

# **Sistemas de mérito para la selección de directivos públicos ¿Mejor desempeño del Estado?**

**Un estudio exploratorio**

Juan Carlos Cortázar  
Javier Fuenzalida  
Mariano Lafuente

**Instituciones para el  
Desarrollo**

**División de Capacidad  
Institucional del Estado**

**NOTA TÉCNICA N°  
IDB-TN-1054**

# Sistemas de mérito para la selección de directivos públicos ¿Mejor desempeño del Estado?

Un estudio exploratorio

Juan Carlos Cortázar  
Javier Fuenzalida  
Mariano Lafuente

Junio de 2016

Catalogación en la fuente proporcionada por la  
Biblioteca Felipe Herrera del  
Banco Interamericano de Desarrollo

Cortázar, Juan Carlos.

Sistemas de mérito para la selección de directivos públicos: ¿mejor  
desempeño del Estado?: un estudio exploratorio / Juan Carlos Cortázar,  
Javier Fuenzalida y Mariano Lafuente.

p. cm. — (Nota técnica del BID ; 1054)

Incluye referencias bibliográficas.

1. Civil service reform-Chile. 2. Civil service reform-Peru. 3. Chile-Officials and  
employees-Recruiting. 4. Peru-Officials and employees-Recruiting. I.  
Fuenzalida, Javier. II. Lafuente, Mariano. III. Banco Interamericano de  
Desarrollo. División de Capacidad Institucional del Estado. IV. Título. V. Serie.  
IDB-TN-1054

<http://www.iadb.org>

Copyright © 2016 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



Contacto: Mariano Lafuente, [mlafuente@iadb.org](mailto:mlafuente@iadb.org).

### **Resumen\***

Este estudio cualitativo explora en qué medida la selección de directivos públicos bajo sistemas de mérito conduce a un mejor desempeño por parte de las instituciones públicas. A la luz de los resultados obtenidos en ocho estudios de caso en Chile y Perú, el ingreso de los directivos públicos seleccionados por mérito habría traído una serie de mejoras en la gestión interna de las organizaciones y en sus prácticas de trabajo, más que en los resultados. Otros beneficios intangibles percibidos son la mayor legitimidad y un mayor compromiso del directivo con la institución. En este estudio también se propone una agenda futura de investigación.

**Códigos JEL:** H10, H11, J45

**Palabras clave:** Servicio civil, empleo público, recursos humanos, gestión pública, directivos, mérito

---

\* Los autores de esta publicación agradecen los valiosos comentarios de Phil Keefer (BID) y también las orientaciones recibidas para el diseño del estudio por parte de Nick Manning (ex Director de la Práctica Global de Gobernanza del Banco Mundial y Director de Gestión Pública en la OCDE), Guy Peters (University of Pittsburgh), Andrés Corrales (SERVIR, Perú), Rodrigo Egaña (Dirección Nacional del Servicio Civil, Chile), Christian Hansen (DNSC, Chile), Francisco Silva (DNSC, Chile), Phil Keefer (BID), Carlos Santiso (BID), Mario Waissbluth (Centro de Sistemas Públicos, Universidad de Chile), Casper van der Berg (Universidad de Leiden), Christian Schuster (University College London) y David Lewis (Vanderbilt University). Asimismo agradecen el apoyo recibido de Milagros Moscoso y Joel Manyari (SERVIR, Perú).

## Acrónimos

CAPREDENA	Caja de Previsión de la Defensa Nacional (Chile)
CGP	Cuerpo de Gerentes Públicos (Perú)
CSJ	Corte Superior de Justicia (Perú)
DAEM	Departamentos Administrativos de Educación Municipal (Chile)
DNSC	Dirección Nacional del Servicio Civil (Chile)
INAPI	Instituto Nacional de Propiedad Industrial (Chile)
INPE	Instituto Nacional Penitenciario (Perú)
NGP	Nueva Gerencia Pública
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
SADP	Sistema de Alta Dirección Pública (Chile)
SEC	Superintendencia de Electricidad y Combustibles (Chile)
SERVIR	Autoridad Nacional del Servicio Civil (Perú)
UGEL	Unidad de Gestión Educativa Local (Perú)

## Índice

Acrónimos .....	ii
1. Introducción .....	1
2. Revisión de la literatura .....	3
3. Metodología .....	8
4. Análisis de los casos.....	11
4.1 Efecto de los directivos seleccionados por mérito sobre la gestión de las organizaciones.....	11
4.2 Las prácticas gerenciales de los directivos seleccionados por mérito.....	20
4.3 Los valores intangibles de los sistemas de selección por mérito para directivos .....	25
5. Conclusiones y agenda a futuro .....	28
Agenda a futuro .....	30
Referencias.....	32
Anexo 1. Breve descripción de los sistemas del segmento directivo en Chile y Perú .....	36

## 1. Introducción

Uno de los problemas más recurrentes y discutidos en el ámbito de la gestión pública es el referido a la politización del servicio civil y a la efectividad de los sistemas de mérito para la selección de servidores públicos como un mecanismo para enfrentarla.

Diversos estudios develan el desigual grado de profesionalización del servicio civil en países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (Iacovello, Llano y Strazza, 2012; Matheson, Weber, Manning y Arnould, 2007) y el progreso que los de América Latina exhiben en este ámbito (Cortázar, Lafuente y Sanginés, 2014; Echebarría, 2006; Echebarría y Cortázar, 2007; Zuvanic, Iacovello y Rodríguez, 2010). Por su parte, otros trabajos se han centrado en el análisis de la politización, en su persistencia como fenómeno dentro de la burocracia y en los mecanismos institucionales que explican lo difícil que es contrarrestarla (Geddes, 1994; Grindle, 2010 y 2012; Peters y Pierre, 2004).

A nivel macro, las políticas formales de carrera y la promoción del principio de mérito dentro del servicio civil han demostrado tener una asociación positiva con el crecimiento económico (Evans y Rauch, 1999), la reducción de la pobreza (Henderson, Hulme, Jalilian y Phillips, 2003) y el control de la corrupción (Dahlström, Lapuente y Teorell, 2011).

Sin embargo, no es posible establecer con certeza y de manera precisa si la designación de servidores públicos basada en el mérito conlleva un mejor desempeño en el Estado. Resolver este interrogante es un paso fundamental hacia el mejoramiento de la gestión de personas dentro del Estado. Incluso esto adquiere una mayor importancia cuando se trata del nivel de altos directivos por su relevancia para el funcionamiento del Estado.<sup>1</sup>

En sentido contrario a las tendencias en los países de la OCDE –que han venido implementando sistemas de directivos públicos profesionalizados desde fines de la década de 1970– en la mayoría de los países de América Latina los directivos continúan siendo nombrados casi exclusivamente sobre la base de la confianza política, con un alto nivel de discrecionalidad por parte de las autoridades políticas.

Estos nombramientos se dan pese a que dichos cargos cuentan con responsabilidades eminentemente técnicas o de implementación de políticas públicas. En algunos casos ni siquiera existen requerimientos relevantes más allá de la formalidad de la edad y un título universitario, por ejemplo. Tampoco suelen existir, al menos a nivel formal, los contratos de

---

<sup>1</sup> Este informe entiende como el nivel de altos directivos la categoría superior del servicio civil, es decir, los niveles inmediatamente inferiores a los puestos de ministro y viceministro. En América Latina, normalmente esta categoría incluye a los jefes de servicio o agencia, sus subalternos, los directores generales, directores y subdirectores a nivel ministerial o directores de organizaciones públicas a cargo de la entrega de servicios, como los hospitales.

desempeño para dichos cargos. Los casos de Chile (Sistema de Alta Dirección Pública, vigente desde 2003), Perú (Cuerpo de Gerentes Públicos, vigente desde 2008) y Ecuador (Programa de Ejecutivos de Excelencia, vigente desde 2013) constituyen importantes excepciones en este contexto.

La prevalencia de criterios políticos al momento de la selección de directivos se da por varias razones, entre ellas, la necesidad de retribuir a quienes han contribuido durante la campaña o de asegurar una mayor alineación política de los directivos con el programa de gobierno. Otra razón no menos relevante por la cual la agenda de profesionalización de los directivos no ha ganado tracción en América Latina es la escasa evidencia empírica acerca de los beneficios en cuanto a resultados de política pública. ¿Qué beneficios trae tener directivos públicos seleccionados sobre la base del mérito?

Algunos estudios, cuyo foco ha sido principalmente el análisis de experiencias en Estados Unidos, han abordado empíricamente el efecto de los sistemas de mérito de directivos públicos sobre el desempeño de las organizaciones.

El propósito de este estudio es continuar esta incipiente línea de investigación y conocer en qué medida la selección de directivos públicos bajo sistemas de mérito conduce a un mejor desempeño de las instituciones públicas. Debido a los desafíos de controlar el desempeño por una innumerable cantidad de factores que hacen extremadamente difícil su medición, este estudio concibe el desempeño no solo como el impacto final que generan las organizaciones públicas, sino que considera también los resultados de la gestión interna en la organización. Esto permite incluir en el análisis dimensiones como la gestión sobre los insumos, sobre los procesos sustantivos y de apoyo, y sobre los resultados intermedios alcanzados.

La pregunta central del estudio supone considerar también dos cuestiones subordinadas a ella: (i) ¿Qué tipos de prácticas ejercidas por los directivos públicos generan eventuales mejoras en la gestión? y (ii) ¿Qué valor intrínseco tienen los sistemas de mérito para los directivos mismos?

El análisis se basará en ocho estudios de caso que documentan la experiencia de directivos del Sistema de Alta Dirección Pública de Chile y del Cuerpo de Gerentes Públicos de Perú. Además de ser los segmentos directivos profesionalizados más destacados en América Latina (Cortázar, Lafuente y Sanginés, 2014) son los sistemas con mayor trayectoria en la región, lo que permite un análisis con una perspectiva temporal más amplia.

El estudio comprende la presente introducción y tres secciones. En la primera se resumen los principales hallazgos de la literatura sobre los efectos de los sistemas de mérito de directivos públicos en la gestión de organizaciones. En la segunda, se discuten los aspectos

metodológicos del estudio. En la tercera, se analiza la evidencia generada en los estudios de caso de Chile y Perú. Finalmente, se presentan algunas conclusiones de esta nota técnica, su contribución y sus limitaciones.

## 2. Revisión de la literatura

La evidencia empírica sobre los efectos de los sistemas de mérito para el reclutamiento y selección de directivos en el desempeño de las organizaciones públicas no es abundante. En general, los hallazgos generados son producto del estudio desde una perspectiva comparada de la politización y de las reformas que se han impulsado para controlarla, o bien de esfuerzos puntuales que evalúan el impacto de este tipo de políticas en Estados Unidos, en Chile y –de forma más exploratoria– en Perú. Otra fuente importante de resultados proviene del análisis de desempeño de agencias públicas estadounidenses, donde se cotejan las lideradas por directivos nombrados discrecionalmente con aquellas mandatadas por directivos de carrera. A continuación se resumen los principales trabajos sobre esta materia.

Perry y Miller (1991), usando los datos de la *Encuesta de Principios del Mérito* de 1986 aplicada a funcionarios estadounidenses, analizaron el funcionamiento y las consecuencias del *Senior Executive Service*, el segmento directivo profesionalizado de Estados Unidos. Los autores concluyen que la protección del servicio civil de interferencias políticas inapropiadas tiene un impacto positivo en el desempeño de las organizaciones y en la confianza pública de la burocracia. Dicha protección fue medida a través de preguntas como: cuán protegidos están los altos directivos (*senior executives*) de decisiones y acciones arbitrarias, cuánto defienden las autoridades políticas los principios de mérito y cuán importante es el interés público en la gestión de las instituciones de los encuestados. El desempeño de las agencias se determinó mediante consultas tales como cuán efectiva es la organización en el propósito de contar con un gobierno honesto y eficiente, y también en la gestión de programas y políticas públicas. Asimismo, una pregunta específica buscó cuantificar la imagen de los empleados federales frente a la ciudadanía. Otras variables que demostraron incidir en el desempeño de las agencias públicas son el rendimiento individual de los directivos y la existencia de incentivos para estimularlo.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Los incentivos fueron medidos por consultas como la relevancia del desempeño individual y colectivo en las políticas de compensación del personal, el grado de responsabilidad de los directivos por la efectividad y productividad de sus subalternos y el grado de reconocimiento frente a un desempeño sobresaliente en la institución del encuestado. Por su parte, los interrogantes relativos al desempeño individual apuntaban a determinar el interés y el esfuerzo de los directivos de carrera por mejorar la prestación de bienes y servicios públicos, y por llevar a cabo la misión de sus respectivas organizaciones.

En la misma línea, se han estimado las diferencias en el desempeño de agencias del gobierno federal de Estados Unidos en función del mecanismo de selección de sus directivos, distinguiendo entre quienes son designados políticamente y aquellos escogidos a través de criterios de mérito (Gilmour y Lewis, 2006; Lewis, 2007 y 2008; Miller, 2015). En dichos estudios se comparan los puntajes que obtuvieron las organizaciones públicas en el *Program Assessment and Rating Tool* (PART), vigente entre 2002 y 2008 para medir el desempeño de programas del gobierno federal en Estados Unidos.<sup>3</sup> Al controlar por diversas características administrativas, políticas y financieras, las instituciones públicas comandadas por funcionarios de carrera exhibían sostenidamente un mejor desempeño en la herramienta PART que aquellas encabezadas por directivos nombrados por razones políticas.

Estas diferencias podrían incluso acentuarse dependiendo del tipo de motivación política de las designaciones. Gallo y Lewis (2012) repiten el mismo ejercicio anterior, pero distinguen además aquellos directivos públicos cuya nominación política se debe explícitamente a una retribución por el trabajo realizado durante campañas presidenciales o de aquellos nombrados por afinidad político-partidista. Los resultados establecen un efecto aún más negativo en el rendimiento de los directivos seleccionados por labores en la campaña en comparación con los funcionarios designados por afinidad partidaria.

Se han utilizado otros métodos y fuentes de información para testear la validez de los hallazgos descritos. Lewis (2008) usó como estudio de caso la Oficina Federal para la Gestión de Emergencias (FEMA, por sus siglas en inglés) de Estados Unidos para mostrar los distintos grados de politización de la organización desde su creación en 1979. Según el autor, el uso indiscriminado de nombramientos políticos para cargos directivos y la merma operacional que esto ha generado explican muchas de las crisis por las que ha travesado la institución, como sucedió después de los huracanes Hugo en 1989, Andrew en 1992 y Katrina en 2005. Considerando los resultados de la Encuesta Federal de Capital Humano (FHCS, por sus siglas en inglés),<sup>4</sup> Lewis concluye que las agencias conducidas por directivos seleccionados con base en criterios de mérito son lideradas y gestionadas de mejor forma que aquellas regidas por

---

<sup>3</sup> Cada programa era evaluado en cuatro dimensiones: diseño y propósito (20%), planificación estratégica (10%), gestión (20%), y resultados y rendición de cuentas (*accountability*) (50%). Estas dimensiones eran evaluadas por la Oficina de Gestión y Presupuesto (OMB, por sus siglas en inglés) a través de un instrumento estructurado, donde las respuestas se transformaban en puntajes cuya escala iba de 0 a 100. Para más información, véase Gilmour (2007) o Gueorguieva et al. (2009).

<sup>4</sup> Instrumento aplicado anualmente a funcionarios del gobierno federal en Estados Unidos para representar las características organizacionales de instituciones públicas. Cabe precisar que durante 2010 el nombre de la encuesta cambió a *Encuesta sobre Perspectivas de Funcionarios Federales* (FEVS, por sus siglas en inglés). Para mayor información, visítese <http://www.fedview.opm.gov/>

directivos designados políticamente. Además, son percibidas como mejores lugares para trabajar.

En América Latina, se destaca la investigación desarrollada por Lira (2012), quien examina el impacto de la implementación del Sistema de Alta Dirección Pública (SADP) en Chile sobre la gestión hospitalaria en 27 de los 29 servicios de salud en el país. Para el análisis se utilizó un panel de datos mensuales entre enero de 2003 y diciembre de 2010, el cual contiene indicadores de eficiencia y de calidad. Mientras los primeros se relacionan con el uso de camas y pabellones, los últimos consideran tasas de letalidad y de reingresos. En cada uno de los índices examinados, y teniendo en cuenta también otras variables asociadas con la población atendida y los recursos disponibles, se registra una mejora significativa en los servicios de salud cuando sus directores asumen a través del SADP, basado en el mérito. Anteriormente, estos cargos eran provistos por medio de nombramientos discrecionales del Ministro de Salud.

También en Chile, Morales (2014) estima los efectos de una serie de reformas de modernización del Estado inspiradas en la Nueva Gerencia Pública (NGP), entre las que se encuentra una mayor profesionalización del servicio civil y el SADP. Aquellas organizaciones con más profesionales en su dotación y lideradas por directivos del SADP fueron más eficientes en la ejecución de su presupuesto.

Por su parte, existe evidencia inicial de que la incorporación de mecanismos de mérito para el reclutamiento y selección de directivos en Perú ha conducido a una mayor eficiencia dentro del sector público. La creación del Cuerpo de Gerentes Públicos (CGP) en el año 2008, y el arribo de directivos miembros de este Cuerpo a diferentes gobiernos subnacionales ha permitido un incremento en la ejecución presupuestaria de la inversión pública de más de un 90% en promedio, el cual era uno de los principales propósitos al momento de su creación (Corrales, 2013 y 2014; SERVIR, 2014).<sup>5</sup> Este resultado es aún más relevante si se considera que este indicador fue alcanzado en un contexto de expansión presupuestaria.

Los hallazgos anteriores coinciden con la autopercepción de valor de los Gerentes Públicos. En el marco de una evaluación del Cuerpo de Gerentes Públicos (Governa, 2012), se aplicó una encuesta a quienes tenían más de un año en sus cargos, donde se preguntó por los logros de su gestión hasta ese entonces. La mayoría de los consultados coincidió en la

---

<sup>5</sup> De los 435 cargos directivos de nivel 1 y 2 asignados a 2014, un 74% correspondió a puestos administrativos (planeamiento y presupuesto o de administración), mientras que el 26% era de línea, es decir, relativos directamente a la misión de la organización. Para mayor información, véase Corrales, 2013 y 2014. El análisis de las mejoras de ejecución del presupuesto de inversión en gobiernos subnacionales consideró los gobiernos regionales de La Libertad, Junín, Apurímac, Cajamarca, Ica, San Martín y de Espinar, así como también las municipalidades distritales de Sachaca y Tiabaya.

ejecución presupuestaria y el aporte personal al modelo de trabajo en equipo como sus mayores contribuciones, mientras que otros aspectos destacados fueron la mejora en los procesos, en la imagen y en la gestión institucional de las agencias. Asimismo, se aplicó también una encuesta a los superiores jerárquicos de los Gerentes Públicos, quienes en su gran mayoría se declararon satisfechos (42%) o muy satisfechos (56%) con su gestión.

Pese a esta evidencia inicial favorable sobre el uso de sistemas de mérito para la selección de directivos públicos, otras contribuciones han desestimado el efecto positivo que pudieran tener sobre el desempeño, llegando incluso a sugerir que el efecto podría ser negativo.

Grindle (2012) examina la persistencia del patronazgo como fenómeno en los servicios civiles de diversos países en América Latina y en la OCDE, las motivaciones de las autoridades políticas para mantenerlo, las reformas al servicio civil que se han adoptado para abordarlo y sus consecuencias. Como resultado, la autora establece que las medidas para formalizar políticas de gestión de personas en el Estado no necesariamente terminan siendo beneficiosas ni contribuyen con un mejor desempeño del sector público. Ello sería así porque se estaría partiendo de un supuesto erróneo: interpretar los nombramientos discrecionales como un sinónimo de corrupción. Al respecto la autora sostiene que es posible que el patronazgo pueda ser usado virtuosamente como un mecanismo flexible de nombramiento de directivos y funcionarios en el Estado, con las competencias y mecanismos de rendición de cuentas adecuados.

Otros autores han puesto énfasis no tanto en los resultados que la selección meritocrática de directivos ha tenido en la gestión de las organizaciones, sino en su efectividad como mecanismo para contrarrestar la politización de la gestión pública. Peters y Pierre (2004) estudian la politización de la burocracia desde una perspectiva comparada y concluyen que diversos países han impulsado medidas al alero de la NGP para despolitizar su sector público y hacerlo más efectivo y eficiente. El problema, señalan los autores, es que estas medidas lejos de disminuir la politización la han acrecentado. En un contexto donde las autoridades políticas son cada vez más responsables por la gestión de las instituciones bajo su mandato, la necesidad de control sobre la burocracia aumenta significativamente. En cierto modo, la implementación de sistemas de mérito constituye una merma en su potestad para controlar el servicio civil y, por lo tanto, este se expresa por medio de otros canales, los que por lo general son menos formales y más efectivos, aunque más cuestionables en su probidad.

En resumen, se desprenden importantes reflexiones a partir de los estudios examinados. Desde una perspectiva metodológica, las investigaciones que se han desarrollado

en general no miden el desempeño directamente desde las mismas organizaciones, es decir, no usan los indicadores que estas tienen para determinar la eficacia y la calidad en la entrega de sus productos y servicios públicos. Más bien, el desempeño se ha medido a través de la percepción de encuestados u otros mecanismos, como los puntajes que obtienen las organizaciones públicas en programas para evaluar el rendimiento de instituciones. Aunque existen excepciones a esta tendencia en las experiencias peruana y chilena (Corrales, 2013 y 2014; Lira, 2012; Morales, 2014; SERVIR, 2014), el uso extensivo de *proxies* o alternativas no ideales para representar el desempeño establece un criterio de factibilidad y un desafío metodológico de proporciones para este y otros estudios con objetivos similares.

La literatura revisada le ha dado un tratamiento amplio al concepto de desempeño y no lo ha restringido solamente al impacto final que genera la acción de las organizaciones públicas. En efecto, una mayor efectividad y eficiencia en la ejecución del presupuesto de inversión, o una mayor eficiencia en la entrega de bienes y servicios públicos también se presenta como “buen desempeño”. Este enfoque, que considera también los efectos de los sistemas de mérito sobre los resultados de gestión interna de las organizaciones, es el que se propone en el presente informe.

Aunque el grueso de la evidencia empírica presentada señala un efecto positivo de los sistemas de mérito en el servicio civil sobre el desempeño de instituciones públicas, las reflexiones de Grindle (2012) y Peters y Pierre (2004) invitan a mirar con cautela esta relación causal así como los supuestos que subyacen en ella. Los nombramientos discrecionales por parte de autoridades políticas no constituyen necesariamente una barrera para una mejor gestión en el sector público, y más meritocracia no implica directamente un mejor desempeño. Por el contrario, existen muchos factores que también podrían influir sobre este último o mediar esta relación.

Suponer que la política y la efectividad y eficiencia del sector público se encuentran en veredas opuestas ha sido una de las razones que explican la resiliencia de la politización como fenómeno, pues bajo esta idea las medidas adoptadas en general para contrarrestarla han desestimado la necesidad de las autoridades políticas de lograr que el servicio civil responda y contribuya al logro de las prioridades de gobierno (Grindle, 2010 y 2012; Peters y Pierre, 2004). La experiencia de diversos países indica que, de algún modo y a niveles razonables, dicha necesidad debe ser cubierta.

El Sistema de Alta Dirección Pública de Chile y del Cuerpo de Gerentes Públicos de Perú, descritos brevemente en el Anexo 1, justamente apuntan a lograr un mejor balance entre la política y la meritocracia a nivel de los directivos, a través de asegurar una selección

basada en mérito y otorgarle una mayor flexibilidad a las autoridades políticas, ya sea al momento de la selección como de la remoción.

### 3. Metodología

Al considerar las preguntas de investigación que motivan este estudio, lo contemporáneo del fenómeno sujeto de análisis y la complejidad inherente de los factores que inciden en el desempeño de las organizaciones públicas, se optó por el uso de estudios de caso múltiple (Yin, 2014). Muchos autores destacan el valor de este método tanto para la descripción de fenómenos como para la generación de inferencias causales, cuando se usa bajo estándares metodológicos adecuados (Creswell, 2014; Remler y Van Ryzin, 2011).

Los casos elegidos se concentraron exclusivamente en Chile y Perú por ser los dos países de la región con mayor trayectoria en sistemas de selección directiva explícitamente basados en criterios de mérito (Alta Dirección Pública en Chile y Cuerpo de Gerentes Públicos en Perú), y porque en los últimos años han logrado efectivamente elegir y asignar un número significativo de personas a cargos directivos, mediante procedimientos que desplazan la selección basada fundamentalmente en la confianza política.<sup>6</sup>

Se escogieron cuatro casos en cada país, considerando como criterio la relativa comparabilidad de los cargos directivos en cuestión, por lo que se buscó directivos con funciones más ejecutivas que políticas. Esto llevó a una prevalencia de cargos del segundo nivel jerárquico por sobre los del primer nivel. La selección se desarrolló en estrecha coordinación y colaboración con las autoridades nacionales respectivas, la Dirección Nacional del Servicio Civil de Chile (DNSC) y la Autoridad Nacional del Servicio Civil de Perú (SERVIR). El cuadro 1 presenta los casos elegidos.

---

<sup>6</sup> Experiencias como el programa de Ejecutivos de Excelencia de Ecuador (creado en 2013) no fueron consideradas porque no había transcurrido suficiente tiempo desde su puesta en marcha.

**Cuadro 1. Listado de casos seleccionados<sup>7</sup>**

<b>País</b>	<b>Caso</b>	<b>Nivel</b>
Chile	Director del Instituto Nacional de Propiedad Industrial (INAPI)	1
	Superintendente de Electricidad y Combustibles (SEC)	1
	Jefa de la División de Planificación de la Caja de Previsión de la Defensa Nacional (CAPREDENA)	2
	Jefa de la División de Servicio al Usuario de la Dirección Nacional de Compras y Contratación Pública (ChileCompra)	2
Perú	Jefe de la Oficina de Infraestructura del Instituto Nacional Penitenciario (INPE)	2
	Jefe de la Oficina General de Administración del Instituto Nacional Penitenciario (INPE)	2
	Jefe del Área de Administración de la Unidad de Gestión Educativa Local (UGEL) 04 en Lima	2
	Jefe de la Oficina de Administración de la Corte Superior de Justicia (CSJ) de Arequipa	2

La información fue recogida a través de 37 entrevistas semiestructuradas, de la revisión de documentos internos de cada organización y del análisis de datos de desempeño, cuando estaban disponibles.<sup>8</sup> El propósito de las entrevistas fue recabar información en el entorno organizacional del directivo sujeto de estudio, por lo que los informantes debían cumplir con ciertos requisitos según su relación con el mismo. Específicamente, se recurrió a su superior jerárquico, a un subalterno, a un cliente directo y a un funcionario con más de 10 años de experiencia en la organización, de tal forma de asegurar una mirada en perspectiva histórica (véase el gráfico 1).

**Gráfico 1. Perfiles de los informantes en entrevistas semiestructuradas**



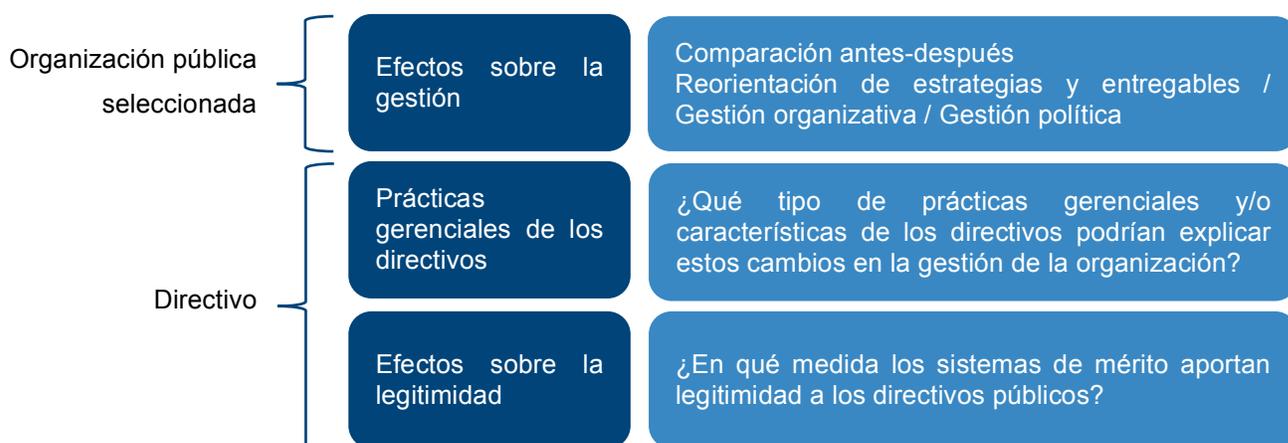
<sup>7</sup> El anexo 1 incluye una breve síntesis de la información cualitativa recogida en cada caso.

<sup>8</sup> Una entrevista adicional se realizó a un experimentado miembro del CGP de Perú, quien actualmente es Secretario Ejecutivo de la Presidencia del Comité de Ministros de Perú (PCM).

Como es natural, ciertas características de los entrevistados varían dependiendo del nivel jerárquico del directivo y de la unidad de análisis. Por ejemplo, para el primer nivel jerárquico (organización) los clientes directos fueron externos a la organización, mientras que para el segundo nivel (división/departamento/área) fueron directivos de otra área en la misma institución.

El análisis de la información generada se concentró en tres líneas (véase el gráfico 2). La primera busca identificar el efecto de la labor del directivo sobre la gestión de las organizaciones en términos de cambios significativos en cuanto a la creación de valor. Al momento de las entrevistas, ello requirió realizar una comparación entre el escenario previo y el posterior a la llegada del directivo al cargo (antes-después).

**Gráfico 2. Líneas de análisis**



La segunda línea de análisis alude a las prácticas gerenciales que los directivos públicos utilizaron en sus organizaciones. Al respecto, se buscará la vinculación entre dichas prácticas y las eventuales mejoras de gestión identificadas.

Finalmente, una tercera línea de análisis aborda el efecto de los sistemas de mérito en la legitimidad de los directivos. A diferencia de las anteriores dimensiones, en esta los hallazgos no fueron construidos solo a partir de los antecedentes específicos levantados para cada caso, sino que también reflejan las opiniones de los entrevistados en una perspectiva más general.

## 4. Análisis de los casos

### 4.1 Efecto de los directivos seleccionados por mérito sobre la gestión de las organizaciones

Siguiendo a Moore (1995), se debe analizar la labor de un directivo público atendiendo a su capacidad para (i) generar o incrementar los beneficios efectivos que reciben los usuarios, (ii) obtener y mantener la legitimidad y respaldo del entorno político, y (iii) desarrollar las capacidades operativas y administrativas indispensables para el funcionamiento de la organización. El cuadro 2 clasifica las mejoras introducidas por los directivos seleccionados con base en el mérito en las organizaciones estudiadas, en función de las tres dimensiones mencionadas.

**Cuadro 2. Mejoras identificadas en la gestión**

Dimensiones de la labor directiva	Mejoras identificadas	Planificación	Usuarios	SEC	INAPI	Infraestructura	Administración	Administración	Administración	
		CAPREDENA	ChileCompra			INPE	INPE	UGEL 04	CSJ Arequipa	
<b>i. Incremento de beneficios</b>	Redefinición de estrategias y entregables	√		√	√				√	
<b>ii. Obtención de respaldo político</b>	Mayor coordinación interinstitucional	√	√			√		√	√	
	Mejor posicionamiento en el entorno relevante	√	√	√	√	√			√	
<b>iii. Desarrollo de capacidades operativas</b>	Gestión de las personas	Mayor coordinación intra-organizacional	√			√			√	
		Mejora en retribuciones monetarias y/o no monetarias			√	√	√			
		Mitigación de conflictos internos		√			√	√	√	
	Gestión de recursos	Mejoras en espacios físicos de trabajo y/o para la atención de usuarios	√			√	√	√	√	
		Mejor infraestructura tecnológica				√	√			
		Aumento de ejecución presupuestaria					√	√		√
	Estructuras administrativas, sistemas y procesos	Formalización de procesos administrativos o sustantivos	√					√	√	√
		Rediseño y/o informatización de procesos administrativos o sustantivos			√	√			√	

Fuente: Elaboración propia con base en Moore (1995).

## *i. Incremento de beneficios para los usuarios*

El mayor enfoque en el usuario a través de una redefinición de estrategias y entregables se encuentra entre las competencias deseadas de un directivo, tanto en el SADP como en el CGP. En el primero, los atributos de visión estratégica y de gestión y logro (capacidad para generar y coordinar estrategias que aseguren resultados eficientes, eficaces y de calidad para el cumplimiento de la misión y objetivos estratégicos institucionales) son dos de los siete atributos existentes, y suelen recibir la mayor ponderación al momento de confeccionar los perfiles específicos. En el caso del CGP, la orientación a resultados y la actitud de servicio con enfoque en clientes internos y externos son dos de las siete competencias críticas en el perfil genérico de los miembros del Cuerpo. Además, se exige que los aspirantes al CGP tengan conocimientos avanzados de planeamiento estratégico.<sup>9</sup>

En cuatro de los ocho casos analizados, la llegada del directivo constituyó un rediseño del servicio que la unidad organizacional entregaba, lo que de diversas maneras implicó una mayor valoración de la visión y de las necesidades de los clientes o usuarios del servicio. ¿Cómo se produjo esto en las distintas dependencias específicamente?

Con la llegada de la alta directiva seleccionada por mérito, la División de Planificación de CAPREDENA<sup>10</sup> pasó de estar organizada por procesos y limitarse a demandar y certificar el cumplimiento de diversos procesos de planeamiento y control de gestión por parte de las demás divisiones, a organizarse por cliente interno y a tener un papel activo de apoyo para establecer los objetivos estratégicos, metas e indicadores de gestión de las otras divisiones de la organización, incluyendo talleres de apoyo. Esta redefinición de la misión y los resultados de nivel interno de la División de Planificación han permitido cambiar paulatinamente la forma como el resto de la organización percibe a la Unidad, ya que dejó de ser una “carga administrativa” para convertirse en un apoyo en la gestión de las otras unidades y un facilitador del trabajo. Un ejemplo de esto es la reducción de los indicadores de desempeño que debía reportarle la División de Operaciones: pasaron de 130 a 12, lo cual mejoró el enfoque estratégico y, posiblemente, el desempeño de toda la organización.

---

<sup>9</sup> Para el caso del SADP de Chile, visítase: <http://www.serviciocivil.gob.cl/atributos-y-perfil-del-adp>; para el CGP de Perú, visítase: [http://files.servir.gob.pe/WWW/attachments/Perfil\\_Generico\\_Gerente\\_Publico.pdf](http://files.servir.gob.pe/WWW/attachments/Perfil_Generico_Gerente_Publico.pdf).

<sup>10</sup> La Caja de Previsión de la Defensa Nacional (CAPREDENA) se encarga de los servicios de seguridad social de la Fuerzas Armadas de Chile, tales como prestaciones de salud y su cofinanciamiento, el pago de pensiones y la entrega de beneficios de asistencia social. La institución está ordenada en torno a siete divisiones, una fiscalía y una Secretaría General, que dependen de una Gerencia General y de la Vicepresidencia Ejecutiva. Entre las divisiones de CAPREDENA se encuentra la de Planificación y Desarrollo, cuyo rol consiste en llevar el control de gestión y la gestión de riesgos de la organización.

También con una orientación hacia el cliente interno, la Oficina de Administración de la CSJ de Arequipa<sup>11</sup> estableció desde un principio que su función debía ser dar apoyo administrativo a la Corte. Por simple que parezca esta medida, la falta de claridad que existía al respecto era fuente de constantes conflictos entre la administración y la Presidencia de la CSJ. Esta mayor orientación al cliente se reflejó en su involucramiento activo en los procesos de la administración, como la formulación presupuestaria. Además, el Gerente Público seleccionado por mérito priorizó la mejora de productos específicos, como las solicitudes de antecedentes penales, que ahora son atendidas inmediatamente. Además, en 2013 implementó un sistema de encuestas electrónicas que se aplica a los usuarios inmediatamente después de haber recibido la prestación de servicios administrativos en la CSJ, ya que anteriormente las encuestas de satisfacción se aplicaban anualmente y su implementación era relativamente más costosa. A mediados de 2015, quienes declaraban haber recibido una atención “excelente” o “buena” sobrepasaban el 75%.<sup>12</sup>

Por su parte, la propuesta de valor público de la Superintendencia de Electricidad y Combustibles (SEC)<sup>13</sup> pasó de tener un enfoque técnico-normativo a uno centrado en sus usuarios. En el enfoque anterior, su modelo de gestión era esencialmente jurídico: se generaban normas que definían estándares de mercado, se fiscalizaba el cumplimiento de esas normas y se sancionaba cuando los estándares no se satisfacían. Sin embargo, la ciudadanía no estaba considerada en la propuesta de valor de la SEC y esto se reflejaba en lo difícil que le resultaba a la institución atender a sus usuarios y lograr estándares de calidad adecuados. El tiempo de respuesta a reclamos de clientes por servicios deficientes de la industria eléctrica o de combustibles sobrepasaba en muchos casos los seis meses. Más aún: no existía hasta ese entonces una reflexión profunda sobre si la organización generaba valor público a sus usuarios. Bajo la interpretación técnico-normativa de la misión de la Superintendencia, la percepción extendida era la de un funcionamiento efectivo, con adecuados estándares de desempeño. Sin embargo, esta noción estaba inspirada en intuiciones y en algunos indicadores de proceso

---

<sup>11</sup> La Cortes Superiores de Justicia (CSJ) son órganos jurisdiccionales del Poder Judicial en Perú. Su principal misión es la administración de justicia en el distrito respectivo. Cada Corte cuenta con órganos de dirección y gobierno, de control, de asesoramiento, de línea y de apoyo. Entre estos últimos se encuentran las Gerencias de Administración Distrital, que brindan soporte técnico y administrativo. Entre sus principales funciones se incluyen la gestión de personas y recursos, la planificación y el control de gestión del Distrito Judicial, y también la ejecución de las disposiciones administrativas no jurisdiccionales de la CSJ respectiva.

<sup>12</sup> Esta iniciativa fue premiada en el concurso de buenas prácticas de SERVIR en 2015. Para más información, visítase: <http://inst.servir.gob.pe/index.php/en/noticias-y-eventos-/2090-servir-premio-las-buenas-practicas-de-gestion-presentadas-por-gerentes-publicos.html>

<sup>13</sup> La Superintendencia de Electricidad y Combustibles (SEC), dependiente del Ministerio de Energía, es una institución de más de 110 años que se encarga de la supervigilancia del mercado energético en Chile. Específicamente, se ocupa de la seguridad y calidad de los productos y servicios eléctricos y de combustibles.

como el número de fiscalizaciones, de declaraciones de instalaciones eléctricas o de certificaciones de productos en un plazo determinado.

La propuesta de valor del alto directivo seleccionado por mérito coloca al ciudadano como eje estratégico de la gestión, por lo que el diseño normativo, la fiscalización y la sanción son acciones necesarias pero no suficientes para cumplir efectivamente la misión de la organización. Aunque la definición de indicadores de gestión, metas y el control de gestión sobre los mismos era un proceso aún en curso a mediados de 2015, se estaban generando aplicaciones informáticas para monitorear en línea el comportamiento del mercado y tener una noción del desempeño de la Superintendencia. El nuevo enfoque ha permitido reducir ostensiblemente el tiempo promedio de interrupciones eléctricas, pasando de 48 a 16 horas en un plazo de cuatro años. En ese mismo periodo, la SEC también ha podido reducir en casi un 200% los alimentadores eléctricos que se encontraban fuera de lo dispuesto por la normativa vigente (pasaron de 280 a 50 alimentadores).

En el caso del INAPI,<sup>14</sup> el nuevo Director consideró las importantes dificultades que el déficit de sedes regionales imponía a los usuarios al momento de tener que realizar trámites presencialmente, por lo que focalizó la estrategia institucional en la informatización de los procesos de atención. Este nuevo enfoque ha logrado que casi el 100% de los trámites puedan ejecutarse a través de Internet, y que el 72% de las solicitudes para obtener marcas y patentes puedan realizarse también por ese medio. Por otra parte, se ha reducido el tiempo de tramitación de marcas limpias en más de un 100% (de 10 a 5 meses), lo que ha posicionado a Chile en estándares de nivel mundial. De la misma forma, se ha reducido en más de un 5% el stock de patentes pendientes para tramitación, y se ha terminado con procesos procedentes incluso de los años ochenta.

Como se pudo observar, tres de los cuatro casos de redefinición de las estrategias para mejorar el enfoque en los usuarios o clientes corresponden a directivos del SADP de Chile, y solo uno a un Gerente Público de Perú. Esto puede responder a que el SADP incluye en una importante proporción a directivos de Nivel I y II, es decir, directores y subdirectores de servicios (organizaciones que diseñan y entregan servicios a los ciudadanos), mientras que el CGP peruano tiene mayor incidencia en directivos orientados a la gestión administrativa.

---

<sup>14</sup> El Instituto Nacional de Propiedad Industrial (INAPI), instaurado en 2009 a partir del antiguo Departamento de Propiedad Industrial (DPI) del Ministerio de Economía, se encarga de la administración y atención de los servicios relacionados con la propiedad industrial en Chile. Específicamente, vela por la promoción y protección de los derechos de propiedad industrial, así como por la difusión de la tecnología y de la información que de ella se produce.

En los casos analizados no se ha hallado evidencia sólida que vincule la presencia de los directivos seleccionados sobre la base del mérito con los resultados o impactos finales (*outcomes*) de las entidades a su cargo. Ello puede deberse tanto a problemas para la medición de esos impactos, como a la complejidad de atribuir causalmente dichos cambios a la labor directiva.

Sin embargo, más allá de ello, es importante tener en cuenta que el *ámbito de control* de los directivos suele circunscribirse a la gestión operativa y organizativa de las entidades a cargo, lo que tiene un efecto directo en los productos (*outputs*), mientras que los impactos finales (*outcomes*) suelen responder a un conjunto amplio de variables de diversa naturaleza (sociales y económicas, fundamentalmente), entre las cuales el desempeño de la organización y la labor directiva son solo parte de los factores explicativos. En este sentido, los hallazgos de esta sección del estudio sugieren la importancia de reflexionar críticamente sobre las diferencias de atribución (y por tanto de exigencia en convenios y compromisos de desempeño) que parece necesario establecer entre el rol de directivo público y los *outputs* y *outcomes* de las organizaciones.

## **ii. Obtención de respaldo político**

Este es un factor indispensable para la marcha y, sobre todo, reorientación del desempeño de una entidad pública. A diferencia de los directivos nombrados políticamente, los designados por mérito no necesariamente cuentan con dicho respaldo.

En el caso del SADP de Chile, el directivo es elegido por el Presidente (en el caso del nivel I) o por la máxima autoridad de la organización (nivel II) dentro de la lista corta provista por el Consejo de Alta Dirección Pública, por lo que el respaldo de esas autoridades debería existir, al menos al momento del nombramiento. Sin embargo, el respaldo político va más allá de la autoridad nominadora. La habilidad de relacionarse efectivamente con el entorno y la articulación de redes es uno de los siete atributos con los que debe contar un alto directivo del SADP. Dicho atributo asume que el directivo poseerá la capacidad para identificar a los actores involucrados y generar las alianzas estratégicas necesarias a fin de agregar valor a su gestión y/o lograr nuevos resultados interinstitucionales, así como para gestionar las variables y relaciones del entorno que le proporcionan legitimidad en sus funciones.

En el CGP de Perú, es SERVIR la que asigna el gerente a cada organización a partir de la solicitud de la autoridad política. Por este motivo, si bien el directivo puede tener apoyo de forma genérica, puede no tenerlo a nivel personal. La comunicación efectiva, el liderazgo y el

trabajo en equipo son tres de las siete competencias críticas que debe poseer el aspirante al CGP, las cuales tienen una relación directa con la habilidad para lograr respaldo político.

En cuatro de los ocho casos los directivos han desarrollado mecanismos que lograron una *mejor coordinación* hacia afuera con las autoridades políticas superiores, o hacia adentro con clientes internos que influyen en el grado de respaldo institucional y político que reciben las áreas a cargo de los nuevos directivos.

En el caso de la Oficina de Administración de la CSJ de Arequipa, se establecieron instancias concretas de coordinación y rendición de cuentas (*accountability*) regulares con el Presidente de la Corte, quien solicitó la contratación de un nuevo Gerente Público a SERVIR (en reemplazo de otro), así como también alianzas hacia afuera con la Superintendencia Nacional de Registros Públicos (SUNARP), las municipalidades de la región e incluso empresas.

Por su parte, a partir de la llegada de la alta directiva seleccionada por mérito, la División de Planeamiento de CAPREDENA impulsó una serie de reuniones y talleres con otras áreas de la institución para abordar los procesos clave de planificación y control de gestión, tales como la elaboración de objetivos estratégicos o de indicadores de desempeño mencionados en la sección previa. Esta forma de trabajar permitió posicionar mejor a la división en su entorno.

En cuanto a la Oficina de Infraestructura del INPE,<sup>15</sup> esta mejoró ostensiblemente su relación con otras direcciones sumamente relevantes del Instituto, como la de Seguridad Penitenciaria y la de Tratamiento Penitenciario a través de comités de gerencia y otros esfuerzos de coordinación intrainstitucional. Entre otras cosas, esto significó un trabajo más estrecho en el diseño de penales.

En el caso de ChileCompra,<sup>16</sup> la División de Servicio al Usuario obtuvo un mejor posicionamiento interno gracias a una percepción de mejora considerable en la gestión de la división por parte del entorno (superiores y pares).

---

<sup>15</sup> Los orígenes del Instituto Penitenciario de Perú (INPE) se remontan a 1924, cuando se crea la Inspección General de Prisiones. Debieron pasar varias décadas, reformas legales y nombres para que finalmente en 1985 se estableciera al organismo que en la actualidad se conoce como INPE. Su rol es dirigir el Sistema Penitenciario Nacional, realizar investigaciones y diseñar políticas para la prevención del delito, entregar soporte postpenitenciario y fijar estándares técnicos y administrativos para el desarrollo de infraestructura penitenciaria. El INPE se compone de una Secretaría General, una Oficina de Asuntos Internos, un Órgano de Control institucional, el Centro Nacional de Estudios Criminológicos y Penitenciarios, oficinas regionales y cuatro direcciones, entre las que destacan la de Tratamiento Penitenciario y la de Seguridad Penitenciaria. Dentro de la Secretaría General se encuentran las Oficinas de Sistemas de Información, de Asesoría Jurídica, de Planeamiento y Presupuesto, General de Administración y de Infraestructura Penitenciaria.

<sup>16</sup> La Dirección de Compras y Contratación Pública de Chile (ChileCompra) fue creada a partir de una nueva Ley de Compras y Contrataciones en el año 2003, y sustituyó a la que hasta ese entonces era la Dirección de Aprovechamiento del Estado (DAE). Mediante el Sistema de Compras Públicas, ChileCompra facilita la

En resumen, en la mayoría de los casos se observa un mejor posicionamiento de las entidades o unidades organizacionales estudiadas a los ojos de las autoridades políticas o institucionales que tienen influencia sobre ella. La evidencia sugiere que ello no ha sido el resultado de acciones directamente orientadas a lograr dicho propósito (como actividades de lobby o estrategias de comunicación interna o externa), sino más bien se trata de una consecuencia de las mejoras obtenidas por los directivos en la gestión interna (Infraestructura INPE, Usuarios ChileCompra) o en los productos a su cargo (Administración CSJ Arequipa).

### *iii. Desarrollo de capacidades operativas*

La capacidad de gestión operativa es el factor de mayor peso que se busca en el perfil de un candidato al SADP o a miembro del CGP. En el caso del SADP de Chile, ese factor se refleja en las competencias críticas de liderazgo (gestión de personas), gestión y logro, innovación y flexibilidad, manejo de crisis y contingencias, y en el de conocimiento técnico (cinco de los siete).

En el caso del CGP la exigencia de esa competencia se da de forma mucho más explícita. Además del atributo de liderazgo (común con el SADP de Chile), el de innovación y mejora continua y el de orientación a resultados, que se relacionan con el tema, para poder ser seleccionado es necesario conocer las herramientas para desarrollar capacidades operativas. Así se requiere que el aspirante tenga un conocimiento avanzado de modelos de gestión, con conceptos y herramientas de planificación, control de procesos y evaluación de la gestión. También es preciso conocer sobre gestión y normativa pública en Perú: específicamente, sobre gestión de recursos humanos, abastecimiento, presupuesto público, tesorería, endeudamiento público, contabilidad e inversión pública, entre otros.

No sorprende entonces que sea en esta dimensión donde los directivos de los ocho casos estudiados han obtenido mayores avances. Tales mejoras se relacionan con la gestión de recursos y de personas, así como también con las estructuras, sistemas y procesos administrativos de las organizaciones.<sup>17</sup>

---

contratación de bienes y servicios por parte del Estado, conectando las necesidades de las organizaciones que lo conforman con las ofertas de proveedores. La institución cuenta con cuatro divisiones, dentro de las cuales se encuentra la de Servicio al Usuario, cuyo rol es asistir y guiar a compradores y proveedores en el uso del Sistema de Compras Públicas, y en temas relacionados con adquisiciones del Estado.

<sup>17</sup> Estas dimensiones coinciden con las categorías identificadas por otros autores en sus esfuerzos por tematizar las distintas áreas de gestión de una organización pública. Para mayor información, véase Moore (2013), Rainey (2014) y Waissbluth (2008).

Con relación a la gestión de las personas, en los dos casos del INPE (la ya mencionada Oficina de Infraestructura y la Oficina General de Administración)<sup>18</sup> se lograron introducir mejoras en las retribuciones tanto monetarias como no monetarias, lo que permitió morigerar la fuga de talentos producto de remuneraciones muy por debajo del mercado laboral, y también enfrentar escenarios de desmotivación y descontento generalizados en el personal. En la misma línea de mejorar las retribuciones no monetarias, la SEC impulsó una política de capacitación intensiva que condujo a que un 80% de su personal obtuviera un Diploma en Atención de Usuarios o se graduara en Gestión Pública.

Varios de los directivos seleccionados por mérito analizados en este estudio asumieron en organizaciones con severos conflictos internos. En dicho contexto, han promovido mejoras en la coordinación interna de sus respectivas entidades mediante la implementación de mecanismos de coordinación concretos, como el establecimiento de comités de gerencia semanales (Infraestructura INPE). En la oficina de Infraestructura del INPE existía un conflicto entre sus dos únicas áreas, Estudios y Obras, el cual escaló hasta mermar el desempeño general de la oficina. Según se recoge en las entrevistas, el enfrentamiento pudo ser morigerado mediante los comités de gerencia antes mencionados. Otros problemas internos que fueron abordados se relacionan con diferencias salariales considerables entre servidores que desarrollaban funciones similares (Administración UGEL 04)<sup>19</sup> o con un escenario generalizado de crisis e inestabilidad institucional por el que atravesaba la entidad en ese momento (Usuarios ChileCompra).

Con relación al uso de los recursos, el arribo de directivos seleccionados por mérito ha producido mejoras importantes en la ejecución del gasto (en los dos casos del INPE y en la CSJ de Arequipa) y en la infraestructura física y tecnológica de las organizaciones. En cuanto a esto último, en varios casos los directivos dispusieron de espacios físicos de trabajo más apropiados y modernizaron la infraestructura tecnológica disponible (INPE, UGEL 04 e INAPI), en algunos casos a través de alianzas estratégicas con otras instituciones, como las municipalidades. Más allá de su posible impacto en la productividad y en la atención a los usuarios, estos cambios han servido también para enfrentar situaciones de descontento por las precarias condiciones laborales que afectaban a los trabajadores.

---

<sup>18</sup> Dentro de la Secretaría General del INPE, además de la Oficina de Infraestructura Penitenciaria, se encuentran la de Sistemas de Información, de Asesoría Jurídica, de Planeamiento y Presupuesto, y la Oficina General de Administración.

<sup>19</sup> La Unidad de Gestión Educativa Local (UGEL) 04 es una agencia descentralizada del Gobierno Regional de Lima y brinda soporte institucional, pedagógico y administrativo a colegios públicos en su jurisdicción, la cual está integrada por los distritos de Comas, Carabayllo, Puente Piedra, Santa Rosa y Ancón. La UGEL 04 se compone de tres unidades principales: un Área de Gestión Institucional y Pedagógica, un Área de Gestión Administrativa y una Oficina de Control Interno.

En muchos casos la llegada de directivos seleccionados por mérito significó una mejora en la gestión de los procesos de trabajo a través de la protocolización de procedimientos que anteriormente eran ejecutados de manera contingente, es decir, respondiendo fundamentalmente al criterio del funcionario de turno. Esta falta de estandarización generaba desprolijidad en la ejecución de los procesos internos, sobre todo en áreas u oficinas administrativas, lo que dificultaba un control de gestión adecuado y disponía un escenario propicio para prácticas poco transparentes (Administración INPE, Administración UGEL 04). Asimismo, este desorden afectaba negativamente la imagen de la división, área u oficina en la institución, pues la tramitación de muchos requerimientos administrativos (contrataciones, viáticos, etc.) se percibía como poco eficiente y como una verdadera carga burocrática (Administración UGEL 04, Administración INPE).

También hubo casos en los que la reorientación o rediseño de los entregables de la entidad o unidad a cargo exigió una labor de rediseño y formalización de los procesos internos de trabajo. Por ejemplo, en el caso de la Oficina de Administración de la CSJ de Arequipa, la intención de articular su labor a las necesidades de la Corte requirió un importante trabajo de formalización de sus procedimientos administrativos, a fin de poder cumplir los requerimientos de la Corte de manera eficaz y en un tiempo adecuado. Por su parte, la División de Planificación de CAPREDENA tuvo que transformar el modelo de gestión para tratar con sus clientes internos. Así, al interior de la División se definieron responsables para cada área de CAPREDENA y se fortaleció la coordinación interna, para lo cual se establecieron instancias de comunicación más abiertas e intensivas. Este reforzamiento incluso llegó a requerir de cambios en la disposición espacial de la oficina. Otra medida para asegurar el cumplimiento de la nueva misión de la División fue su certificación ISO, lo que implicó la estandarización y formalización de sus procesos internos.

En síntesis, los hallazgos de los efectos de los directivos seleccionados por mérito en la gestión de las organizaciones muestran que el impacto de su labor es directo y claramente visible en aquellos procesos que corresponden a la gestión interna de sus organizaciones. Sin embargo, aunque existe evidencia sobre los impactos en la generación de mayores beneficios para los usuarios y en la gestión del entorno político de la entidad la prevalencia es menor.

Esto es consistente con el perfil de las posiciones directivas consideradas en el estudio, especialmente en el caso de Perú. Cinco de los ocho casos seleccionados corresponden a directivos de segundo nivel jerárquico, responsables de áreas de soporte; entre ellos, los cuatro gerentes escogidos en Perú. Esto último no es simple casualidad y se explica a su vez por el

predominio de las funciones gerenciales administrativas (planeamiento, presupuesto o administración) dentro del CGP (Corrales, 2013 y 2014).<sup>20</sup>

Sin embargo, más allá de los posibles sesgos de selección de este estudio, es preciso tener en cuenta la referencia hecha anteriormente al ámbito de control de los directivos. Mientras que las acciones de gestión interna u operativa constituyen el espacio inmediato y la responsabilidad más directa de cualquier ejecutivo, las acciones que por necesidad tienen una naturaleza más estratégica o política dependen de una red compleja de actores y de procesos, dentro de los cuales la labor directiva es solo un componente. La misma atinencia cabe, como se ha mencionado, al considerar que la labor de los directivos pareciera tener mayor impacto sobre los *outputs* organizacionales que sobre los *outcomes*. Esta reflexión sobre el ámbito de control de los directivos debiera ser tomada en cuenta al momento de establecer convenios y de fijar exigencias de desempeño a los directivos, a fin de evitar instrumentos de seguimiento y evaluación que, por estar orientados hacia ámbitos muy alejados del espacio de control directivo, conduzcan necesariamente a la desmotivación y a la pérdida de legitimidad de los sistemas de selección basados en el mérito.

#### **4.2 Las prácticas gerenciales de los directivos seleccionados por mérito**

Sostener que los directivos obtienen mejoras en sus organizaciones conduce a preguntarse cómo lo hacen, es decir, mediante qué prácticas de gestión persiguieron, con éxito o no, sus propósitos. Retomando a Mintzberg (2009), en este trabajo se considera que las prácticas gerenciales pueden clasificarse según los directivos gestionen: (i) a través del uso de la información, (ii) mediante el control de las decisiones y acciones de otros, (iii) con las personas y (iv) a través de su propia acción directa. El cuadro 3 muestra las prácticas que Mintzberg considera en cada uno de estos planos, indicando su presencia en los casos analizados.

---

<sup>20</sup> Si bien no existe una cifra oficial que permita hacer esta distinción para el caso chileno, una simple inspección del listado del total de cargos incluidos en el SADP permite constatar que tanto las funciones directivas de línea como las de soporte tendrían una prevalencia similar. Para mayor información, visítese: <http://www.serviciocivil.gob.cl/sistema-de-alta-direcci%C3%B3n-p%C3%ABlica-0>

**Cuadro 3. Prácticas gerenciales identificadas en los casos estudiados**

Planos de acción ejecutiva	Prácticas gerenciales	Planificación	Usuarios	ChileCompra	SEC	INAPI	Infraestructura	Administración	Administración	Administración
		CAPREDENA					INPE	INPE	UGEL 04	CSJ Arequipa
i. Gestión a través del uso de la información	Monitorea y comunica (disemina) información al interior de la organización: centro nervioso	√					√	√		√
	Disemina información fuera de la organización	√				√		√		√
ii. Gestión a través del control de las decisiones y acciones de otros	Controla las decisiones en la organización mediante el diseño de estrategias, estructuras y sistemas	√			√	√	√	√	√	√
	Controla las decisiones en la organización delegando y designando en la toma de decisiones	√	√			√				
	Controla las decisiones en la organización distribuyendo recursos						√		√	
	Controla las decisiones en la organización asignando metas a sus miembros		√		√					
iii. Gestión con las personas	Promueve el desarrollo de los miembros de la organización				√		√			
	Construye y mantiene equipos		√		√	√	√			√
	Resuelve conflictos entre los miembros de la organización						√			
	Desarrolla la cultura/clima de la organización							√	√	√
	Desarrolla y gestiona redes de personas afuera de la organización					√	√			√
iv. Gestión a través de la acción directa	Gestiona proyectos de la organización					√	√			
	Maneja los trastornos/problemas dentro de la organización		√				√	√	√	

Fuente: Elaboración propia con base en Mintzberg (2009).

### ***i. Gestión a través del uso de la información***

Las competencias esperadas de “relación con el entorno y la articulación de redes” (SADP) y de “comunicación efectiva” y “trabajo en equipo” (CGP) son criterios de selección de los segmentos directivos profesionalizados en Chile y Perú que apuntan a que el directivo posea prácticas gerenciales que le permitan gestionar a través del uso de la información.

Por lo tanto, tiene sentido que en todos los casos, en algunos con mayor intensidad que en otros, la comunicación haya desempeñado un rol crucial para la acción directiva, ya sea que la información haya fluido hacia el interior (*difusión*) o hacia el exterior (*vocería*) de sus respectivas organizaciones o unidades. Muchos de los directivos considerados “abrieron” la gestión de sus áreas hacia sus equipos, generando mayor transparencia en situaciones donde usualmente no había claridad respecto de los procesos de toma de decisiones (Planificación CAPREDENA, Administración INPE, Infraestructura INPE, Administración CSJ Arequipa). Esto generó confianza y promovió una mayor participación de los funcionarios. Se observan también

casos en los cuales los directivos ofrecieron sistemáticamente información sobre su gestión y sus entidades a las autoridades superiores o a grupos de interés (Planificación CAPREDENA, INAPI, Administración INPE, Administración CSJ Arequipa).

## *ii. Gestión a través del control de las decisiones y acciones de otros*

Tanto el SADP como el CGP incluyen entre los atributos esperados de un directivo público la capacidad de orientar el accionar de otros y de desarrollar una gestión orientada a los resultados. La optimización y desarrollo de procesos y procedimientos es un requisito de selección presente en los atributos de “innovación y flexibilidad” y de “innovación y mejora continua” (CGP).

Los directivos de los casos estudiados han privilegiado fuertemente un tipo de control que podría denominarse institucionalizado, dado que apuesta por el diseño (o rediseño) y formalización de procesos y estructuras de trabajo como medio para organizar y orientar la labor de los demás. Así, en aquellos casos en que se rediseñaron los productos de una organización, fue necesario alinear las acciones y expectativas de sus miembros con dicho rediseño (Planificación CAPREDENA, SEC, INAPI, Administración CSJ Arequipa), mientras que en muchos casos, la estandarización y formalización de los procesos de trabajo implicó un mayor control en la medida en que redujo los espacios de discrecionalidad de los funcionarios (Planificación CAPREDENA, Administración INPE, Administración UGEL 04, Administración CSJ Arequipa).

El caso de la Oficina de Administración de la UGEL 04 es quizás el de mayor énfasis en este aspecto. Previo a la llegada del Gerente Público analizado, existía un grave desorden respecto de la gestión de procesos administrativos, pues en general estos se ejecutaban según el criterio de quien estaba a su cargo. En algunos casos esto fomentaba prácticas de trabajo de probidad discutible. Por ejemplo, se habría favorecido a ciertos proveedores en procesos de licitación mediante la omisión de la publicación de órdenes de compra y el fraccionamiento de adquisiciones. Adicionalmente, ciertas personas se habrían beneficiado de manera indebida a través de programaciones en sus remuneraciones.

La desprolijidad administrativa fue abordada mediante la generación de normas y protocolos (directivas) para la ejecución de procesos, y a través de su informatización. Estas medidas también habrían incrementado la eficiencia de ciertos procesos administrativos: si antes la contratación de personal demoraba de cinco a seis meses en promedio, a mediados de 2015 tomaba un mes en promedio.

La delegación en la toma de decisiones fue una práctica de control utilizada en menor medida que la anterior. Se ha dado en tres de los cuatro casos de Chile, donde el atributo de “gestión y logro” del SADP explícitamente espera que el directivo posea capacidad para lograr objetivos a través de formar personas y delegarles tareas. En los casos en que ha sido empleada, los subalternos manifiestan sentirse con mayor autonomía y confianza para gestionar y resolver lo que atañe a sus labores (Planificación CAPREDENA, Usuarios ChileCompra, INAPI), lo que de alguna manera debería compensar la pérdida de discrecionalidad ocasionada por la estandarización de procedimientos de trabajo.

La distribución de recursos fue una práctica utilizada en pocas situaciones, como en la reorganización presupuestal llevada a cabo por el Jefe del Área Administrativa de la UGEL 04 y, con mayor notoriedad, en el modelo de financiamiento para el mantenimiento de penales gestionado por el Jefe de la Oficina de Infraestructura del INPE.

De manera similar, se observa poca presencia de la asignación de metas como mecanismo de control, la cual ha ocurrido a nivel de individuos en la División de Usuarios de ChileCompra y a nivel colectivo (Divisiones) en la SEC. Es posible que la fuerte apuesta de los directivos por un tipo de control más bien *estructural* responda a la debilidad no solo de los procesos básicos de trabajo de sus entidades, sino también a la ausencia de mecanismos efectivos de seguimiento de la gestión (sistemas de monitoreo, establecimiento de indicadores de gestión, etc.), lo que haría inviables prácticas tales como la delegación, la distribución de recursos y la asignación de metas.

El escaso uso de prácticas que conceden mayor autonomía a los funcionarios y equipos de trabajo puede responder también a preferencias culturales por estilos de dirección centralizada, o por el necesario cuidado que debe tomarse en situaciones de conflicto interno o de prácticas reñidas con la probidad.

### ***iii. Gestión con las personas***

Este tipo de gestión implica que el directivo desempeñe el rol de facilitador de la acción del resto de los miembros de la organización, de manera de generar compromiso por parte de ellos. La capacidad de liderazgo y trabajo en equipo está muy presente entre los atributos que se espera que posean los miembros del SADP de Chile y los del CGP en Perú.

Estos criterios de selección, sumados a las graves falencias y debilidades en el cuadro de personal de las organizaciones recibidas por los directivos (o la existencia de situaciones críticas y conflictivas), puede ser la explicación por la cual la construcción de equipos es la práctica que se destaca en este plano. En muchos casos la coyuntura por la que atravesaban

las entidades permitió a los directivos conformar equipos según sus propias necesidades (INAPI, Infraestructura INPE, SEC, Administración CSJ Arequipa), mientras que en otros, el contexto de crisis exigió recomponer los existentes (Usuarios ChileCompra).

Otras prácticas utilizadas en este plano fueron la promoción de instancias de perfeccionamiento y capacitación (SEC), o el cuidado puesto en subsanar el clima organizacional ante importantes conflictos internos, como el que se presentó entre la Unidad de Estudios y Obras en la Oficina de Infraestructura del INPE.

El desarrollo de redes externas a la unidad organizacional –atributo explícitamente presente en el perfil de un miembro del SADP de Chile– también ocurrió, como el caso de las alianzas estratégicas suscritas por el INAPI para seguir su estrategia de internacionalización, o lo que hizo la Oficina de Administración de la CSJ de Arequipa para contar con mayor infraestructura y oportunidades de capacitación para sus funcionarios.

En tres de los cuatro casos estudiados en Perú se destaca en particular el énfasis puesto por los directivos en *fortalecer la cultura organizacional*. Esto probablemente respondió a la existencia de prácticas de trabajo reñidas con la probidad, sobre todo en el ámbito administrativo (Administración INPE, Administración UGEL 04). Sin embargo, también parece haber sido una reacción frente a prácticas como el abuso de nombramientos discrecionales dentro de la organización, o frente a estilos de gestión poco transparentes y escasamente comprometidos con la misión que se perseguía (Administración CSJ Arequipa).

#### ***iv. Gestión a través de la acción directa***

Poseer una alta capacidad para administrar proyectos y para gestionar conflictos dentro de una organización son dos de las competencias principales esperadas del alto directivo público y de un miembro del CGP. Las mismas se reflejan en los criterios de su selección, a través de los atributos de “manejo de crisis y contingencias” (SADP) y del “sentido de urgencia” (CGP), entre otras.

En la mayoría de los casos, esta capacidad fue gatillada más que por una planificación previa –la dedicación a un proyecto especial, por ejemplo– por la necesidad de responder a trastornos, problemas o conflictos. Situaciones así ocurrieron en el Área Administrativa de la UGEL 04, la Oficina de Infraestructura del INPE y la Oficina General de Administración del mismo, situaciones en las cuales los directivos debieron involucrarse directamente en la resolución de conflictos. Tal vez el caso más notable sea el de la División de Usuarios de ChileCompra, donde por largo tiempo la gestión de la nueva Jefa estuvo restringida a controlar un escenario de alta inestabilidad organizacional ocasionado por un cambio de la plataforma

tecnológica y del proveedor de la misma, elementos clave para la atención de los usuarios. Sin embargo, también hubo casos en los cuales los directivos decidieron involucrarse directamente en la gestión de determinados proyectos, como sucedió con la preparación del Proyecto de Ley de Propiedad Industrial del INAPI o el diseño un nuevo modelo de penales del INPE.

En síntesis, los casos muestran una fuerte prevalencia de prácticas de control indirecto a través del establecimiento de procesos y estructuras, así como de la conformación de equipos de trabajo. Esto parece sugerir que la labor de los directivos ha debido estar fuertemente orientada a construir las bases mismas que permiten funcionar a cualquier organización (procesos, sistemas y equipos humanos). Puede no ser casual que en los cuatro casos en que los directivos optaron por un importante rediseño de las estrategias y entregables institucionales (CAPREDENA, SEC, INAPI y Administración CSJ Arequipa), la presencia de estas prácticas orientadas a sentar nuevas bases sea casi una constante. Ello indicaría la importancia que estos directivos otorgaron a sentar una nueva base operacional para sostener nuevas estrategias y entregables, lo que coincide con uno de los hallazgos mencionados en la sección anterior.

Por otra parte, los casos muestran la relativa importancia que también tiene la dedicación de los directivos a prácticas que podrían llamarse de reparación o atención de urgencias, incluso mediante el involucramiento directo en la resolución de conflictos y trastornos. Que esto no ocurra en los cuatro casos mencionados en el párrafo anterior, puede ser indicador de situaciones tipo en las cuales trastornos demasiado desestabilizadores impiden –o por lo menos no coinciden– con las oportunidades para rediseñar estratégicamente las entidades y sus entregables.

#### **4.3 Los valores intangibles de los sistemas de selección por mérito para directivos**

Uno de los objetivos de las entrevistas semiestructuradas del estudio fue identificar posibles valores intangibles de los sistemas de selección por mérito para los directivos que se percibieran en el entorno de los directivos públicos. Es decir, se buscaba saber si su nombramiento por mérito traía algún tipo de activo intangible comparado con aquellos directivos nombrados políticamente.<sup>21</sup>

Tanto en Chile como en Perú, en el análisis de las entrevistas se destacaron dos valores intangibles: la mayor legitimidad y el mayor compromiso con la institución y estabilidad

---

<sup>21</sup> Las entrevistas consideran no solo las 37 realizadas al entorno de directivos sino también la entrevista al Secretario Ejecutivo de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) de Perú.

de los directivos seleccionados por mérito en comparación con directivos nombrados por razones políticas.

### **Mayor legitimidad**

La selección por mérito le otorga a los directivos una *legitimidad* que constituye un activo para su gestión. Según las percepciones de quienes fueron consultados esta legitimidad tiene dos fuentes principales: (i) el proceso de selección mismo y (ii) las capacidades de quienes son seleccionados.

(i) *El proceso de selección.* Esta primera fuente es más característica del SADP de Chile, donde las reflexiones de los entrevistados apuntan a la capacidad del proceso de selección para certificar un determinado nivel técnico en los candidatos, mientras que los mecanismos de designación discrecional conllevan una mayor probabilidad de error en este sentido. El SADP es percibido como una mejora ostensible en los estándares de probidad y transparencia del proceso de selección de directivos aunque, en general, esta legitimidad del *proceso* de nominación no necesariamente es endosable a la persona escogida. Sin embargo, ser designado discrecionalmente genera una percepción negativa en la institución. Si bien el directivo podría eventualmente revertirla, los costos de este proceso de validación podrían ser considerables y, sumados a los cortos plazos de gestión de los directivos, podrían terminar afectando negativamente su gestión en la organización.

(ii) *Capacidades de quienes son seleccionados.* Esto se manifiesta especialmente en Perú, donde los entrevistados percibieron una diferencia significativa en las competencias técnicas entre los miembros del CGP (en general) y quienes son nombrados discrecionalmente. Aunque no es posible señalar que las competencias de quienes han sido escogidos bajo sistemas de mérito son superiores de aquellos designados mediante criterios discrecionales, los Gerentes Públicos son percibidos como verdaderos especialistas en sus respectivas áreas de desarrollo profesional, capaces de ser un contrapeso técnico de las autoridades políticas donde trabajan. En una de las entrevistas se mencionó que un Gerente Público podría emular la idea de tener un “sello de calidad ISO”, lo que ha generado un sentido de pertenencia muy fuerte de quienes forman parte del Cuerpo.<sup>22</sup> Esta percepción de los sistemas en tanto

---

<sup>22</sup> Esta pertenencia está también muy influenciada por el “espíritu de cuerpo” con el que fue diseñado el CGP de Perú.

“certificadores de competencias” tiene también sentido para los mismos directivos, quienes ven en los sistemas una oportunidad para confirmar de lo que son capaces y poder asumir sus respectivos cargos más empoderados.

De los ocho casos seleccionados para este estudio, en cinco de ellos el directivo seleccionado por mérito asumió un cargo que previamente era asignado discrecionalmente, y las competencias técnicas de los directivos elegidos por mérito eran superiores a las de sus antecesores.<sup>23</sup> En otros tres casos, los directivos seleccionados por mérito sucedían a otro directivo seleccionado por mérito.<sup>24</sup>

### ***Mayor compromiso y estabilidad***

Tanto en Chile como en Perú en el entorno de los directivos existe la percepción de que los sistemas de mérito suscitan un mayor compromiso de los directivos públicos con las instituciones que promueven. Esto se manifiesta, por ejemplo, en el mayor tiempo promedio que suelen permanecer en sus cargos los directivos nombrados por criterios de mérito en comparación con los designados por confianza política (una característica común con Estados Unidos según Lewis, 2008). Un caso que refleja esta virtud es el de ChileCompra, donde la directiva pública analizada se ha mantenido en su cargo pese a que la institución tuvo cuatro Directores desde que ella llegó al cargo. Si hubiera sido designada políticamente probablemente esto no hubiera sido así.

En la misma línea, este mayor compromiso, representado en una permanencia más extensa en el cargo, permite introducir una dosis de estabilidad importante en las instituciones públicas. Por ejemplo, en el área de Administración de la UGEL 04 de Lima antes de la llegada de directivos públicos pasaron muchos administradores nombrados discrecionalmente, quienes promediaban un año de permanencia. Si se considera que estos nombramientos, como un efecto cascada, involucran también otras designaciones y cambios en la estructura

---

<sup>23</sup> Estos son los casos de CAPREDENA, ChileCompra, INAPI y SEC, en Chile, y UGEL 04, en Perú. Esto se reflejaba tanto en la formación como en la experiencia concreta del directivo, tanto en lo que hace a aspectos técnicos específicos de la posición (negocio específico de cada institución) como a experiencia gerencial. En el caso de INAPI, si bien no existía la institución como tal la comparación se hizo con la jefatura del departamento de propiedad industrial del Ministerio de Economía. En el caso de ChileCompra, el antecesor a la directiva pública elegida por mérito era un profesional de planta que oficiaba como subrogante y la persona que ocupaba el cargo previo al subrogante había sido seleccionada por concurso regular, pero no era del SADP. Es ese caso, se tomaron ambos perfiles para la comparación.

<sup>24</sup> Estos son los casos de Infraestructura y Administración del INPE, y la CSJ de Arequipa. En dos de estos tres casos, si bien los antecesores eran directivos seleccionados por mérito también presentaban menores competencias técnicas que los directivos analizados para este estudio.

organizacional, la inestabilidad por la que atravesó la Oficina antes de la llegada de los Gerentes Públicos (que vienen con un mandato de tres años, renovable) fue muy perjudicial.

## 5. Conclusiones y agenda a futuro

Ante todo es importante destacar que los resultados de esta investigación son exploratorios y el llamado es a interpretarlos como tales. Pese a que los resultados obtenidos fueron cotejados entre los ocho casos seleccionados y además contrastados con lo establecido en la literatura, la generalización hacia contextos distintos a los estudiados debe hacerse tomando los resguardos necesarios.

A la luz de los resultados obtenidos, sería posible confirmar que el arribo de los directivos públicos seleccionados por mérito en Chile y Perú ha traído una serie de mejoras percibidas cuando se compara con sus antecesores nombrados políticamente. Esta serie de mejoras tienen que ver principalmente con la gestión interna de las organizaciones y sus prácticas de trabajo, más que con sus resultados finales, en los cuales intervienen muchísimos factores y cuya posible mejora no es posible atribuir, al menos por ahora, al arribo de directivos seleccionados según criterios de mérito.

Por lo general, los avances en cuanto a la gestión interna de las entidades se han concentrado en la formalización de procedimientos de trabajo, la renovación de estructuras organizativas, el establecimiento de mecanismos de coordinación efectiva entre áreas u organizaciones y un uso más eficiente de los recursos disponibles. También han ocurrido mejoras en lo relativo a la calidad de los entregables que benefician a los ciudadanos (o clientes intermedios, en algunos casos), así como en la capacidad de generar mayor apoyo político hacia la labor de las entidades a cargo.

Además, puede afirmarse que las mejoras introducidas en la gestión interna parecen haber sido un camino útil para producir el otro tipo de mejoras mencionadas, es decir, las vinculadas con la calidad de los entregables (y, es de esperar, el nivel de la satisfacción de los usuarios) y con el fortalecimiento de la legitimidad y apoyo político con que cuentan las entidades públicas.

Estos resultados positivos se deben, en parte, al ejercicio de prácticas específicas por parte de los directivos. Entre ellas, sobresalen la búsqueda de una comunicación interna y externa más fluida, el control de decisiones mediante cambios en la estrategia o las estructuras administrativas de las unidades organizacionales, y la conformación de equipos directivos. Aunque menos frecuente, también se destaca la promoción de ciertos valores en la cultura de las organizaciones, como la meritocracia y la transparencia.

Es importante mencionar que los hallazgos en cuanto a mejoras son comunes tanto para los casos de Chile como los de Perú, considerando que los directivos asumen sus respectivos cargos en puntos de partida de desarrollo institucional distintos. En los casos del CGP de Perú, en general se trataba de escenarios críticos donde las prioridades de gestión, los recursos de la organización y la dedicación misma de los directivos basados en mérito se veían fuertemente restringidas.

Tiene sentido atribuir estas mejoras específicas percibidas por el entorno de los directivos analizados a su selección por mérito, por varias razones. En primer lugar, como se detalló en cada caso, los criterios para nombrar directivos públicos en el SADP y el CGP incluyen competencias directamente vinculadas con las mejores prácticas gerenciales registradas. En segundo lugar, los directivos nombrados por mérito analizados en este estudio poseían, en general, mejores calificaciones y experiencias profesionales más relevantes que sus antecesores, en especial en los casos que sucedieron a gerentes nombrados políticamente. En tercer lugar, los casos analizados no corresponden a situaciones donde la gestión previa había sido extremadamente débil, lo que hubiera generado un sesgo positivo hacia la gestión de los directivos nombrados por mérito. Finalmente, en la mayoría de los casos el nombramiento por mérito del directivo no fue acompañado desde el inicio por cambios radicales en el mandato de la organización, su esquema de gobernanza o su presupuesto sino que se mantuvieron constantes o si hubo cambios “positivos” los mismos se gatillaron por la gestión del directivo profesional.<sup>25</sup>

Además de las mejoras en la gestión interna, los entregables y el apoyo político obtenido, el sistema de selección basado en mérito también ha impulsado una mayor valorización del rol directivo antes de llegar a su cargo, lo que se ha percibido en las encuestas realizadas al entorno de los ocho casos de los directivos analizados.

En primer lugar, ser seleccionado por mérito le otorga una mayor legitimidad. Esta parece provenir del reconocimiento con el que se perciben los procesos de selección del SADP o del CGP, en particular, de su capacidad para proveer de candidatos idóneos, así como también de su probidad y transparencia. La selección meritocrática del directivo certificaría –

---

<sup>25</sup> Las dos excepciones son las siguientes: (i) la CSJ de Arequipa pasó a ser una unidad ejecutora de presupuesto justo previamente al nombramiento del directivo por mérito, por lo que ganó una mayor autonomía administrativa; y (ii) el INAPI de Chile pasó de ser un Departamento del Ministerio de Economía a una agencia pública al mismo tiempo que se produjo el nombramiento del directivo por mérito, por lo que ganó capacidad (duplicó su personal de 94 a 200). En el caso de ChileCompra, el cambio de proveedor y de plataforma tecnológica que se dio en paralelo al nombramiento de la alta directiva por mérito, le generó un desafío adicional a su gestión al frente de la atención de usuarios.

emulando un sello de calidad ISO– estándares mínimos de competencias técnicas y autonomía de los directivos públicos.

En segundo lugar, trae la percepción de un mayor compromiso del directivo basado en mérito con la institución. Este compromiso, a su vez, derivaría en una mayor permanencia en el cargo, lo que dotaría a la institución de mayor estabilidad. Si se considera que en sistemas de servicio civil donde no se ha consolidado el mérito, los cambios de directivos suelen gatillar otros cambios en mandos medios y otros puestos de la organización, este hecho gana mayor importancia.

### Agenda a futuro

Al considerar los efectos positivos recogidos en este estudio exploratorio, así como aquellos que destaca la literatura: ¿cómo se podría promover una mayor expansión de la selección de directivos con base en el mérito en América Latina?

En lo que hace a la agenda de investigación, la profundización de este tipo de estudios –tanto a nivel del tamaño de la muestra como en su rigurosidad– es un paso urgente y necesario para entender mejor el impacto causal del cambio de sistema de nombramiento de los directivos en el desempeño de las organizaciones. Esto requerirá una mayor generación y sistematización de datos sobre la gestión de los directivos seleccionados por mérito en contraste con sus predecesores, que accedieron al cargo por nombramientos políticos. Por ejemplo, algunos de ellos pueden ser: sus calificaciones y experiencia para ocupar el cargo comparado con los requisitos del mismo, el tiempo de permanencia en el cargo, los resultados de encuestas de satisfacción y motivación (*engagement*) del personal de la organización bajo ambos tipos de directivos, y el análisis de las prácticas de gestión interna mediante encuestas masivas. A su vez, es importante intentar controlar los resultados por otros efectos que pudieran impactar en el desempeño de la organización, como cambios en su mandato legal, esquema de gobernanza, su presupuesto, su régimen laboral y las remuneraciones de su personal, entre otros.

En lo que hace a la estrategia de diseño e implementación de una política para profesionalizar el segmento directivo, los hallazgos de esta investigación parecen sugerir que puede ser beneficioso dar relevancia a la mejora de la gestión interna de las entidades públicas, tal como se ha hecho en Perú. Es posible, aunque esto requiere de mayor investigación, que este camino gatille menos resistencias por parte de las autoridades políticas electas, dado que los directivos seleccionados *parecen* destinados a circunscribirse a labores internas (cuestión más evidente en el caso del CGP), de modo que oponerse a la pérdida de

control directo (mediante la designación de confianza) de tales cargos aparece como un costo menor. Por el contrario, es probable que una oferta de directivos seleccionados con base en el mérito que tengan como tarea inmediata y sumamente visible una reorientación sustantiva y estratégica de las entidades a su cargo, pudiendo incluso moldear el mandato estratégico que las orienta, enfrente mayores resistencias por parte de las autoridades políticas electas.<sup>26</sup>

La profesionalización del segmento directivo requiere que la clase política limite su capacidad para nombrar discrecionalmente a los directivos públicos. Por lo tanto, los beneficios de la selección por mérito pueden no ser suficientes para generar entusiasmo por este tipo de reformas. Desde un punto de vista de economía política, otras estrategias para su expansión han incluido combinar la reforma con objetivos políticos de urgencia que requieren una mayor capacidad directiva para el logro de los resultados, documentar casos de mala praxis por parte de directivos nombrados políticamente en cargos altamente técnicos, y la implementación de la reforma con base en medidas piloto y de forma gradual (Cortázar, Lafuente y Sanginés, 2014).

Este estudio trata un tema abordado incipientemente en la literatura, donde la evidencia es insuficiente. Se espera que los hallazgos de este estudio exploratorio permitan abrir el debate acerca de los efectos de los sistemas de mérito sobre el desempeño de las organizaciones públicas y contribuyan a definir una agenda de investigación futura al respecto.

---

<sup>26</sup> El CGP estaría más expuesto a este riesgo que el SADP, dado que la afiliación de las entidades es voluntaria y no necesariamente irreversible. Sin embargo, en el caso del SADP las posibles resistencias pueden manifestarse no tanto a nivel de la selección y asignación del directivo (la ley los obliga a ello), sino a nivel de las autorizaciones y coordinaciones cotidianas que son indispensables entre el directivo y las autoridades políticas.

## Referencias

- Costa, R y M. Waissbluth. 2007. *Tres años del Sistema de Alta Dirección Pública: balance y perspectivas* (Serie Gestión Núm. 94). Santiago de Chile: Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile.
- Corrales, A. 2010. *La influencia de la Alta Dirección Pública de Chile en el Cuerpo de Gerentes Públicos de Perú*. Ponencia presentada en el XV Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, República Dominicana, noviembre.
- . 2013. *Los Directivos Públicos en la Reforma del Servicio Civil Peruano*. Ponencia presentada en el Congreso Brasileño de Gestores Públicos: El Estado para el ciudadano, Brasilia, Brasil, octubre.
- . 2014. *Balance de la Experiencia del Cuerpo de Gerentes Públicos del Perú*. Ponencia presentada en el XIX Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Quito, Ecuador, noviembre.
- Cortázar, J. C., M. Lafuente y M. Sanginés. 2014. *Una Década de Reformas del Servicio Civil en América Latina (2004-13)*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Cortázar, J. C. 2011. "Aprendiendo a partir de la reforma del Servicio Civil en Chile. Algunas lecciones de interés para países latinoamericanos". *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 49 (febrero 2011), 99-122.
- . 2014. *Impulsando reformas institucionales en contextos de bloqueo y debilidad institucional: el caso de la iniciativa de reforma del servicio civil peruano (2008)*. Lima: Universidad Continental.
- Creswell, J. 2014. *Research design: Qualitative, Quantitative and Mixed Methods Approaches* (4<sup>ta</sup> edición). Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Dahlström, C., V. Lapuente y J. Teorell. 2011. "The merit of meritocratization: politics, bureaucracy, and the institutional deterrents of corruption." *Political Research Quarterly*, 1065912911408109
- Echebarría, K. (Ed.). 2006. *Información sobre la situación del servicio civil en América Latina*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Echebarría, K. y J. C. Cortázar. 2007. "Public Administration and Public Employment Reform in Latin America," en E. Lora (Ed.). *The State of State Reform in Latin America* (pp. 123-155). Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

- Egaña, R. 2015a. *Educación y Alta Dirección Pública: aprendizajes y desafíos en la selección de directores para escuelas y colegios municipales*. Ponencia presentada en el Seminario “Educación y Alta Dirección Pública: aprendizajes y desafíos en la selección de directores para escuelas y liceos municipales”, Santiago, Chile.
- . 2015b. *Aprendizajes del proyecto de fortalecimiento del Sistema de Alta Dirección Pública*. Ponencia presentada en el Seminario Internacional de Alta Dirección Pública 2015, Santiago, Chile.
- Evans, P. y J. Rauch. 1999. “Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of the ‘Weberian’ State Structure on Economic Growth.” *American Sociological Review* 64(5): 748-65.
- Gallo, N. y D. Lewis. 2012. “The Consequences of Presidential Patronage for Federal Agency Performance.” *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22, 219-243.
- Geddes, B. 1994. *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Gilmour, J. y D. Lewis. 2006. “Political Appointees and the Competence of Federal Program Management.” *American Politics Research*, 34(1), 22-50
- Gilmour, J. 2007. “Implementing OMB's Program Assessment Rating Tool (PART): Meeting the Challenges of Integrating Budget and Performance.” *OECD Journal on Budgeting*, 7(1), 1-40.
- Governa 2012. Consultoría para la Evaluación del Diseño, Procesos y Resultados del Cuerpo de Gerentes Públicos del Perú. Lima, Perú: Governa.
- Grindle M. 2010. *Constructing, Deconstructing, and Reconstructing Career Civil Service Systems in Latin America*, Faculty Research Working Paper Series, RWP10-025. Cambridge, MA: Harvard Kennedy School of Government.
- . 2012. *Jobs for the Boys: Patronage and the State in Comparative Perspective*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Grupo Educativo. 2015. Evaluación de la Implementación del Sistema de Selección de Directores en el marco de la Ley 20.501: Percepción de los Actores Involucrados. Santiago, Chile: Grupo Educativo.
- Gueorguieva, V. A., J. Accius, C. Apaza, L. Bennett, C. Brownley, S. Cronin y P. Preechyanud. 2009. “The Program Assessment Rating Tool and the Government Performance and Results Act: Evaluating conflicts and disconnections.” *The American Review of Public Administration*, 39(3), 225-245.

- Henderson, J., D. Hulme, H. Jalilian y R. Phillips. 2003. *Bureaucratic effects: 'weberian' state structures and poverty reduction*, CPRC Documento de Trabajo Núm. 31
- Iacovello, M., M. Llano y L. Strazza. 2012. "Fortalecimiento de la función directiva pública: exploración a partir de una selección de experiencias latinoamericanas y anglosajonas". *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (52), 1-22.
- Inostroza, J., J. Fuenzalida y M. Morales. 2014. "Modernización del Sistema de Selección de Directivos en el Estado de Chile: Un proceso inconcluso", en J. Walter y D. Pando (eds.). *Planificación Estratégica: Nuevos desafíos y enfoques en el ámbito público* (pp. 251-278)
- Lambertini, G. y E. Silva. 2009. "Hacia un perfeccionamiento del Sistema de Alta Dirección Pública", en C. García, E. Pérez y V. Tomicic (Eds.). *Un mejor Estado para Chile: Propuestas de Modernización y Reforma* (pp. 315-351). Santiago, Chile: Consorcio para la Reforma del Estado.
- Lewis, D. 2007. "Testing Pendleton's Premise. Do Political Appointees Make Worse Bureaucrats?" *The Journal of Politics*, 69(4), 1073-1088.
- . 2008. *The Politics of Presidential Appointments*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Lira, L. 2012. "Impacto del Sistema de Alta Dirección Pública (SADP) en la gestión hospitalaria: un análisis empírico". *Estudios Públicos*, (131), 61-102.
- Matheson, A. B. Weber, N. Manning y E. Arnould 2007. *Study on the Political Involvement in Senior Staffing and on the Delineation of Responsibilities Between Ministers and Senior Civil Servants*. OECD Working Papers on Public Governance 2007/6. OECD Publishing.
- Miller, S. 2015. "The Relationship between Short-Term Political Appointments and Bureaucratic Performance." *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(3), 777-796
- Mintzberg, H. 2009. *Managing*. San Francisco, CA: Berrett-Koehler Publishers.
- Moore, M. H. 1995. *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- . 2013. *Recognizing Public Value*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Morales, M. 2014. "Nueva Gestión Pública en Chile: Orígenes y efectos". *Revista de Ciencia Política*, 34(2), 417-438.
- Peters, B. G. y J. Pierre (Eds.). 2004. *The Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective: A Quest for Control*. New York, NY: Routledge.
- Perry, J. y T. Miller. 1991. "The Senior Executive Service: Is It Improving Managerial Performance?" *Public Administration Review*, 51(6), 554-563.

- Rainey, H. 2014. *Understanding and Managing Public Organizations* (5<sup>ta</sup> edición). San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Remler, D. K. y G. G. Van Ryzin. 2011. *Research Methods in Practice. Strategies for Description and Causation*. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications, Inc.
- SERVIR (Autoridad Nacional del Servicio Civil). 2014. *Nuevos Gerentes para un Nuevo Estado: el Cuerpo de Gerentes Públicos como Modelo de Dirección Pública en el Perú*. Lima, Perú: SERVIR.
- Yin, R. K. 2014. *Case Study Research: Design and methods*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Waissbluth, M. 2008. *Sistemas complejos y gestión pública* (Serie Gestión Núm. 99). Santiago, Chile: Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile
- Waissbluth, M y X. Pizarro. 2014. *Diagnóstico y propuestas para el Sistema de Selección de Directivos Escolares* (Serie Sistemas Públicos Núm. 10). Santiago, Chile: Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile
- Zuñanic, L., M. Iacovello y A. Rodríguez. 2010. "The Weakest Link. The Bureaucracy and Civil Service Systems in Latin America", en C. Scartascini, E. Stein y M. Tommasi (Eds.), *How Democracy Works: Political Institutions, Actors, and Arenas in Latin American Policymaking* (pp. 147-176). Cambridge, MA: David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University.

## Anexo 1. Breve descripción de los sistemas del segmento directivo en Chile y Perú

### El Sistema de Alta Dirección Pública de Chile

El Sistema de Alta Dirección Pública (SADP) de Chile fue creado en el año 2003 a través de Ley 19.882 de Nuevo Trato Laboral. Esta normativa surge en el marco de un acuerdo político-legislativo entre el gobierno y partidos de oposición para enfrentar una crisis institucional generada por el descubrimiento de pagos complementarios a las remuneraciones que recibían altas autoridades ejecutivas del sector público. Aunque el origen formal del Sistema se gatilla por esta compleja situación, ya existía cierto acuerdo técnico sobre la necesidad de modernizar el Estado en esta materia, y sobre las alternativas para hacerlo. Dicho consenso se había logrado por iniciativas gubernamentales como el Comité Interministerial de la Gestión Pública de mediados de los años noventa y por propuestas de *think thanks* como el Centro de Estudios Públicos (Cortázar, 2011; Costa y Waissbluth, 2007; Lambertini y Silva, 2009). Mediante la Ley no solo se creó el SADP, sino también la entidad responsable de gestionarlo: la Dirección Nacional de Servicio Civil.

Según lo establecido por la normativa, debían incorporarse 98 servicios públicos o agencias de un total de 141 en aquel entonces. De esas instituciones, 48 ingresaron en el año 2004 y debían incorporarse 10 anualmente durante el periodo 2006-2010. Sin embargo, escándalos de corrupción hicieron que durante 2007 se completara anticipadamente el ingreso de todas las organizaciones públicas dispuestas por Ley.

De esta forma, los cargos de primer y segundo nivel jerárquico comenzaron a ser concursados mediante un proceso estandarizado. El mismo comienza con una convocatoria pública, a la que le sigue una preselección de candidatos por parte de empresas especializadas. Posteriormente, el Consejo de Alta Dirección Pública (primer nivel) o bien un Comité de Selección<sup>27</sup> (segundo nivel) realizan las entrevistas finales y nominan una terna o una quina, para que sea el/la Presidente/a (primer nivel) o el Jefe del Servicio o Agencia en cuestión (segundo nivel) quienes efectúan el nombramiento final. Antes de asumir, los directivos seleccionados suscriben un convenio de desempeño por tres años cuyo cumplimiento incide en el pago de bonos adicionales a su remuneración. Además, ejercen su

---

<sup>27</sup> En esta instancia participa un representante del Consejo de Alta Dirección Pública, un representante del Jefe de Servicio respectivo y un representante del Ministerio del ramo.

función por un periodo de tres años, luego del cual pueden ser renovados hasta dos veces por la autoridad política respectiva sin necesidad de concursar nuevamente.

Una característica clave que le aporta flexibilidad política al sistema es el hecho de que los miembros del SADP sirven a la confianza de la autoridad que los nombra. Es decir, el directivo puede ser removido por el hecho de perder la confianza política. Si bien esta característica ha traído altos niveles de rotación de directivos especialmente con los cambios de gobierno, quizás sea la que ha permitido su existencia y permanencia en el tiempo.<sup>28</sup>

Otros desafíos incluyen su extensión hacia niveles subnacionales, el aumento de remuneraciones para atraer más y mejores candidatos, sobre todo en sectores como salud, y una mejora en el sistema de evaluación de desempeño de los directivos (Costa y Waissbluth, 2007; Inostroza, Fuenzalida y Morales, 2014).

Pese al desafío de las desvinculaciones y la baja permanencia en el cargo, que promedia dos años, la implementación efectiva del SADP y el valor que ha generado han posicionado al país como un referente regional en materia de modernización y profesionalización del servicio civil (Cortázar, 2011; Cortázar, Lafuente y Sanginés, 2014).

Debido al éxito percibido del sistema como herramienta para dotar de mayor mérito la selección de los directivos públicos, en 2011 mediante la Ley 20.501, se decretó la participación directa e indirecta del SADP en la selección de los Jefes de Departamentos Administrativos de Educación Municipal (DAEM) y de los directores de escuelas públicas del país. Aunque en ambos casos se trata de adscripciones voluntarias por parte de los municipios, esta iniciativa constituye un primer paso para extender el Sistema hacia niveles subnacionales.<sup>29</sup>

De las 5.331 escuelas y liceos públicos del país, 3.960 se habían incorporado al Sistema para seleccionar sus directores hasta abril de 2015, de las cuales 1.540 ya contaban con nombramiento (Egaña, 2015a). Sin duda, esto ha significado un cambio de paradigma en

---

<sup>28</sup> En promedio, el 65% de los directivos del primer nivel y el 40% del segundo nivel han sido desvinculados con los cambios de gobierno recientes en 2010 y en 2014 (Egaña, 2015b)

<sup>29</sup> En este caso, los procesos de reclutamiento y selección son similares a los procedimientos regulares para cargos de segundo nivel jerárquico del SADP: se realiza una convocatoria abierta, una empresa especializada preselecciona a los candidatos y finalmente una Comisión Calificadora le presenta al Alcalde respectivo tres o cinco finalistas para su nombramiento. Para el caso de los directores de escuela, la Comisión Calificadora está compuesta por el Jefe DAEM o de la Corporación Municipal, un docente de la misma dotación municipal escogido por sorteo y quien debe cumplir con ciertos requisitos específicos que acrediten su calidad profesional, y finalmente el representante del Consejo de Alta Dirección Pública. No obstante, existen diferencias importantes en el grado de participación del Servicio Civil y el municipio respectivo durante el concurso, que varían dependiendo del tipo de cargo y del número de alumnos al cual el DAEM sirve. Para directivos escolares y Jefaturas DAEM con menos de 1.200 alumnos, la municipalidad es la encargada de conducir el proceso de reclutamiento y selección, mientras que el Servicio Civil participa indirectamente a través de un representante, quien orienta y supervigila el funcionamiento sus distintas etapas, y participa de la Comisión Calificadora. Para DAEM con más de 1.200 alumnos el Servicio Civil dirige el concurso. Para mayor información, véase Waissbluth y Pizarro (2014).

cómo se escogen directivos escolares en el país, pues se ha estandarizado efectivamente el proceso según las disposiciones normativas. Además, esta extensión de la reforma del SADP hacia municipalidades ha significado un mayor acceso público y transparencia de los concursos, así como también más garantías para preservar la calidad de los mismos (Grupo Educativo, 2015; Waissbluth y Pizarro, 2014). Dichas garantías se deben fundamentalmente al rol activo que ha desempeñado el servicio civil dentro de los procesos de reclutamiento y selección.

### **El Cuerpo de Gerentes Públicos de Perú**

La situación previa a la creación del Cuerpo de Gerentes de Perú (CGP) era paradójica. Aunque existía conciencia de la complejidad que representaba gestionar políticas públicas y hacerlo con el debido cuidado de los recursos fiscales, la magnitud de estos desafíos no tenía eco en la institucionalidad del servicio civil peruano para atraer, formar y retener el talento a nivel directivo (Corrales 2014; SERVIR, 2014).

Como una forma de abordar esta disparidad, se instaura en el año 2008 el CGP de Perú y también la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR) como su ente rector, a través de los Decretos Legislativos 1.024 y 1.023, respectivamente. La creación del CGP se debe a la conjunción de tres antecedentes esenciales: (i) se abrió una ventana de oportunidad política como consecuencia de la firma del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, pues el Congreso le entregó potestades legislativas al Poder Ejecutivo, entre las que se encontraban temas relativos a la modernización del Estado; (ii) la reforma fue proyectada bajo la noción de “servicio civil” por sobre la de “empleo público” (esta última había generado una serie de resistencias en el Poder Ejecutivo por sus implicancias en materia de política laboral y costos presupuestarios); y (iii) la fundación del CGP también obedecía a la incorporación de actores en el entorno político relevante (Ministerio del Trabajo, expertos del Banco Interamericano de Desarrollo), lo que permitió destrabar un contexto de permanente veto y de mantenimiento de status quo frente a medidas como la propiciada (Cortázar, 2014).

Las circunstancias señaladas en el segundo y tercer punto explican la relevancia que tuvo la gradualidad en la estrategia de implementación de la reforma al servicio civil peruano. De hecho, la creación del CGP es solo una primera etapa de este proceso. Iniciativas anteriores que terminaron bloqueadas por su carácter “reformista” llevaron a pensar que esta fase inicial debía concentrarse en los aspectos esenciales y críticos de la burocracia, para posteriormente abordar otros más complejos y estructurales (Cortázar, Lafuente y Sanginés, 2014; Cortázar, 2014). Siguiendo esta estrategia de implementación paulatina, se aprobó en

2013 la Ley de Servicio Civil 30.057, la cual fue diseñada con el conocimiento y la experiencia de cinco años de funcionamiento del CGP.

Quienes quieren ser parte del CGP participan de convocatorias nacionales centralizadas y enfocadas en perfiles específicos o puestos tipo, lideradas por SERVIR, para luego pasar por dos etapas, una de reclutamiento y selección, y otra llamada *curso de introducción*. La primera fase puede ser total o parcialmente externalizada a empresas especializadas; no obstante, para la selección se aplica un modelo de competencias estandarizado para puestos tipo.<sup>30</sup> En la segunda etapa, los postulantes resuelven y exponen un caso práctico, pasan por un centro de evaluación (*assessment center*) y son entrevistados por el Consejo Directivo de SERVIR.

La opción por estandarizar los puestos a los que pueden postularse los candidatos va de la mano con el *espíritu de cuerpo* del modelo: quien es seleccionado *forma parte* de un conjunto de Gerentes Públicos de excelencia en el sector público peruano. Por lo tanto, quienes resultan escogidos no postulan a empleos específicos: una vez que el postulante ingresa al CGP, son las agencias públicas las que –voluntariamente– solicitan directivos a SERVIR para determinados cargos. Este componente voluntario de asignación de directivos públicos seleccionados con base en el mérito, incentivado por el hecho de que SERVIR cubre centralmente parte del costo del mayor salario de los directivos del CGP, es la principal pieza de flexibilidad política del sistema. Sin embargo, es también una debilidad en el sentido de que su expansión depende totalmente de la voluntad del segmento político, y no es obligatorio según el marco legal, como es el caso chileno descrito anteriormente.

Una vez asignados los directivos, estos están sujetos a un periodo de prueba de tres meses y además firman un convenio de asignación extrasalarial que establece metas específicas a las que deben dar cumplimiento anual. Una vez que concluye su mandato, por ser parte del CGP, el directivo puede ser enviado a otros puestos sin necesidad de concursar nuevamente (Corrales, 2013).

El CGP considera cargos de primer, segundo y tercer nivel jerárquico. Entre los de primer nivel se encuentran secretarios generales de instituciones públicas –exceptuando ministerios–, directores generales, gerentes generales de municipios, así como también gerentes regionales o posiciones similares. Por su parte, el segundo y tercer nivel lo componen

---

<sup>30</sup> En 2013 existían 41 perfiles de competencias para puestos tipo, entre los que se encontraban Gerente de Administración, Gerente de Logística, Gerente de Planificación, Gerente de Presupuesto, Gerente de Infraestructura, Gerente de Programa Social, Gerente de Políticas Sociales, Gerente de Desarrollo Social, Gerente de Desarrollo Económico y también Gerente General o Secretario General para Gobiernos Regionales u Organismos Públicos del Gobierno Nacional. Para mayor información, véase Corrales (2013).

direcciones, subgerencias y jefaturas de oficinas o posiciones equivalentes. Hasta 2014, habían sido nombrados 435 Gerentes Públicos, de los cuales el 71% era de primer nivel, mientras que el 29% correspondía al segundo y tercer nivel (Corrales, 2014).

El análisis de ciertas cifras muestra que sus resultados han mejorado significativamente desde su inicio. El porcentaje de gerentes que pasan el periodo de prueba de tres meses ha pasado de un 89% durante 2009 a un 100% en 2014. De la misma forma, quienes cumplen al menos un 75% de las metas de sus respectivos convenios de asignación han pasado de un 80% durante el 2013 a un 100% el 2014 (SERVIR, 2014). Estos antecedentes son consistentes con la evidencia exploratoria que da cuenta de mejoras en la ejecución presupuestaria en aquellas organizaciones donde han asumido Gerentes Públicos, incluyendo a varios gobiernos regionales del país y Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL) en Lima (Corrales, 2013 y 2014; SERVIR 2014).

Por otro lado, algunos antecedentes dan cuenta de aspectos no abordados o no resueltos efectivamente por el programa de CGP, como la adopción de una estructura salarial general que mejore las condiciones laborales de los directivos y la implementación de una plataforma informática que sistematice sus procesos sustantivos y de soporte (Governa, 2012). Paradójicamente, esto podría explicarse por el mismo pragmatismo que determinó el éxito de la iniciativa, donde los cambios más estructurales fueron –razonablemente– relegados por modificaciones de corto plazo cuyos costos de transacción política y financieros fueran menores. Por lo tanto, un riesgo evidente es la falta de coherencia estratégica y de sostenibilidad de aquellas medidas (Cortázar, 2014).

### **Análisis comparado de los sistemas de cuadros directivos en Chile y Perú**

El cuadro A1 presenta las principales semejanzas y diferencias del SADP de Chile con el CGP de Perú.<sup>31</sup> Entre las primeras, se encuentran los tipos de cargo incluidos por cada modelo, pues se trata de puestos responsables de la implementación de políticas públicas más que de su diseño. Igualmente, en ambos modelos participan empresas especializadas responsables del reclutamiento y preselección de postulantes, como también un consejo directivo que decide en instancias finales del concurso. Además, en los dos casos se selecciona por competencias y los atributos genéricos que se solicitan son similares, por lo que se consideran características que no están solamente restringidas a la experiencia laboral y los estudios de los candidatos.

---

<sup>31</sup> En este análisis se excluyeron los cargos de Jefaturas de Educación Municipal y de directivos escolares por tratarse de concursos que, si bien emulan la lógica del SADP, no forman parte del mismo.

Por último, otros aspectos comunes corresponden a la duración de directivos en sus cargos (tres años), el número de veces establecido como máximo para su renovación (dos veces) y la suscripción de convenios de desempeño para establecer, monitorear y evaluar anualmente los resultados del directivo.

**Cuadro A1. Análisis comparado del SADP y el CGP**

	<b>SADP CHILE</b>	<b>CGP PERÚ</b>
<i>Estrategia de implementación</i>	Introducción de reformas legales sustanciales desde un comienzo	Enfoque gradual, partiendo con medidas política y económicamente factibles
<i>Funciones del Consejo Directivo</i>	Sus responsabilidades se limitan a la nominación de ternas o quinas durante el proceso de selección.	Es la máxima instancia de la Autoridad Nacional del Servicio Civil. Sus facultades van más allá de su rol durante el concurso.
<i>Participación de organizaciones públicas</i>	Obligatoria para los organismos públicos que por disposición legal deben adscribirse	Voluntaria. Las instituciones piden Gerentes Públicos a SERVIR en virtud de sus necesidades.
<i>Grado de descentralización</i>	Nivel central y municipal (educación)	Niveles central, regional y municipal
<i>Niveles jerárquicos de directivos</i>	Primer y segundo nivel	Primer, segundo y tercer nivel, aunque el foco se encuentra en los dos últimos
<i>Tipos de cargo concursado</i>	Principalmente de implementación de políticas	
<i>Método de ingreso para postulantes</i>	Se postula cada vez que existe una convocatoria para un cargo directivo.	Existe un <i>espíritu de cuerpo</i> , por lo tanto, se postula para <i>ingresar</i> en este grupo selecto de Gerentes Públicos. No es necesario hacerlo nuevamente si ya se es parte del CGP.
<i>Actores clave durante el proceso de selección</i>	Se externalizan las etapas iniciales de los concursos a través de empresas especializadas y un Consejo Directivo es responsable de la decisión final.	
<i>Prerrogativas de las autoridades políticas durante el proceso de selección</i>	Los cargos son de confianza de la autoridad política respectiva. De hecho, esta es la que decide sobre la terna/quina final presentada por el Consejo del SADP. Además, los jefes de servicio juegan un papel fundamental en el diseño de los convenios de desempeño, así como también en su monitoreo y evaluación.	Los cargos no son de confianza política.
<i>Metodologías de selección de candidatos</i>	Selección por competencias	
<i>Gestión del desempeño</i>	Convenio de desempeño, asociado a compensaciones monetarias	

<p><i>Soporte, monitoreo, formación y evaluación de directivos</i></p>	<p>Rol acotado del servicio civil en el seguimiento y evaluación de los directivos. Los resultados del cumplimiento de convenios son informados por las instituciones respectivas. Además, las instancias de capacitación y perfeccionamiento proporcionadas por el organismo son limitadas.</p>	<p>Frecuente soporte y monitoreo de SERVIR sobre la gestión de Gerentes Públicos en su mandato. Además, el organismo ofrece constantes oportunidades de formación y perfeccionamiento para directivos, y es corresponsable de la evaluación del directivo junto con la entidad donde asume.</p>
<p><i>Prerrogativas de autoridades políticas para la desvinculación</i></p>	<p>Los cargos son de confianza de la autoridad política respectiva por lo que los miembros del SADP pueden ser destituidos en cualquier momento sin justificación previa.</p>	<p>La autoridad puede prescindir de los servicios antes del plazo de tres años solo por causales relacionadas al rendimiento, disciplina y ética, sustentadas ante SERVIR.</p>
<p><i>Duración y renovación del mandato de directivos</i></p>	<p>Tres años renovables hasta por dos periodos</p>	

*Fuente:* Elaboración propia sobre la base de Corrales (2010); Costa y Waissbluth (2007).