el documento *Acuerdos Político-Legislativos para la Modernización del Estado, la Transparencia y la Promoción del Crecimiento* de Enero de 2003, en donde se incorporó el Sistema de Alta Dirección Pública como una de las iniciativas, integrándose en la Ley 19.882 referida al Nuevo Trato Laboral.

5.1 Descripción del Sistema

Actualmente, el proceso de selección a través del Sistema de Alta Dirección Pública se aplica a 974 cargos, pertenecientes a 105 servicios públicos adscritos al SADP y otros 28 organismos públicos que seleccionan algunos de sus cargos directivos a través del SADP. De los cargos adscritos al SADP, 163 cargos son de Primer Nivel Jerárquico, fundamentalmente jefes de servicio; y 780 son de Segundo Nivel Jerárquico¹³. La incorporación de un cargo al Sistema no representa su concurso automático, sino hasta que se produzca la vacancia por renuncia o despido.

A pesar de que estos cargos son concursables, estos son de confianza del Presidente de la República, por lo que puede pedirles la renuncia por mal desempeño, no acatar las políticas públicas que el gobierno de turno determine o por pérdida de confianza. Por otro lado, son puestos de dedicación exclusiva, durando tres años con la opción de ser renovados hasta dos veces por el mismo período. Además poseen una indemnización que puede corresponder por renuncia o por no renovación al fin del período.

El sistema establece la existencia de un Consejo de Alta Dirección Pública, organismo integrado por 5 consejeros -cuatro de ellos nombrados con participación del Senado- que representan a los diversos sectores políticos. Su función es garantizar el debido cumplimiento de los procesos de selección: transparencia, no discriminación, confidencialidad, entre otros.

Dependiendo del nivel Jerárquico del cargo, el Consejo de Alta Dirección Pública elige por concurso público a los postulantes, los que son propuestos ya sea el Presidente de la República, Ministro de Estado o Jefe de servicio correspondiente.

El proceso de concurso dura aproximadamente cuatro meses y se inicia con la convocatoria en la prensa escrita. Luego, una empresa especializada en selección de personal realiza el

¹³Servicio Civil, Chile. <http://www.serviciocivil.cl/>

análisis curricular de los candidatos, el chequeo de antecedentes y las entrevistas respectivas y presenta al Consejo de Alta Dirección Pública o al Comité de Selección una nómina de preseleccionados.

El Consejo o el Comité selecciona a los mejores candidatos y luego de entrevistarlos personalmente elabora la nómina final, que es propuesta a la autoridad competente para el nombramiento final.

Figura 3. Etapas del proceso de selección actual de altos directivos públicos



Fuente: Servicio Civil (2010)

Con el objetivo de establecer las características esperadas en un alto directivo público, el Consejo de Alta Dirección Pública ha establecido los siguientes atributos del Alto Directivo Público:

- i. **Visión Estratégica:** Capacidad para detectar y comprender las señales sociales, económicas, tecnológicas, culturales, de política pública y políticas del entorno local y global e incorporarlas de manera coherente a la estrategia institucional.
- ii. **Gestión y Logro:** Capacidad para orientarse al logro de los objetivos, seleccionando y formando personas, delegando, generando directrices, planificando, diseñando, analizando información, movilizand recursos organizacionales, controlando la gestión, sopesando riesgos e integrando las actividades de manera de lograr la eficacia, eficiencia y calidad en el cumplimiento de la misión y funciones de la organización.
- iii. **Relación con el entorno y articulación de redes:** Capacidad para identificar a los actores involucrados (stakeholders) y generar las alianzas estratégicas necesarias para agregar valor a su gestión y/o para lograr nuevos resultados interinstitucionales, así como gestionar las variables y relaciones del entorno que le proporcionan legitimidad en sus funciones. Capacidad para comunicar oportuna y efectivamente lo necesario para facilitar su gestión institucional y afrontar, de ser necesario, situaciones críticas.

- iv. Manejo de crisis y contingencias:** Capacidad para identificar y administrar situaciones de presión, contingencia y conflictos y, al mismo tiempo, crear soluciones estratégicas, oportunas y adecuadas al marco institucional público.
- v. Liderazgo:** Capacidad para generar compromiso de los funcionarios/as y el respaldo de las autoridades superiores para el logro de los desafíos de la Institución. Capacidad para asegurar una adecuada conducción de personas, desarrollar el talento, lograr y mantener un clima organizacional armónico y desafiante.
- vi. Innovación y flexibilidad:** Capacidad para transformar en oportunidades las limitaciones y complejidades del contexto e incorporar en los planes, procedimientos y metodologías, nuevas prácticas tomando riesgos calculados que permitan generar soluciones, promover procesos de cambio e incrementar resultados.
- vii. Conocimientos técnicos:** Poseer los conocimientos y/o experiencias específicas, que se requieran para el ejercicio de la función.

Durante el Gobierno del Presidente Sebastián Piñera, 31 de los 73 funcionarios de primera jerarquía han sido despedidos, lo que representa un 42% del total. De ellos, el Ministerio de Salud ha sido el responsable del 61% de estos despidos, (19 directores de servicios de salud)¹⁴. Esta situación se ha visto en otros organismos públicos como Sernatur, FOSIS e INE, lo que ha puesto en riesgo la estabilidad del sistema, y desincentivando la postulación de buenos profesionales al sector público. Esta desestabilización del sistema, ha sido ampliamente criticada por especialistas en gestión pública, como Waissbluth quien ha calificado estos hechos como una verdadera destrucción del Sistema (2010).

¹⁴Diario el Mostrador. [en línea] <http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2010/09/06/la-alta-direccion-publica-cruje-en-la-era-pinera/> [consulta: 06 de septiembre 2010].

6. CONCLUSIONES DE LOS RESULTADOS DE LA ENCUESTA NACIONAL DE DIRECTIVOS PÚBLICOS MUNICIPALES

Esta sección resume las conclusiones más relevantes derivadas de los resultados obtenidos de la Encuesta Nacional de Directivos Públicos Municipales, la cual fue contestada, promediando todas las secciones de esta encuesta, por 30 alcaldes, 56 cargos de confianza y 166 secretarios municipales de los municipios del país. El tamaño de la muestra, tanto para alcaldes como para cargos de confianza, no posee significancia estadística, lo cual sí sucede en el caso de secretarios municipales, cuya muestra es estadísticamente significativa para un 90% de confianza¹⁵.

6.1 Gestión municipal y gestión directiva

Según los datos presentados por la encuesta, la percepción general de la gestión municipal, las capacidades directivas y las prácticas en torno al reclutamiento selección, formación y evaluación de directivos municipales varía en tanto también varíe el cargo del municipio que conteste. Los alcaldes consultados, a diferencia de cargos de confianza y secretarios municipales evalúan de mejor forma todos los aspectos consultados, a diferencia de cargos de confianza y secretarios municipales. Esta diferencia puede explicarse pues el cargo de alcalde en un municipio es eminentemente político, a diferencia de los secretarios municipales y cargos de confianza, en donde esta característica puede hacerse presente, pero no con la misma intensidad que en el caso de quien ha sido electo democráticamente.

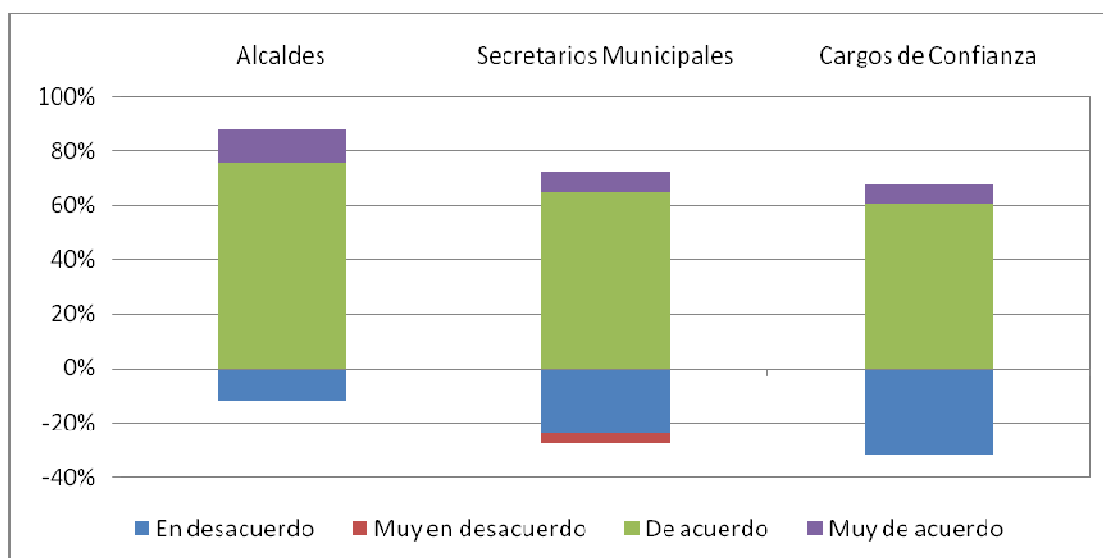
La gestión municipal, es evaluada satisfactoriamente entre todos los encuestados, precisando en un amplio potencial de mejora y en la gran cantidad de responsabilidades (cobertura) e importantes restricciones en recursos financieros y humanos que padece el municipio.

“Los niveles de gestión del municipio en general son bastante buenos para ser una comuna de pocos recursos, bastante pobre y sin fuentes laborales estables, con una superficie considerable que cubrir y una planta municipal muy acotada.”

Administrador Municipal

¹⁵ Este cálculo fue realizado considerando un tamaño de universo (N) de 345, un nivel de confianza (k) del 90% y un error muestral del 5%.

Gráfico 3. Los niveles de gestión del municipio son satisfactorios (según perfil de cargo)



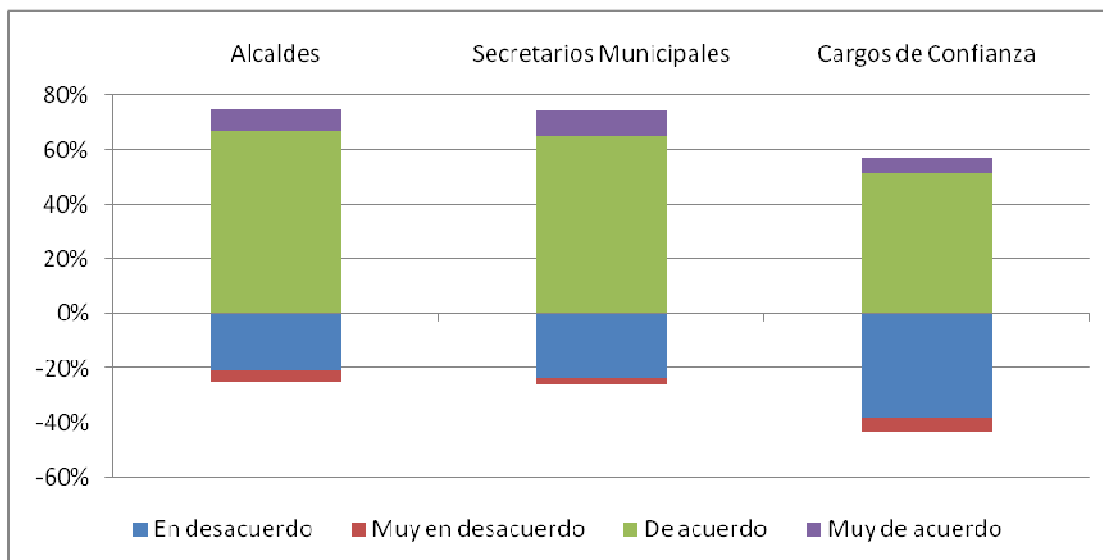
Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta Nacional de Directivos Públicos Municipales 2010

La percepción respecto de las competencias de los directivos públicos en el propio municipio es positiva, en particular para alcaldes y secretarios municipales. Sin embargo los cargos de confianza tienen una visión más crítica respecto desde mismo punto (43,7% no consideran adecuadas las competencias directivas en sus municipios). Esta mirada crítica de cargos de confianza se acentúa en municipios con condiciones más adversas de gestión, expresadas en un menor porcentaje de ingresos propios, mayor pobreza comunal, entre otras variables.

“Existen claras deficiencias en el nivel de competencias observadas en algunos directivos públicos, lo que definitivamente incide en el nivel de percepción de la comunidad y el mejoramiento de la gestión municipal.”

Director de Desarrollo Comunitario

Gráfico 4. Las competencias de los directivos públicos en el municipio son las adecuadas para sus respectivos cargos (según perfil de cargo)



Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta Nacional de Directivos Públicos Municipales 2010

En la evaluación de las competencias directivas municipales, también deben considerarse las condiciones que presentan los municipios para gestionar esta materia, como los bajos incentivos para atraer capital humano de excelencia como remuneraciones o mecanismos de compensación. Además, se presenta la necesidad de contar con profesionales con mayor experiencia laboral en cargos similares, pues actualmente quienes desempeñan roles directivos corresponden a jóvenes sin prácticas laborales anteriores, quienes al tomar mayor experticia dentro de la municipalidad, emigran en búsqueda de mejores perspectivas laborales.

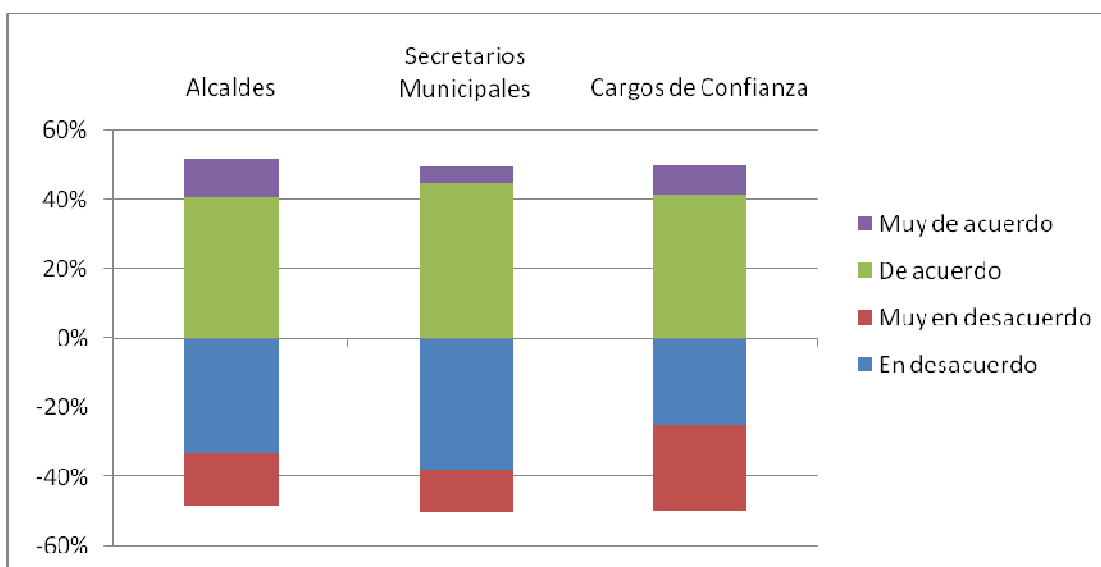
“Considero que una parte de los directivos públicos aporta con experiencia debido a que llevan mucho tiempo en su cargo, no obstante tienen poca actualización profesional y capacidad de innovación frente a los nuevos desafíos municipales.”

Director de Desarrollo Comunitario

6.2 Prácticas y percepciones

Uno de los aspectos más destacados a partir de la información recabada por las consultas de prácticas y percepciones en la encuesta, es la confirmación del desarrollo de prácticas de reclutamiento, selección y evaluación en los municipios consultados. No obstante, la intensidad de este desarrollo es parcial y desarticulado, es decir, no está sistematizado ni inserto en una política de RR.HH. que permita aprovechar las sinergias entre los procesos mencionados.

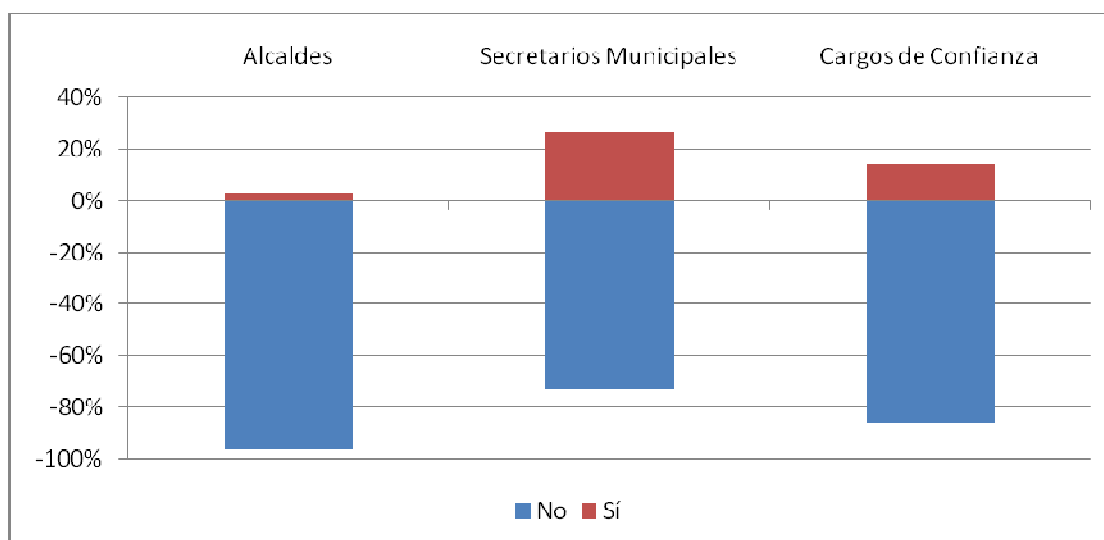
Gráfico 5. La selección de directivos para el municipio se encuentra sistematizada (según perfil de cargo)



Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta Nacional de Directivos Públicos Municipales 2010

Respecto de las consideraciones políticas, los resultados de la ENDPM develan que no existe una preponderancia política en el reclutamiento, selección y evaluación de directivos municipales. Lo llamativo de esta inferencia es que son los cargos de corte más político (alcaldes y cargos de confianza) quienes la desestiman.

Gráfico 6. ¿Hay consideraciones políticas en la selección de los postulantes a cargos directivos? (según perfil de cargo)

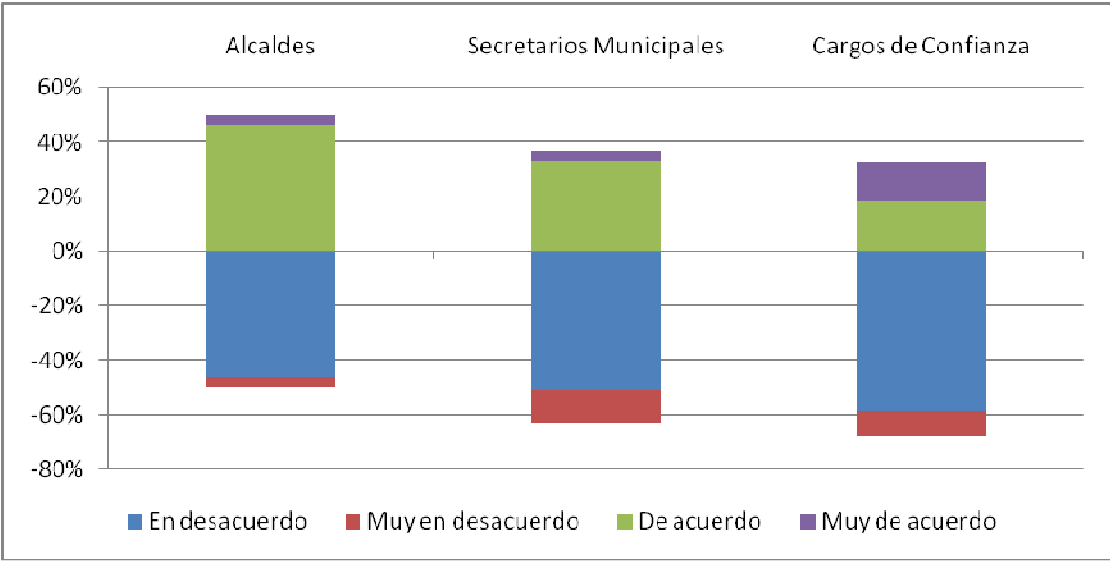


Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta Nacional de Directivos Públicos Municipales 2010

Al contrastar el análisis anterior con las contestaciones efectuadas en los espacios abiertos de la encuesta, no existe coincidencia. Es decir, al opinar de forma abierta, los encuestados reflejan que sí existe en los municipios consideraciones políticas en la vinculación de un directivo con su municipio. De hecho, muchos de los encuestados, dentro de los espacios de formulación de propuestas, sugirieron que este es un punto a normalizar.

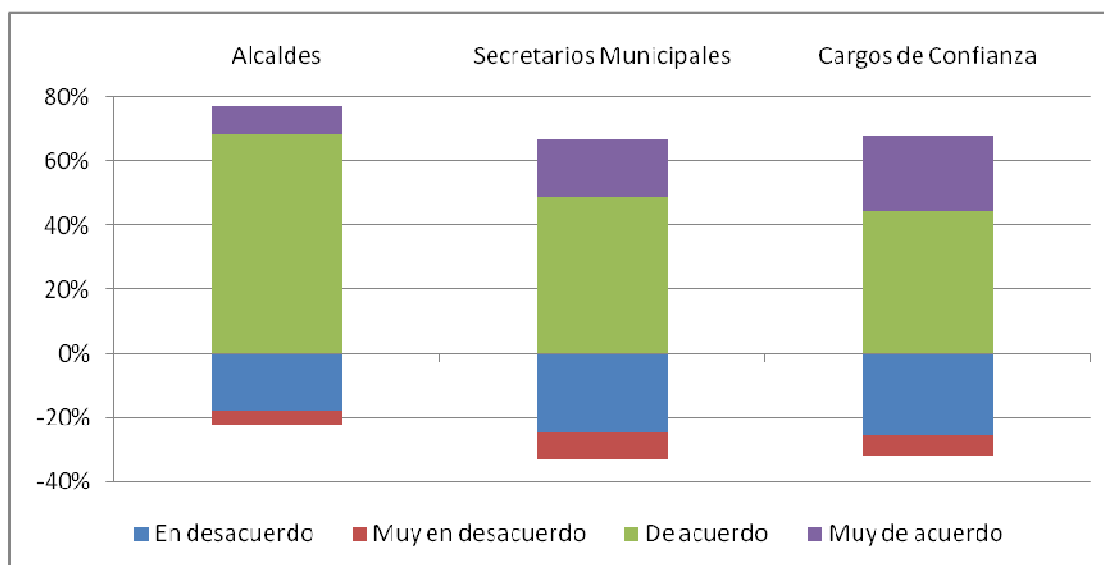
En general la formación es bien valorada por los distintos encuestados en términos de los contenidos, los cuales son principalmente técnicos vinculados a la especialidad del cargo. Esta valoración es consistente también con la necesidad evidenciada de contar con mayores instancias de este tipo. De hecho actualmente la cantidad de formación que se recibe es percibida insatisfactoriamente por parte de los encuestados. Este requerimiento, cobra fuerza de forma importante, dada la fuerte restricción presupuestaria con la que cuenta algunos municipios, pues también un amplio porcentaje de los encuestados considera la formación como un buen mecanismo de compensaciones.

Gráfico 7. La formación de directivos públicos es adecuada en términos de pertinencia y cantidad (según perfil de cargo)



Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta Nacional de Directivos Públicos Municipales 2010

Gráfico 8. La formación de directivos públicos constituye un buen mecanismo de compensaciones en el municipio (según perfil de cargo)

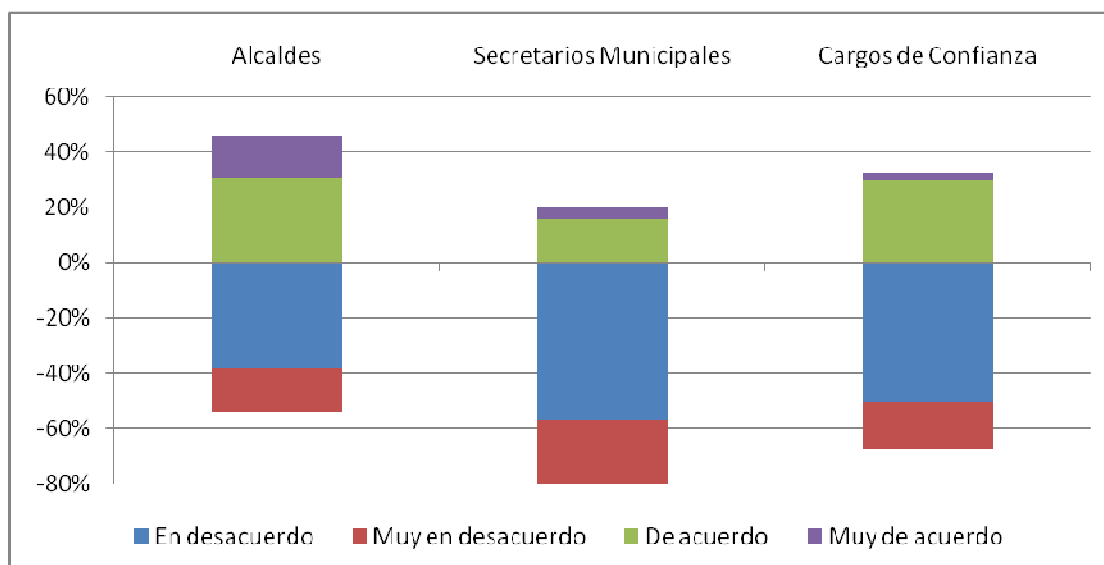


Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta Nacional de Directivos Públicos Municipales 2010

En materia de la evaluación, los resultados derivados de la Encuesta son preocupantes. Se reconoce en un amplio margen el desarrollo de prácticas de evaluación de forma anual, con criterios de calificación supeditados al cumplimiento de normas administrativas y no vinculadas a las habilidades gerenciales de los directivos. No obstante la contribución de estas instancias evaluativas para mejorar los niveles de competencia directiva es paupérrima.

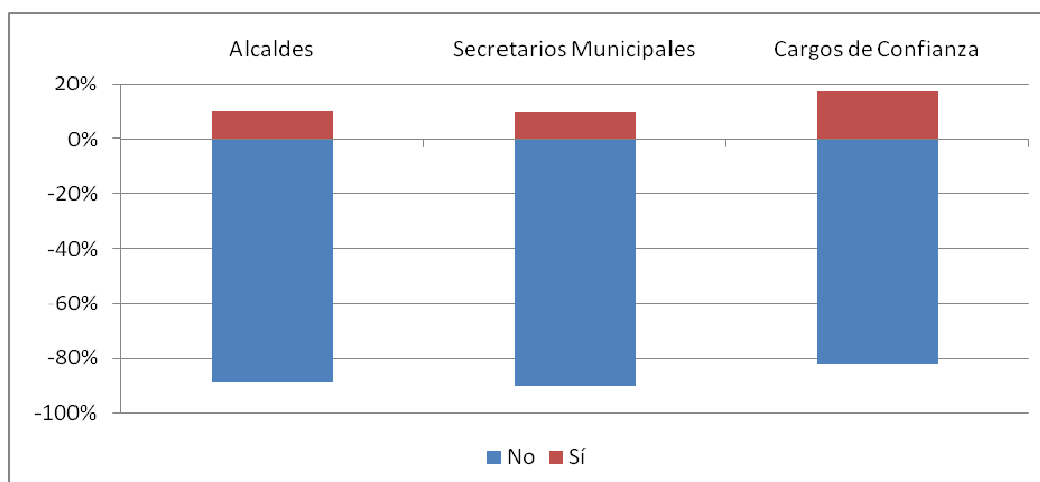
Al profundizar los motivos que expliquen el fenómeno descrito, se distinguen al menos dos causas, por una parte existe un mal sistema de retroalimentación posterior a la evaluación (positiva o negativa), es decir, no existen incentivos o desincentivos potentes capaces de generar cambios conductuales posteriores a la calificación y además, a inadecuados criterios de evaluación, desvinculados absolutamente del propósito de mejorar la gestión de los gerentes dentro de sus respectivos municipios de la misma. Ambas causas fueron expresamente identificadas dentro de los resultados de la ENDPM y la gravedad del actual mecanismo de evaluación fue considerada como una de las principales debilidades en la gestión actual de los municipios.

Gráfico 9. Los criterios de evaluación son adecuados para certificar altos niveles de competencias en directivos públicos (Según perfil de cargo)



Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta Nacional de Directivos Públicos Municipales 2010

Gráfico 10. ¿Existe un sistema de compensaciones formal sujeto al desempeño de directivos en el municipio? (según perfil de cargo)

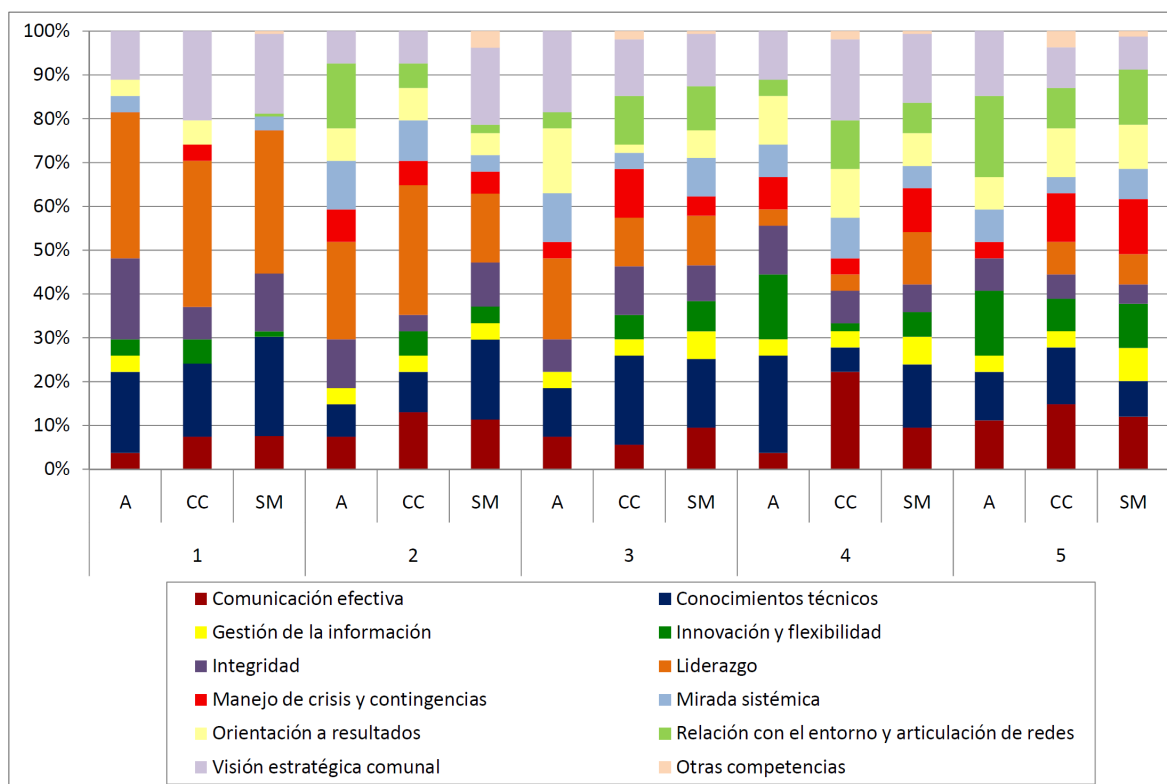


Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta Nacional de Directivos Públicos Municipales 2010

6.3 Priorización de competencias

Respecto de la valoración de competencias, el liderazgo es la competencia con mayor valoración entre los encuestados, sin distinción por perfil de cargo o según tipo de municipio. Según los perfiles de cargo, se puede apreciar que pese a la supremacía del liderazgo ya mencionada, los alcaldes muestran mayor preferencia por la integridad, mientras que cargos de confianza y secretarios municipales se inclinan por la visión estratégica comunal y competencias técnicas. Estas distinciones pueden explicarse pues los alcaldes, cuyas designaciones son democráticas, consideran que sus acciones tienen mayor repercusión pública, de ahí su mayor preferencia en la probidad de los actos. En el caso de secretarios municipales y cargos de confianza, las labores que desempeñan deben contar con un mayor soporte técnico para su ejecución pero también con una visión clara de su propósito. Por ejemplo, una de las tareas del secretario comunal de planificación (cargo de confianza) es el prestar asesoría técnica permanente al alcalde y al concejo municipal en la formulación de la estrategia municipal como asimismo en las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo de la comuna¹⁶.

Gráfico 11. Frecuencias porcentuales asociadas a la valoración ordinal de competencias directivas municipales (según perfil de cargo)



Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta Nacional de Directivos Públicos Municipales 2010

¹⁶Para mayor información ver Ley 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades, Artículo 21. Ministerio del interior, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE), Gobierno de Chile, 2006.

Dentro de las propuestas formuladas, existe un amplio consenso por quienes fueron consultados en mejorar las remuneraciones y compensaciones (monetarias y no monetarias); rediseñar el sistema de evaluación; establecer reglas de juego claras para el desarrollo del Sistema (tales como las consideraciones políticas), externalizar los procesos de reclutamiento en el Sistema, pero estableciendo criterios para asegurar el conocimiento de la realidad regional y local de postulantes; y mantener el criterio del alcalde para seleccionar finalmente a los aspirantes a un cargo directivo. Asimismo, con menor intensidad se propone que el período de ejercicio de los directivos coincida con el del ejercicio del alcalde.

A partir de los resultados presentados en esta sección, se puede inferir una percepción siempre más positiva por parte de alcaldes en comparación con secretarios municipales y cargos de confianza en la mayoría de las preguntas señaladas. Es decir en general los ediles develan menos falencias y mayor conformidad que otros perfiles de cargo consultados. Esto puede explicarse en función de su rol de orden más político, de características distintas a las de secretarios municipales y cargos de confianza. Es decir, sus intereses son más holísticos y posiblemente la gestión dentro de estos intereses no tenga la suficiente cabida, lo que sí ocurre, o debería ocurrir para el caso de secretarios municipales y cargos de confianza.

Otro análisis relevante respecto de la encuesta aplicada, y pese a que no era su objetivo inicial, el principio orientador para el desarrollo de los procesos que vinculan a un directivo con su municipio corresponde sólo a la legislación vigente. Este enfoque según los encuestados, es valorado positiva y negativamente. Mientras se considera que está bien ceñirse a aspectos jurídico-normativos, y tratar de estar exento de posibles observaciones de organismos como la Contraloría General de la República; otros observan que hay una brecha de importante en la materia, develando que el grado de desarrollo en materia de reclutamiento, selección formación y evaluación de directivos no puede sólo estar supeditado al cumplimiento de estándares normativos que en este caso responde sólo a un estándar mínimo de desempeño.

7. ARQUITECTURA PARA UN SISTEMA DE ALTA DIRECCIÓN PÚBLICA MUNICIPAL

7.1 Consideraciones de diseño

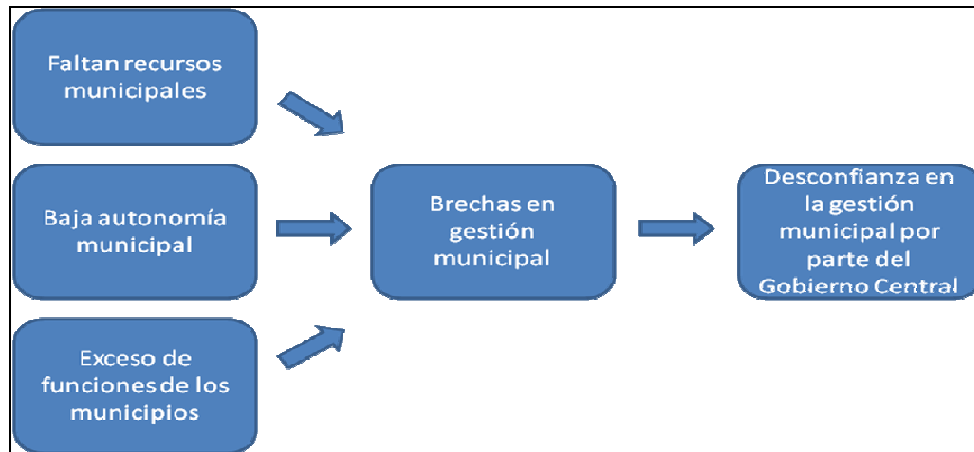
Sin duda, la labor de desarrollar la arquitectura de un Sistema de Alta Dirección Pública (SADP) Municipal debe tener propósitos claros, tanto para identificar las dimensiones del sistema como para establecer las propuestas en torno a ellas.

A continuación se presentan los principios de diseño a los cuales el SADP Municipal debe dar cobertura.

Este sistema debe **lidar** con la actual tensión entre la desconfianza proveniente desde el Gobierno Central hacia la capacidad de gestión municipal, y de forma inversa, el reclamo por mayor respeto a la autonomía y disposición de recursos para la prestación de sus servicios a la comunidad. Este conflicto trae consigo una serie de implicancias relevantes en relación a la vinculación del SADP Municipal con sus principales *stakeholders* y la forma en cómo éste es percibido. En consecuencia, bajo ningún punto este sistema debe establecer condiciones que transgredan la autonomía municipal, ya que de lo contrario sólo se constituiría como otra fuente de conflicto entre el Gobierno Central y los municipios en el ya delicado contexto actual.

Figura 4.

Diagrama de la situación de tensión entre el gobierno central y los municipios



Fuente: Elaboración propia.

Su esencia debe ser **descentralizadora**, en donde los procesos de toma de decisión se efectúen mayoritariamente desde las regiones y localidades en donde el SADP Municipal tendrá cabida. Esta determinación se sustenta en la adecuación de las determinaciones tomadas y en la factibilidad operativa del sistema.

La pertinencia permite generar una adhesión paulatina que contribuye a maximizar la promoción del sistema. Dicho de otra forma, si se no logra ser pertinente, probablemente

cualquier medida estará ajena a las administraciones locales y, en particular, de los Alcaldes (sus principales clientes).

En esta línea, las medidas que se tomen deben priorizar dar cobertura a los requerimientos de las diversas localidades del país y esta condición se satisface de mejor forma si quienes deciden conocen cabalmente la localidad o región sobre la cual deben dirimir.

En cuanto a la factibilidad, basta considerar que son 345 municipios en el país y 1.402 cargos directivos municipales, cuatro en promedio. Si las determinaciones tuviesen un enfoque centralizador, la capacidad operativa con la que se debe contar para gestionar la vinculación de dichos 1.402 cargos directivos con sus respectivos municipios generaría una saturación del sistema, tomando en cuenta que el actual Servicio Civil opera con 105 servicios públicos, a los cuales se suman otros 26 organismos públicos que seleccionan algunos de sus altos directivos por el SADP.

El sistema debe **respetar la autonomía actual de los municipios**. En ellos, el Alcalde es su máxima autoridad elegida mediante elecciones democráticas. Por ende, el SADP no debe -bajo ningún punto- establecer condiciones que transgredan la autonomía municipal.

En línea con lo expuesto anteriormente, el sistema debe **ser voluntario**, es decir, que sus usuarios accedan a esta condición por su propia elección, por su aporte a la gestión municipal. Esta opción por la voluntariedad va en línea directa con la factibilidad de implementación, pues si su adhesión fuese obligatoria, sin duda que la tensión descrita incidiría negativamente en el éxito de esta forma de implementación. En ese sentido, el carácter facilitador del sistema es clave y debe promover la incorporación de beneficios como aumentos de remuneraciones con cargos directivos y ofertas de formación de excelencia, entre otros.

De acuerdo al Artículo 5° de la Ley N° 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades, los municipios no pueden generar de forma autónoma los recursos necesarios para el diseño, implementación e instalación final del sistema. En él se establecen las atribuciones de las municipalidades y, además, una restricción sobre el financiamiento de nuevas responsabilidades: *“Cualquier nueva función o tarea que se le asigne a los municipios deberá contemplar el financiamiento respectivo”*.

Independiente de las restricciones legales, se trata de generar adhesión inicial a los Alcaldes que deseen incorporar el sistema. En este objetivo el generar un costo extra para las arcas municipales sin percibir valor (pues inicialmente no se podría observar) condenaría la adopción del sistema de parte de una baja cantidad de administraciones locales.

Los **municipios deben considerar que este sistema tiene que ser lo suficientemente atractivo para incorporarse a él**. Se trata de no determinar inicialmente su obligatoriedad, pues la voluntariedad inicial permite introducir **ajustes** al existir el incentivo de generar adhesión en su adopción (lo que no ocurre en caso de establecer la obligatoriedad inmediata). En esta intención de contar con la mayor cantidad de adeptos posible se maximizan las interacciones con los potenciales usuarios y, por ende, el consenso con los municipios.

7.2 Dimensiones del SADP

Las dimensiones identificadas corresponden a espacios de diseño-gestión que debe considerar el SADP Municipal, los cuales son de carácter elemental para su desarrollo. Cada uno de estos componentes contiene, además, subdimensiones que interactúan entre sí dentro de su propia dimensión y también con otras de distinto tipo.

Gobernanza

La Gobernanza, según lo establecido por Gharajedaghi (1999), consiste en la distribución de roles derivados del sistema. Es decir, la respuesta a quién hace qué. Para este efecto, se deben esclarecer las atribuciones y las responsabilidades propias de la gestión del SADP Municipal, de las vinculadas a la inserción de directivos públicos en el municipio. Por ejemplo, decisiones vinculadas al primer ámbito pueden ser la configuración de recursos necesarios para sostener el sistema o los mecanismos de implementación del mismo; mientras que para el segundo caso se puede mencionar el diseño de perfiles de cargo o la selección final de un postulante a un puesto directivo en el municipio.

En este caso, las subdimensiones encontradas incumben a la pertenencia y articulación institucional de las entidades determinantes, en mayor o menor forma, del SADP Municipal.

Soporte

Guarda relación con los insumos de apoyo necesarios para el funcionamiento del sistema. En esta fase se han identificado las normas legales que sustentan las *reglas del juego* sobre las cuales se regirá el sistema, es decir, la introducción de reformas legislativas; el ámbito financiero, cómo se articularán los recursos que tendrá el sistema; la tecnología, materializada, por ejemplo, en plataformas para postulación en línea o medios de comunicación que contribuyan en la difusión y promoción; y la formación, cuyo objetivo es la generación de competencias previas para el ingreso de un prospecto a un cargo directivo municipal, además de brindar soporte de forma continua en materias de instrucción.

Gestión de Recursos Humanos

La gestión de RR.HH. es el *core* del sistema, es decir, su propósito. Es en este espacio de diseño en donde se presta el servicio central del sistema en cuestión, es decir, la asesoría y soporte para Alcaldes en la vinculación de directivos públicos con su respectivo municipio. Es lo que Gharajedaghi (1999) llama *dimensión de rendimiento*, aquella que transforma los *inputs* en *outputs*.

Los subespacios incluidos en este caso corresponden a la organización del trabajo, consistente en el diseño de las tareas y características de los funcionarios; la gestión del empleo, que considera los flujos de entrada, movimiento y salida de las personas; la gestión de rendimiento, que planifica, estimula y controla un desempeño de excelencia; las compensaciones, concebidas para retribuir la contribución de quien ha ejercido una labor; y el desarrollo, preocupado del crecimiento individual y colectivo de quien ejerce labores en el municipio.

En su mayoría, las subdimensiones enunciadas se concatenan como un proceso articulado. Es decir, cada una de ellas representa un insumo para el desarrollo de la siguiente. Por

ejemplo, para poder compensar a un directivo, se debe considerar el rendimiento que éste ha tenido, además de la información derivada de la organización del trabajo (cargo y requisitos, entre otros).

Control de gestión

Considera la elaboración de objetivos estratégicos asociados al SADP Municipal, entre ellos el diseño de métricas para establecer su cumplimiento. Además de estos elementos, esta componente elemental incluye la retroalimentación sobre la información derivada del desempeño del sistema, la cual constituye un elemento de gestión clave para quienes lo gobiernan.

Relación con stakeholders

La importancia de esta vinculación se sustenta en su incidencia en el éxito o fracaso del sistema. Considera la identificación de quienes se encuentran sujetos al SADP Municipal, y su grado de aflicción respecto del mismo, constituyendo categorías distintas de vinculación con éste. Por ejemplo, los Alcaldes son usuarios, mientras que la Asociación Chilena de Municipalidades o la Asociación de Empleados Municipales de Chile (ASEMUCH) son entidades importantes a considerar por su incidencia en la percepción y consecuente legitimidad del sistema.

En función de la discriminación anterior, se pueden establecer medidas de difusión y promoción distintas. En el caso de Alcaldes, se debe posicionar el sistema como una herramienta de gestión fácil, que realmente contribuya con el reclutamiento, selección, formación y evaluación de directivos municipales.

Finalmente, tanto la identificación con los *stakeholders* como la difusión y promoción permite generar membresía al SADP Municipal en función de maximizar la cantidad de municipios que deciden adoptar el sistema.

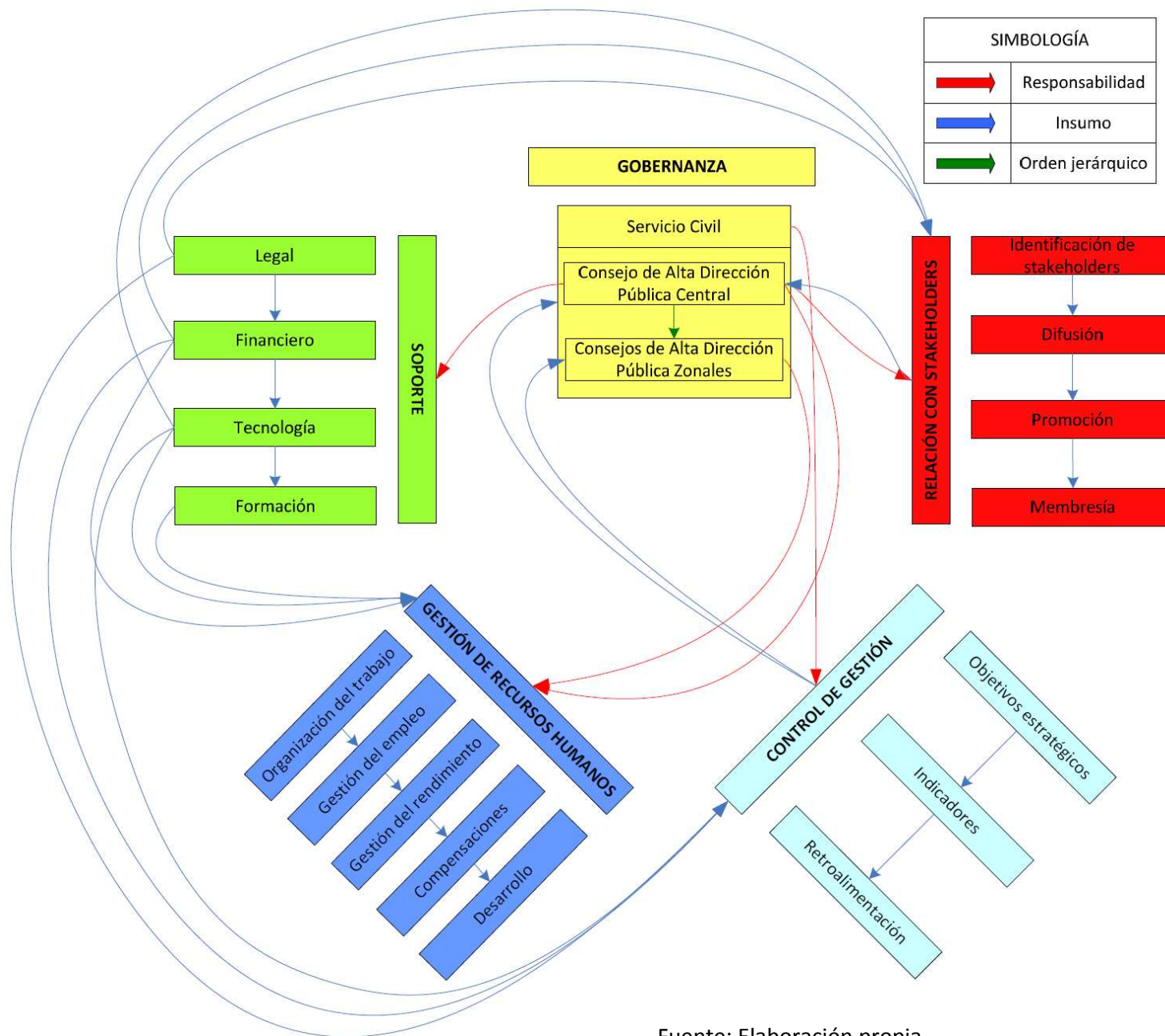


Figura 5. Diagrama arquitectura para un Sistema de Alta Dirección Pública Municipal

Fuente: Elaboración propia

7.3 Propuestas por dimensión

7.3.1 Gobernanza

1. En cuanto a las entidades llamadas a tomar determinaciones, se deben diferenciar claramente las decisiones ligadas directamente a la gestión del sistema propiamente tal, como mecanismos de implementación, difusión y promoción, y control de gestión sobre el sistema, entre otros, de aquellas relacionadas con la vinculación de un directivo con su municipio, como el perfil de cargo requerido para cubrir un cargo directivo municipal o la selección de postulantes. Dicho de otra forma, quiénes tomarán determinaciones sobre el sistema y quiénes serán los clientes del mismo.

A partir de esta distinción, se establecen dos entidades determinantes en el sistema. La primera es un Consejo de Alta Dirección Pública (CADP) Central integrado por consejeros que constituyan un equilibrio político, en tanto que la segunda es esta misma organización, con la misma característica, pero a nivel zonal (CADP Zonal). Cabe destacar que pensar en estamentos de este tipo para todas las regiones del país tendría un alto costo y en muchas regiones el valor que agregaría el contar con ellas, dada la cantidad de municipios con los que cuenta cada región, no sería alto. Es decir, existen regiones como la de Tarapacá o Antofagasta que poseen 7 y 9 municipios, respectivamente, por ende, la cantidad de directivos sobre los cuales tendrían que gestionar es bajo, independiente del alto costo de instalar un CADP Regional en dichas zonas.

Un dato muy relevante es la cantidad de organismos del Estado que constituyen la carga de trabajo del actual Servicio Civil, que atiende a 105 servicios públicos a los cuales se suman otros 26 organismos públicos que seleccionan algunos de sus altos directivos por el Sistema de Alta Dirección Pública. De esta forma, estos números permiten estimar aproximadamente la capacidad operativa de organismos como los que se proponen.

A continuación se presentan dos alternativas de distribución para los CADP Zonales:

Cuadro 9. Diagrama arquitectura para un Sistema de Alta Dirección Pública Municipal

N°	Región	N° Municipios	Alternativa 1		Alternativa 2	
			Zonas	N° potencial de municipios adscritos	Zonas	N° potencial de municipios adscritos
XV	Arica y Parinacota	4	Norte	44	Norte	44
I	Tarapacá	7				
II	Antofagasta	9				
III	Atacama	9				
IV	Coquimbo	15				
V	Valparaíso	38	Centro	153	Centro 1	90
RM	Metropolitana de Santiago	52			Centro 2	117
VI	Libertador Bernardo O'Higgins	33				
VII	Del Maule	30				
VIII	Del Bío-Bío	54				
IX	De la Araucanía	32	Sur	148	Sur	74
XIV	De los Ríos	12				
X	De los Lagos	30				
XI	Aysén	10				
XII	Magallanes y la Antártica Chile	10			Austral	20

Fuente: Elaboración propia.

A partir de este cuadro se aprecia que existen dos alternativas de distribución. La primera establece tres CADP Zonales, una Norte, Centro y Sur, con un potencial de 44, 153 y 148 municipios adscritos al sistema. Una segunda propuesta considera cinco zonas: Norte, Centro 1, Centro 2, Sur y Austral, en donde el potencial de clientes es de 44, 90, 117, 74 y 20, respectivamente. Considerando ambas alternativas, se puede apreciar que ambas entregan cobertura a una cantidad más cercana a los organismos que acoge el SADP actual.

2. El CADP Central tendrá la responsabilidad de ser la entidad rectora del sistema, con carácter resolutivo en aspectos estratégicos del mismo como, por ejemplo, en los criterios de evaluación directiva o los ámbitos a considerar en el diseño de perfiles de cargo. El CADP Zonal, en tanto, resolverá temas más específicos y refinará las

consideraciones del CADP Central; el Alcalde, en general, mantendrá su autonomía en las determinaciones sobre RR.HH. en su municipio.

Al efectuar la distinción entre las tareas ligadas al sistema propiamente tal, de las de orden más táctico y operativo en la vinculación de un directivo con su municipio, se busca esclarecer los roles de quienes participan en el sistema como entidades con poder resolutivo sobre él, de quienes son clientes del mismo, específicamente los Alcaldes. La idea es que el SADP Municipal se constituya como un facilitador en la gestión alcaldía, es decir, servir como una herramienta capaz de proporcionar mejores directivos municipales.

7.3.2 Soporte

i. Legal

3. En materias legislativas es importante establecer tipos de medidas estratégicas. Una de ellas es la introducción de reformas legislativas que constituyan un soporte a los cambios que se desean efectuar en la gestión municipal. Si bien el sistema no pretende ser una condición impuesta hacia las administraciones locales, se debe esclarecer las formas en cómo operará.
4. Una segunda medida estratégica guarda relación con un mayor aprovechamiento de las leyes actuales para dar más impulso al SADP Municipal. Por ejemplo, la Ley 20.330, que fomenta a los deudores del crédito para estudios de educación superior-jóvenes profesionales y técnicos- a prestar servicios en las comunas con menor desarrollo a cambio de la obtención de retribuciones monetarias para el pago de su crédito.
5. Uno de los hitos fundamentales para dar mayor robustez legislativa al SADP Municipal es regular el Artículo 121 de la Constitución Política de Chile. Llegando a un acuerdo respecto de la implementación efectiva de este artículo se generaría un escenario propicio para la instalación del sistema.

ii. Financiero

6. Un aspecto relevante al cual se debe dar cobertura al momento de diseñar el sistema es su financiamiento. En principio se debe establecer el costo de tareas como el diseño, piloto, implementación y operación en régimen del sistema. Luego, es importante definir la forma cómo los flujos de ingresos llegarán a cada municipio (entre ellas, vía transferencias directas).

iii. Formación

7. Se debe establecer una política de formación directiva municipal separada en dos sub-espacios: la formación previa de profesionales y la efectuada durante la estadía del directivo en el municipio.

La primera pretende entregar conocimientos básicos en gestión municipal, con el fin de poder abrir la competencia a cargos directivos entre postulantes que no tienen experiencia encabezando unidades municipales. Además de facilitar el acceso a una mayor cantidad de candidatos, permite, por otro lado, reducir el tiempo de inserción de un directivo seleccionado en su respectivo municipio.

El segundo sub-espacio corresponde a las instancias de instrucción una vez que el directivo ha ingresado al municipio. En este sentido, se debe seguir una línea continua de formación directiva, con etapas claramente definidas, según los contenidos curriculares establecidos por los CADP Central y Zonal.

8. Los proveedores de conocimiento para ambas instancias pueden ser instituciones de educación superior previamente certificadas. Se trata de contar con un *stock* de entidades formadoras a nivel nacional que impartan cursos o diplomas en gestión municipal. Esta iniciativa, tratando de contar con mecanismos que preserven estándares de calidad adecuados, es conveniente dada su eficiencia relativa respecto de otras, como la provisión directa de formación por parte del Estado.
9. El CADP Central es la entidad que podría certificar la formación de postulantes o directivos municipales. Esta medida pretende acercar las instancias de capacitación a quienes desarrollan labores en instituciones locales de difícil acceso y con condiciones adversas de transporte.
10. Un punto importante en la política de formación constituyente del SADP Municipal es su carácter descentralizador. El sistema propuesto no busca instalarse como un receptor de capital humano desde capitales regionales para derivarlo hacia los municipios que lo necesiten, sino generar las competencias desde las mismas regiones.

Una de las ventajas derivadas de esta propuesta es la generación de capacidades para individuos con mayor conocimiento de la realidad regional. Por ende, se trata de valorizar y sacar provecho de esta virtud aportando al desarrollo de directivos con mayor pertinencia a las necesidades municipales.

iv. Tecnología

11. Es vital contar con plataformas tecnológicas que apoyen en dos áreas claves del sistema. La primera guarda relación con su difusión y promoción, es decir, que la tecnología sea un canal de comunicación con sus stakeholders; y la segunda corresponde a ciertos procesos clave en la dimensión de gestión del empleo, en donde la sistematización tecnológica de procesos aporta a mejoras sustantivas en la gestión.

En cuanto a la comunicación, se recomienda contar con un sitio web propio del sistema que contenga información relevante para posicionarlo como ventajoso para la gestión municipal, clarificando los compromisos y beneficios derivados de incorporarse a él. El uso de redes sociales constituye un apoyo importante a la gestión comunicacional del sistema.

12. Respecto del apoyo en la gestión del empleo, la idea es que una plataforma tecnológica permita efectuar postulaciones en línea para cualquier cargo directivo municipal que se ofrezca mediante este sistema. Puede existir un registro para generar una comunidad virtual de directivos públicos municipales en donde puedan compartir experiencias positivas y negativas en el desarrollo de su cargo.

7.3.3 Gestión de Recursos Humanos

i. Organización del trabajo

13. En este ámbito se propone establecer perfiles de cargo en línea con los requerimientos municipales. Para tal efecto serán los mismos municipios los encargados de diseñar los perfiles de cargo para sus respectivos directivos. Este desarrollo se realizará bajo la asesoría que otorguen los CADP Zonales. Este soporte puede materializarse, por ejemplo, mediante el levantamiento de competencias transversales básicas para directivos municipales en cada región y sobre esta información los municipios pueden trabajar en sus perfiles propios (como plataforma).
14. El reclutamiento de directivos municipales debe estar a cargo de los CADP Zonales, apoyados por empresas especialistas en reclutamiento y selección de personal. Ellas serán las encargadas de operacionalizar el reclutamiento y selección de postulantes a cargos directivos municipales.

ii. Gestión del empleo

15. El SADP propone tres procesos de selección:

El primero de ellos corresponde a la selección inicial que efectúan las empresas especialistas en reclutamiento y selección. La idea es que puedan certificar adecuados niveles de competencia de postulantes a directivo municipal. Mediante este proceso se busca dar un primer filtro a los candidatos.

La forma de ejecutar esta selección preliminar puede ser según necesidades casuísticas, es decir, desarrollar este proceso cada vez que se requiera un nuevo prospecto para ingresar a un municipio o bien hacerlo de forma paralela, desarrollando convocatorias, reclutamiento y selección iniciales que permitan contar con un *stock* de prospectos bien calificados, que sirvan de insumo para la siguiente fase.

Posteriormente el CADP Zonal, considerando el *stock* de postulantes refinado según las determinaciones de la empresa especializada, efectúa una nueva selección,

desarrollando todos los procesos asociados a este proceso (como entrevistas grupales y personales). El *output* de esta etapa consiste en una terna de posibles candidatos para ser entregada al alcalde de la comuna desde donde proviene el requerimiento de directivo.

Considerando las propuestas entregadas por el CADP Zonal, el Alcalde del municipio decide y asigna un candidato al cargo vacante.

16. En cuanto a la desvinculación de un directivo del municipio, ésta debe estar sujeta al incumplimiento de las metas asociadas al ejercicio de su cargo o bien por motivos determinados por el Alcalde.

En el primer caso, transcurrido un período determinado de evaluaciones en donde el directivo no cumple con los objetivos para los cuales fue contratado, el CADP Zonal puede recomendar al Alcalde su desvinculación, quien tomará una decisión sobre esto. Si éste decide la cesación de sus funciones debe compensar al funcionario despedido con una cantidad proporcional a su sueldo mensual.

Si el Alcalde es quien determina el término de funciones de un directivo según su criterio, debe informar al CADP Zonal las razones de tal determinación (esta acción es de carácter consultivo) y proceder según su juicio. No obstante, en este caso una parte de la compensación otorgada a quién es desligado debiera ser financiada por el municipio. Esta medida pretende dar cobertura al riesgo de las determinaciones alcaldicias infundadas, es decir, se trata de asociar un costo a esta determinación para evitar su uso indiscriminado, pues conductas de este tipo, por un lado, deslegitiman el SADP Municipal y, por el otro, desestima recursos asociados a la transformación de un postulante en directivo municipal.

iii. Gestión del rendimiento

17. En cuanto al rendimiento, se requiere de forma urgente rediseñar los mecanismos de evaluación actualmente en desarrollo en la mayoría de los municipios del país. Actualmente, en promedio por perfiles de cargo, un 48,3% está en desacuerdo y un 18,6% está muy en desacuerdo con la utilidad de las evaluaciones desarrolladas en su municipio para mejorar la gestión directiva. Es decir, las actuales calificaciones se han transformado en un fin en sí mismo y no responden al objetivo para el cual deben concebirse, que es controlar y perfeccionar el desempeño de quienes son sometidos a análisis.
18. Actualmente las evaluaciones se sustentan básicamente en el cumplimiento de aspectos administrativos en la vinculación laboral de un funcionario con su municipio. A saber, puntualidad y cumplimiento de jornadas de trabajo, entre otras.
19. El CADP Central debe establecer criterios de evaluación base para cada cargo directivo para que, a partir de estos, los CADP Zonales desarrollen pautas de evaluación para sus respectivos municipios. Una vez desarrolladas estas pautas, los Alcaldes las aplicarán anualmente a sus respectivos directivos municipales. Pese a las

responsabilidades descritas, la primera autoridad municipal puede establecer recomendaciones al CADP Zonal y al Central tanto de criterios como de pautas de evaluación.

20. Los criterios de evaluación deben considerar las metas específicas bajo las cuales el directivo municipal fue contratado y sobre ellas establecer una medición cuantitativa de su gestión que sirva como insumo para las calificaciones finales.
21. La retroalimentación de las calificaciones hacia los directivos municipales debe ser un aspecto de carácter fundamental. En caso de calificaciones negativas, éstas deberían estar sujetas a observaciones y a medidas concretas que desincentiven un desempeño deficiente. Por otro lado, un desempeño exitoso debiese estar vinculado al acceso a incentivos por desempeño.

iv. Compensaciones

22. Las compensaciones para directivos municipales se deben mejorar vía asignaciones directas desde el Gobierno Central. Este aspecto es clave en el éxito del sistema. Según la Encuesta Nacional sobre Directivos Públicos Municipales (ENDPM), un 39,5% promedio de las opiniones vertidas por Alcaldes, secretarios municipales y cargos de confianza se manifiesta en desacuerdo y un 42,8% muy en desacuerdo con que las actuales compensaciones permiten atraer más postulantes a un cargo directivo en el municipio. En consecuencia, si no se aumentan las remuneraciones a niveles atractivos se ve afectada notoriamente la cantidad y calidad de postulantes, asumiendo que los requerimientos para ser seleccionado pueden elevarse respecto de una gran cantidad de interesados en un cargo de trabajo.
23. La forma en cómo se puede materializar al aumento de sueldos de directivos municipales es mediante una compensación económica vía SADP Municipal toda vez que un municipio ingresa a este sistema. De esta forma, el directivo seleccionado ganará su salario base provisto por el municipio respectivo, más una diferencia otorgada desde el Gobierno Central, para que perciba una remuneración de mercado. Los montos deben ser estandarizados de alguna forma, considerando las dificultades propias de vivir en comunas más inaccesibles a bienes y servicios u otras situaciones de perjuicio similares.
24. Otro aspecto relevante corresponde a las retribuciones monetarias asociadas a una gestión de excelencia. Dichos incentivos deben ser previamente acordados al momento del ingreso del directivo al municipio, sujeto a metas y pautas de evaluación bien definidas.
25. Respecto de las compensaciones no monetarias, la ENDPM marcó una clara tendencia a considerar la formación como una medida importante de compensaciones en el municipio. Un 70,7% señaló estar de acuerdo con esta aseveración (en los dos grados de acuerdo), es decir, frente a restricciones presupuestarias que impidan ofrecer retribuciones de dinero por sobre el sueldo base, el desarrollo de una atractiva política de desarrollo de habilidades sería significativo para quienes ejercen cargos de dirección pública. En esta misma línea, ofrecer asistencia en el asentamiento a quienes

deban trasladarse para desempeñar su trabajo es un beneficio que actualmente otorgan ciertos municipios del país que podría sistematizarse como otro estímulo al momento de postular a un cargo directivo.

26. En línea con un mayor aprovechamiento de las condiciones legales existentes, se puede dar difusión a la Ley N° 20.330 del Ministerio de Educación (2009), la cual fomenta la prestación de servicios para jóvenes profesionales y técnicos en comunas con menores niveles de desarrollo en el país.
27. Según esta normativa, los jóvenes profesionales y técnicos chilenos podrán acceder por cada año de servicio prestado -con un máximo de tres- a un beneficio de un monto equivalente al valor de la cuota anual del crédito que le correspondería pagar durante dicho año o a un monto equivalente a la cantidad pagada de su crédito en el año calendario anterior, según corresponda. El beneficio tiene un tope anual de 16 UTM del mes de diciembre de cada año.

Además, en el tercer año de servicio prestado de manera ininterrumpida, se puede acceder a un beneficio adicional por un monto equivalente a tres veces el valor de la cuota anual del crédito que corresponde pagar durante dicho año o a tres veces la cantidad pagada del crédito durante el año calendario anterior, según corresponda. El tope en este caso es de 48 UTM del mes de diciembre de cada año¹⁷.

v. Desarrollo

28. El desarrollo es otra de las áreas que debe cubrir el subsistema de gestión de RR.HH. Ya se mencionó la amplia valoración que se entrega a la formación por parte del Alcalde a cargos de confianza y a secretarios municipales. Actualmente existe conformidad respecto de los contenidos que cubren las instancias de instrucción, pero no sucede lo mismo al hablar de la intensidad y cantidad de las capacitaciones. Se debe reforzar esta área y, por ende, la formación directiva se observa como un sistema distinto que alimenta al de gestión de RR.HH.
29. Un aspecto relevante del desarrollo es la promoción y carrera que se puede efectuar a partir del ingreso de un funcionario a un municipio. Es decir, se trata de establecer las condiciones sobre las cuales el personal municipal, con las debidas competencias y desempeño sobresaliente, también pueda postular a cargos vacantes, ya sea en su propio municipio o en uno distinto.
30. En línea con las valoraciones por competencia establecidas a partir de la Encuesta Nacional sobre Directivos Públicos Municipales, en la cual los altos cargos de la Municipalidad perciben el liderazgo como la capacidad más importante, cabe destacar que éstos podrían efectuar pasantías cortas en donde se destaque la gestión directiva. Según Mintzberg (2004) el liderazgo tiene esencia práctica, por tanto esta virtud no puede ser enseñada sólo de forma teórica, sino que también debe ser ejecutada. Esta

¹⁷Para mayor información ver Ley N° 20.330 que fomenta que los profesionales y técnicos jóvenes presten servicios en las comunas con menores niveles de desarrollo del país. Ministerio de Educación, 2009.

medida apunta precisamente a obtener ese desarrollo y, de paso, a destacar y valorizar las buenas prácticas de gestión municipales.

7.3.4 Control de gestión

31. Lo primero en este ámbito es la definición de objetivos estratégicos del sistema, para posteriormente evaluarlos y, finalmente, retroalimentar hacia entidades que lo gobiernan, en particular, el Consejo de Alta Dirección Pública (CADP) Central y Zonal.
32. Un ejemplo de objetivo estratégico sería dar asesoría y soporte a los Alcaldes en la provisión de cargos directivos de sus respectivos municipios. De esta forma, un indicador adecuado para tal meta sería la cantidad de cargos provistos anualmente mediante el sistema o el grado de satisfacción por parte de Alcaldes en el uso del SADP Municipal.

7.3.5 Relación con stakeholders

33. Preliminarmente se debe identificar claramente a los *stakeholders* del sistema: por un lado, están los Alcaldes (usuarios del mismo) y, por el otro, encontramos a entidades que tienen relación con el sistema, pero como agentes de su legitimidad. Por ejemplo, la Asociación Chilena de Municipalidades, la Asociación Chilena de Empleados Públicos Municipales (ASEMUCH) y la ciudadanía, entre otros.
34. Para entregar legitimidad al SADP Municipal, y al mismo tiempo un carácter positivo a su desarrollo, se propone crear el *Premio Nacional de Gestión Directiva Municipal* que reconozca y destaque anualmente el desempeño de directivos de cada categoría municipal. Esta medida permite aislar la adicionalidad de las condiciones de gestión de cada municipalidad, buscando homogeneizar los contextos de competencia. Además, a partir de la difusión de estos casos, se puede incentivar a la transferencia de conocimientos.

8. BIBLIOGRAFÍA

- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (1999). "¿De Burócratas a Gerentes?: Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado". Washington, Carlos Losada i Marrodán. 447p.
- BARZELAY, M. (2001). "La Nueva Gerencia Pública: Un acercamiento a la investigación y al debate". 1° ed. Fondo de Cultura Económica, México. 172p.
- BERNSTEIN, F. e INOSTROZA, J. (2009). "Modernización Municipal y un Sistema de Evaluación de su Gestión". Propuesta de una Arquitectura. Consorcio para la Reforma del Estado.
- CHILE, MINISTERIO DEL INTERIOR (1989). Ley N° 18.883 Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales, diciembre.
- CHILE, MINISTERIO DEL INTERIOR (2006). Texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades de 1988, julio.
- CHILE, MINISTERIO SECRETARÍA GENERAL DE LA PRESIDENCIA (2005). Texto Refundido, Coordinado y Sistematizado de la Constitución Política de la República de Chile de 1980, septiembre.
- ECHEBARRÍA, K. (2000). "La Reivindicación de la Reforma Administrativa". Banco Interamericano de Desarrollo, División Estado y Sociedad Civil.
- FINOT, I. (2001). "Descentralización en América Latina: Teoría y práctica". Serie Gestión Pública. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social - ILPES, Comisión Económica para América Latina.
- FINOT, I. (2005). "Descentralización, transferencias territoriales y desarrollo local". Revista de la CEPAL 86. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social - ILPES, Comisión Económica para América Latina.
- FLEURY, S. (2002). "Reforma del Estado". Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES).
- FLEURY, S. (2009). "Reforma del Estado: del proyecto liberal a una agenda social". Río de Janeiro, Escuela de Administración Pública y Empresas, Fundación Getulio Vargas.
- GHARAJEDAGHI, J. (2006). "Systems Thinking: Managing Chaos and Complexity: A Platform for Designing Business Architecture". California, Elsevier. 302p.
- HORST, B. (2007). "Modernización del Estado: Descentralización y fortalecimiento de los gobiernos locales". Serie de informe Económico N° 177. Instituto Libertad y Desarrollo.
- HORST, B. (2010). "Fuentes de financiamiento para gobiernos subnacionales y descentralización fiscal". En: CONSORCIO PARA LA REFORMA DEL ESTADO Un Estado del Clase Mundial al Servicio de las Personas. Santiago, Chile. 207-240 pp.
- INSTITUTO CHILENO DE ESTUDIOS MUNICIPALES, UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE CHILE (2010). Encuesta Nacional de Opinión Pública Municipal: Describiendo la Realidad Local. Santiago, Chile.
- LA REFORMA MUNICIPAL EN LA MIRA (2007). Por FUENTES, L. *et al.* Santiago, Chile. 262p.
- LONGO, F. (2003). "La Reforma del Empleo Público en las Democracias Avanzadas: Mérito con flexibilidad". En: ECHEBARRÍA, K. (Ed.). "Servicio Civil: Temas para un diálogo". Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- LONGO, F. (2006). "Marco analítico para el diagnóstico institucional de sistemas de Servicio Civil". En: ECHEBARRÍA, K. (Ed.). "Informe sobre la situación del Servicio Civil en América Latina". Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo. 3-72 pp.

- LOS PUESTOS DIRECTIVOS EN EL ESTADO CHILENO: HACIA UN SISTEMA DE GERENCIA PÚBLICA. Por GOYA, F. *et al.* En: VALDÉS, S. (Ed.). "Reforma del Estado", Volumen II: Dirección Pública y Compras Públicas. Centro de Estudios Públicos. pp. 40-122.
- MARSHALL, J. y WAISSBLUTH, M. (2007). "Reforma del Estado en Chile: Una oportunidad". Serie en foco N° 122. Corporación Expansiva.
- MINTZBERG, H. (2004). "El trabajo del directivo: folclore y realidad". En: Liderazgo. 1° ed. Buenos Aires. Deusto. 250p.
- RODRIG, D. (2006). "Goodbye Washington Consensus, Hello Washington Confusion?". Harvard University.
- SISTEMA NACIONAL DE INFORMACIÓN MUNICIPAL (2001). [en línea] <http://www.sinim.gov.cl/> [consulta: abril - diciembre 2010]
- SUBSECRETARÍA DE DESARROLLO REGIONAL Y ADMINISTRATIVO, MINISTERIO DEL INTERIOR, GOBIERNO DE CHILE (2006). "Caracterización del Funcionario Municipal". Estudio ejecutado por la empresa consultora PETQUINTA S.A. Santiago, Chile.
- VILLAGRÁN, V. (2009). Curso Tópicos de Gestión Pública. Santiago, Magíster en Gestión y Políticas Públicas, Departamento de Ingeniería Industrial, Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas, Universidad de Chile.
- WAISSBLUTH, M. (2003). "La Reforma del Estado en América Latina: guía abreviada para exploradores en la jungla". Programa Latinoamericano de Gerencia Pública, Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile - IGT Consulting.
- WAISSBLUTH, M. Sistemas Complejos y Gestión Pública. Magíster en Gestión y Políticas Públicas, Departamento de Ingeniería Industrial, Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas, Universidad de Chile.
- ZURBRIGGEN, C. (2007). "La Falacia Tecnocrática y la Reforma del Estado: A 10 años del Informe del Banco Mundial". Revista Nueva Sociedad N° 210.