

CONTRATOS Y REMUNERACIONES DE ALTOS DIRECTIVOS PÚBLICOS*

**Comisión de Reforma del Estado
del Centro de Estudios Públicos**

Salvador Valdés P. (*coordinador*), Fernando Alliende,
José Pablo Arellano, Enrique Barros, Harald Beyer,
Vivianne Blanlot, Jorge Cauas, Francisco José Folch,
Juan Andrés Fontaine, Arturo Fontaine Talavera,
David Gallagher, Carlos Hurtado, Cristián Larroulet,
Norbert Lechner, Nicolás Majluf, Eliodoro Matte,
Máximo Pacheco Matte, Carlos Peña, Jorge Rosenblut,
Lucía Santa Cruz, Eugenio Tironi, Eugenio Valenzuela,
Rodrigo Vergara, Wolf von Appen.

* Texto del informe redactado por Salvador Valdés y suscrito por la Comisión de Reforma del Estado del CEP, que apareció en el libro editado por Salvador Valdés, *Reforma del Estado, Vol. II: Dirección Pública y Compras Públicas* (Santiago: Centro de Estudios Públicos, 2002), pp. 351-480.

ÍNDICE DEL INFORME

1. Introducción y resumen ejecutivo	281
El marco conceptual y la situación en Chile	283
Resumen de propuestas	286
2. Conceptos: El personal del Estado y la competencia política	292
El “dilema del político”	293
El botín de los vencedores: Premios vía cargos	294
El sistema de “servicio civil”	297
Elementos estratégicos de un “servicio civil”	304
Lecciones de Nueva Zelanda para Chile	312
Tres rutas para Chile	314
3. La situación inicial: Los altos directivos en el Estado chileno	317
Selección y remoción de altos directivos	318
Remuneraciones de altos directivos	320
Cómo el Estado chileno escapó al sistema de premios vía cargos en los 90	321
Iniciativas para establecer un “servicio civil”	324
4. La propuesta: Un “Consejo de la Dirección Pública”	326
Diseños alternativos I: Empresas privadas para seleccionar a altos directivos públicos	327
Diseños alternativos II: Una “Oficina Central de Altos Directivos” en la presidencia	330
Diseños alternativos III: El Senado confirma o rechaza a cada uno de los altos directivos	332
Diseños alternativos IV: Un “Consejo de la Dirección Pública” autónomo	334
Integración del “Consejo de la Dirección Pública”	336
Carga de trabajo, dedicación e incentivos	340
Incompatibilidades de los consejeros	343
Incompatibilidades para los altos directivos	345
5. Propuesta para selección y remoción de jefes de servicio y división	350
La influencia del Consejo en la selección de jefes	350
La organización de la búsqueda	354
Remoción del jefe de servicio o división	359
Plazos máximos para los contratos de altos directivos	362
6. Propuesta de remuneraciones para los máximos directivos	364
Dedicación de los máximos directivos	365
Escala de remuneraciones	366
La coordinación con Hacienda	369
Bonos por desempeño	373
7. Propuesta para los directivos de segundo nivel	376
Identificación del segundo nivel de directivos	376
Selección de directivos de segundo nivel	378
Compensación para directivos de segundo nivel	385
Reservas, aclaraciones y votos de minoría	387
Resumen de proposiciones	389
Anexo 1:	
Listado de jefaturas de servicios públicos y divisiones al 31 de mayo de 1998	400
Anexo 2:	
Beneficio y costo fiscal de esta propuesta: estimación preliminar	407
Referencias bibliográficas	410

1. INTRODUCCIÓN Y RESUMEN EJECUTIVO

Las instituciones imparciales, provistas de legitimidad y correctamente diseñadas, aumentan la confianza, disminuyen la incertidumbre sobre el futuro y favorecen la cooperación. Ese entorno institucional disminuye los costos de transacción de las actividades humanas, acelerando el crecimiento económico. A fin de cuentas, los niveles de bienestar social disponibles son también función de la calidad de la política y de los arreglos institucionales.

El Estado chileno —ejemplar en muchos aspectos— es una institución central para nuestra sociedad. Por ejemplo, el Estado ha realizado grandes aportes al crecimiento económico de Chile a través de sus instituciones fiscales. La centralización de la responsabilidad fiscal en un poder del Estado (el Ejecutivo) y en un ministerio (el de Hacienda), a través de facultades especiales en materia de ley de presupuestos, ha sentado las bases institucionales para un largo período de estabilidad fiscal, inédito en nuestra historia. El Estado chileno ha logrado un éxito similar con otras instituciones. La autonomía del Banco Central y el sistema de administración de fondos de pensiones son ejemplos de ello. El Estado chileno funciona tan bien en comparación a otros, que ha contribuido positivamente a la calificación de competitividad de Chile.

Pero también es innegable que queda mucho por mejorar. La persistencia de la reforma del Estado en la agenda pública demuestra que, no obstante esos logros, todavía no hay motivos para sentirse satisfechos. Para un país como Chile, donde el sector público intermedia recursos por más del 20% del PIB y regula el resto, un aumento de calidad tiene efectos macroeconómicos. ¿A qué velocidad crecería Chile si el INDAP (Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario) convirtiera en empresarios a los pequeños agricultores? ¿Y si la administración de la educación y salud estatal incentivara un desempeño ágil y creativo en docentes y trabajadores de la salud?

En parte, el clamor general por reformar el Estado parece originarse en que se le atribuyen significados diversos. Para algunos, la modernización del Estado consiste en “privatizar empresas estatales, perfeccionar las regulaciones para hacer más atractivas las inversiones en electricidad y telecomunicaciones, y simplificar los trámites administrativos”¹. Para otros, la reforma del Estado consiste en reducir la superposición de funciones entre instituciones públicas, en mayor participación de la ciudadanía en la gestión

¹ Véase declaración de Ricardo Aristía, presidente de la CPC (Confederación de la Producción y el Comercio), diario *El Mercurio* de Santiago, 9 de marzo de 2001, p. B6.

pública, y en una mejor defensa de los derechos de los ciudadanos². Pero no todas las reformas del Estado aceleran el crecimiento en igual magnitud.

Este informe propone una reforma del régimen laboral para los altos directivos del Estado central. No nos pronunciamos aquí sobre otros temas de gran importancia, como la gestión de las empresas públicas, la regionalización y el régimen laboral de los funcionarios no directivos.

Elegimos esta reforma debido a su positivo efecto sobre el crecimiento económico. Evans y Rauch (1999) han investigado el efecto que tiene el régimen laboral para los altos directivos del Estado. Su encuesta en 35 países califica el grado en que los altos directivos públicos fueron reclutados y promovidos por mérito, y en qué medida sus remuneraciones fueron atractivas y predecibles entre 1970 y 1990. En su escala de medición, Chile recibió sólo 5 puntos, muy inferiores a los 11 puntos de Hong Kong, los 12 puntos de Taiwán y los 13,5 puntos de Singapur. Estos autores toman una ecuación de capacidad probada para explicar el crecimiento económico, donde dominan el nivel de educación, la inversión, y el nivel inicial de ingreso del país, y adicionan el puntaje obtenido por la institucionalidad de dirección pública de cada país. El coeficiente de esta nueva variable explicativa resulta preciso, y su magnitud indica lo siguiente:

Si Chile hubiera tenido directivos públicos de la calidad de los de Hong Kong durante todo ese período, su tasa de crecimiento hubiera sido superior por 1,5 puntos porcentuales en cada año. Si Chile hubiera tenido directivos públicos como los de Singapur, su tasa de crecimiento hubiera sido superior en 2,1 puntos en cada año³.

Existe, pues, evidencia acerca de la conveniencia de orientar la reforma de la administración pública en Chile a dos medidas muy específicas: reclutar a los altos directivos del Estado por mérito y remunerarlos en forma adecuada y predecible. Estas medidas también han demostrado ser fructíferas en las organizaciones del sector privado.

La prioridad de los altos directivos se explica así: todos los demás temas de la gestión del Estado central son resueltos con mayor eficiencia

² Véase declaración de Rodrigo Egaña, director del Proyecto de Reforma y Modernización del Estado, *El Mercurio* de Santiago, 23 de enero de 2001, p. B18.

³ Véase P. Evans y J. Rauch (1999), "Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of 'Weberian' State Structures" (1999), pp. 748-765. La mitad de este mayor crecimiento se obtiene de la mayor productividad causada por una mayor calidad de las políticas públicas y la otra mitad porque las mejores políticas públicas estimulan una mayor tasa de inversión. La magnitud de este coeficiente es compatible con evidencia independiente respecto a la magnitud del impacto de la calidad de gestión sobre el valor de las empresas privadas.

cuando los altos directivos son seleccionados y remunerados adecuadamente para atraer a los mejores. Para agilizar la acción de los funcionarios de jerarquía media y baja, para reducir la duración de los trámites, para coordinar mejor a los ministerios, y para muchos otros temas de gestión, la ruta más efectiva es motivar y responsabilizar adecuadamente a los altos directivos. Esta es también la recomendación del Banco Mundial⁴.

Como afirmó Claudio Orrego, “La experiencia (chilena de los años 90) indica que aun con el peor marco legal, un buen directivo es capaz de agregar valor a la función pública. De igual forma, la experiencia es determinante al señalar que de nada sirven los mejores servicios informáticos, o los mejores profesionales, si no están liderados por alguien con las competencias necesarias para hacer gestión pública de calidad en los tiempos actuales”⁵.

1.1. El marco conceptual y la situación en Chile

Nuestro marco conceptual considera dos perspectivas: la de eficiencia y la partidista. La de eficiencia desea reclutar a los altos directivos del Estado por mérito, y los remunera en forma adecuada en relación a ejecutivos de responsabilidad similar en organizaciones privadas. Sin embargo, admite que la evidencia histórica internacional muestra que los diseños de gestión propios del sector privado no se sostienen en el Estado si no toman en cuenta el diseño político del Poder Ejecutivo. En un sistema político democrático, el gobierno requiere de cuadros leales y convergentes con su propia política en el nivel de diseño de políticas, para hacerse responsable de los resultados ante la ciudadanía.

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

⁴ Véase Banco Mundial, *El Estado en un Mundo en Transformación* (1997), p. 110.

⁵ C. Orrego, “Introducción” (1998), p. 21.

dependan de la confianza de los políticos de la coalición que ganó la elección presidencial.

Este razonamiento no se extiende a los ejecutores de las políticas. Para la ciudadanía, el profesionalismo de los ejecutores, al igual que la posibilidad de que ellos desarrollen carreras que se extiendan más allá de la duración de un gobierno, es más importante que su afinidad política. En este nivel los países avanzados han desarrollado un Servicio Civil, que es un marco legal que brinda una medida de autonomía a los ejecutivos públicos y legitima el pago de remuneraciones comparables a las del sector privado.

Sin embargo, la experiencia con el servicio civil clásico es que tampoco es deseable una profesionalización de los altos directivos cuando llega al extremo de favorecer una ausencia total de compromiso con el gobierno, pues impide que el gobierno electo aplique las políticas que prometió a la ciudadanía.

La perspectiva partidista, por su parte, destaca que en muchos países existen facciones y partidos políticos contruidos alrededor de la repartición de los cargos públicos ejecutores, es decir, en ellos la afinidad partidaria se extiende bastante más allá de los cargos que diseñan las políticas. En esa visión, cuando esos partidos están en el gobierno, financian sus campañas electorales mediante la extracción forzada de rentas a los proveedores y contratistas del Estado, mediante el manejo de las decisiones del Estado en materias regulatorias y de grandes compras, y la exigencia de aportes a los funcionarios del Estado, en un esquema calificado como “intervención electoral oficialista”. Una sustitución de los directivos ejecutivos que son de confianza política por otros elegidos por mérito significaría una reestructuración para los partidos que sigan esa lógica, pues los obligaría a recurrir a estrategias más modernas de obtención de apoyo político⁶.

No conocemos evidencia de que las estrategias mencionadas sean utilizadas en Chile más allá de lo esporádico, y menos aún en forma masiva. Sin embargo, el número de puestos públicos de planta que son de “exclusiva confianza”, es decir, de libre despido y designación y por tanto de confianza política, alcanzaba en 1999 a 3.060 en el Estado central chileno (Rajevic *et al.*, 2000). De ellos, no más de 500 pertenecen al nivel de diseño de políticas, y unos 2.500 son ejecutores, es decir, son Jefes de Servicio y directivos de segundo nivel en los servicios públicos.

⁶ Por ejemplo, aquellas basadas en la producción de bienes públicos y en la comunicación directa de los líderes con la ciudadanía a través de los medios de comunicación y las encuestas.

Según otras fuentes⁷, habría 8.392 personas en puestos “directivos”, lo que se explica en parte por incluir aquellos directivos que no están en la planta. Además, existen unos 465 asesores a honorarios por sumas superiores a \$6 millones al año (cifra para 1999), una cifra indeterminada de asesores de exclusiva confianza de los intendentes y una cifra desconocida de asesores y directivos con contratos de corto plazo renovados indefinidamente (“a contrata”)⁸. En suma, el marco legal vigente entrega demasiada discrecionalidad a la coalición de gobierno para nombrar altos directivos, pues admite que algún gobierno opte por priorizar en exceso la afinidad partidista por sobre el profesionalismo.

Por otro lado, los altos directivos reciben una remuneración explícita que está entre 30% y 60% por debajo de los niveles comparables en organizaciones sin fines de lucro y en empresas privadas, respectivamente (Rajevic *et al.*, 2000)⁹. Esto ha fomentado esquemas informales de remuneración adicional y reducciones informales de la dedicación de los altos directivos, que son reprobables por el sacrificio de eficiencia que significan y por abrir la puerta a la corrupción. Esto también debe ser solucionado creando instituciones imparciales para fijar las remuneraciones de los altos directivos.

Ambas perspectivas, de eficiencia y partidista, coinciden en cuanto a los medios, favoreciendo a instituciones para los contratos y remuneraciones de los altos directivos, que fortalezcan un profesionalismo autónomo y relativamente imparcial en cuanto a la competencia partidista¹⁰.

Para lograr un Servicio Civil adaptado a las necesidades de Chile, que considere las dos perspectivas indicadas, este informe propone que la selección competitiva de candidatos a las dos capas superiores de puestos

⁷ Véase Dirección de Presupuestos, *Estadísticas de las Finanzas Públicas 1990-1999*, (2000), Cuadro “Dotación efectiva del personal civil del gobierno central”, p. 130.

⁸ Estas cifras se refieren exclusivamente a los directivos civiles, y por tanto no consideran a los 120 mil funcionarios civiles del Estado central de jerarquía media y baja que también pueden estar a contrata. La cifra de 120 mil no considera a los municipios, ni a las empresas del Estado, ni a las Fuerzas Armadas y de Orden, ni a los funcionarios del Poder Judicial, del Congreso ni de otras entidades autónomas.

⁹ Conviene advertir que a veces se exageran las diferencias de sueldo aprovechando la gran heterogeneidad de remuneraciones entre las organizaciones privadas. Al parecer, las empresas más intensivas en capital oponen menos resistencia a elevar la compensación de sus ejecutivos, si ello permite reducir el riesgo de errores en las decisiones, porque el efecto de esas remuneraciones en el resto del personal es irrelevante en comparación al costo del capital utilizado. En cambio, las empresas privadas intensivas en trabajo calificado oponen más resistencia, y en promedio pagan remuneraciones menores a sus ejecutivos. En la mayor parte de los Servicios y Divisiones del Estado central, la situación es más parecida a la de estas últimas organizaciones.

¹⁰ La visión partidista del Estado central hace conveniente ajustar simultáneamente los distintos niveles del problema. La Comisión de Reforma del Estado del Centro de Estudios Públicos se ocupó, por eso, en su primer informe, del financiamiento de la actividad política.

directivos ejecutores, y la fijación de sus remuneraciones, sean radicadas en una *entidad autónoma y especializada*, que denominamos Consejo de la Dirección Pública. Gran Bretaña y Nueva Zelandia ya cuentan con instituciones equivalentes en cuanto a su autonomía de hecho.

La experiencia internacional demuestra también que una vez protegidas de la partidización excesiva las dos capas superiores de altos directivos en cada servicio y división ejecutora, queda protegido también el resto del personal profesional, técnico, administrativo y auxiliar de jerarquía inferior. Esto implica que la estrategia seguida tradicionalmente en Chile, donde sólo se protege a los cargos inferiores del despido político partidista, constituye un error (Marcel, 2000).

Reconocemos que la selección y remuneración de los altos directivos son sólo dos partes de un sistema de gestión moderno. Los demás componentes son al menos: (a) la evaluación del desempeño del alto directivo; y (b) la flexibilidad en la gestión operativa del servicio o división a su cargo. En este informe, la Comisión se ha concentrado en la selección y remuneración, porque en ellas existe el problema conceptual más complejo: se requiere compatibilizar las perspectivas de eficiencia y partidista. Para resolverlo, ha resultado inevitable proponer la creación de una institución autónoma del Poder Ejecutivo.

Una vez resuelto este dilema, los otros dos componentes de un sistema de gestión moderno pueden ser tratados al interior del Poder Ejecutivo, creando una institución central dedicada al control del desempeño. Así, este informe no se pronuncia respecto a la evaluación del desempeño de los altos directivos, ni a la flexibilidad en la gestión operativa, aunque establece el fundamento para ello. Por ejemplo aquí se propone responsabilizar de la evaluación del desempeño del alto directivo al ministro o subsecretario del ramo, pero no se proponen instituciones para cumplir esa función en forma sistemática. Esperamos realizar propuestas en ese ámbito en un informe separado.

1.2. Resumen de propuestas

Las propuestas de la Comisión tienen los siguientes objetivos en el plano de la eficiencia:

- 1) Que el mérito sea el primer filtro para ingresar a los altos puestos directivos de los Servicios Públicos y Divisiones de Ministerios.
- 2) Que las remuneraciones para los altos puestos ejecutores sean comparables a los de ejecutivos del sector privado con responsabilidades y capacidades similares, y que esa relación se mantenga estable en el tiempo.

3) Que los altos directivos ejecutores tengan la opción de desarrollar carreras largas en el Estado, donde la competencia en la promoción ocurra según el desempeño y el mérito.

En el plano político, las propuestas tienen los siguientes objetivos:

1) Fortalecer el control real y la responsabilidad del Presidente de la República y de los ministros sobre los servicios y divisiones ejecutores, respecto a la situación actual.

2) Dotar a los ministros de un instrumento adecuado de control sobre los directivos ejecutores, como es la libertad de despido. Esto se suma a otros controles como la definición de metas anuales, la definición de su presupuesto y la evaluación de su desempeño. El objetivo es asegurar la responsabilidad política de los ministros respecto al desempeño de los Servicios de su dependencia.

3) Que subsista un número adecuado de funcionarios de confianza del Presidente de la República para sostener la cohesión interna de la coalición de gobierno. El número existente en el nivel de formulación de políticas, de unos 500 puestos, parece suficiente para ello, pues supera ampliamente el número análogo observado en Gran Bretaña y Nueva Zelanda.

Para lograr esos objetivos, esta Comisión propone:

a) Crear una legislación especial para gobernar los asuntos del personal referidos a altos directivos de los organismos ejecutores del Estado central, que asegure una selección por mérito y remuneraciones competitivas. Los altos directivos incluyen al directivo máximo y la segunda línea de directivos en cada organismo. Esta legislación no se aplicaría a los asesores de ministros e intendentes, ni a los Seremi (secretarios regionales ministeriales) ni a otros del nivel de formulación de políticas, ni a los cuadros administrativos de jerarquía media e inferior.

b) Crear una entidad autónoma de los poderes ejecutivo y legislativo, denominada “Consejo de Dirección Pública”, para administrar los asuntos laborales de los altos directivos. Este consejo estaría integrado por seis personas expertas, designadas por un período limitado, del orden de dos períodos presidenciales. Sus miembros serían designados por el Presidente con acuerdo del Senado, con métodos que aseguren su capacidad de trabajar armónicamente con el Presidente de la República en casos de alternancia en el Poder Ejecutivo.

c) La primera función del Consejo autónomo sería garantizar un piso de calidad profesional en los nombramientos de los directivos máximos del

Estado central (Jefes de Servicios Públicos y Jefes de División en ministerios). Se propone derogar el actual art. 42 de la Ley de Bases de la Administración del Estado en cuanto exige que los jefes superiores de servicio sean de exclusiva confianza del Presidente de la República. En sustitución, actuaría el Consejo. Una modalidad concreta que la Comisión considera atractiva es:

1. Apenas se extinga el contrato de un Jefe de Servicio o División, el Consejo convoca al ministro o subsecretario, respectivamente, a contribuir a definir el perfil de directivo superior que se busca.
2. El perfil podrá incluir entre las habilidades que deben lograrse en nivel suficiente, la de relacionarse constructivamente con parlamentarios y dirigentes de partidos, y la de recoger las señales y los problemas que surgen de la sociedad y del mundo político. Sin embargo, el perfil no podrá incluir exigencias de adherir a algún partido de gobierno.
3. La búsqueda es confidencial. La búsqueda considera candidatos internos (del Servicio o División involucrado), candidatos semi-externos (de otros servicios públicos chilenos, incluyendo directivos máximos y de segundo nivel), y candidatos externos, incluyendo los del sector privado y extranjeros. En esta etapa el ministro es invitado a agregar candidatos si lo desea.
4. El Consejo selecciona una lista de 3 candidatos para presentar al ministro.
5. Dentro de un plazo, el Presidente de la República designa al directivo superior de entre los 3 candidatos propuestos. Sólo se haría pública la designación del candidato designado, manteniendo la confidencialidad respecto a los demás candidatos.
6. Si el gobierno rechaza la terna o se cumple el plazo sin una decisión, el Consejo realiza una nueva búsqueda. Si la segunda terna es rechazada, el Presidente de la República podrá designar directamente a una persona de su exclusiva confianza. Esta persona podrá ser removida libremente por el Presidente, sin indemnización alguna y su remuneración no corresponderá a la escala aplicable a los directivos seleccionados por el Consejo, sino que estará sujeta a la Escala Única y por tanto será igual o inferior a la remuneración de un subsecretario.
7. En cualquier momento del tiempo, la fracción de los puestos de Jefe de Servicio ocupados por personas designadas directamente por el Presidente, sin la colaboración del Consejo de Dirección Pública, no

podrá superar el 50%. Se propone un límite igual pero separado, para los Jefes de División. Esta propuesta reserva al Consejo el control del mérito de al menos 50% de los directivos máximos.

8. Los contratos laborales de los Jefes de Servicio y División tendrían un plazo máximo (no serían indefinidos), para asegurar un grado de competencia por el cargo. Sería una obligación del Consejo invitar a todo directivo superior cuyo contrato ha vencido, a postular a renovarse en ese cargo o en otros.

d) Se propone que el gobierno pueda remover libremente a los Jefes de Servicio y de División. Como los ministros también controlan a sus directivos a través de la definición de su presupuesto, de la definición de metas anuales, de la evaluación de su desempeño y de otros mecanismos de coordinación, son totalmente responsables de su desempeño.

La siguiente modalidad de remoción es considerada interesante por la Comisión: la remoción es decisión del ministro del ramo o del subsecretario, según la dependencia; el sucesor debe ser elegido con la colaboración del Consejo de la Dirección Pública; el directivo removido recibe una indemnización extraordinaria, pactada previamente con el Consejo para ese tipo de despido; el monto de las indemnizaciones extraordinarias es fijado por el Consejo con una norma general que toma en cuenta factores objetivos; el pago de una indemnización extraordinaria es público, pero el monto individual es reservado; las remociones solicitadas por un Presidente recién asumido, o las ocurridas por término del período del contrato, no dan origen a la indemnización extraordinaria, sino a una menor.

e) Se propone crear una ley especial de remuneraciones para los Jefes de los Servicios Públicos y las Divisiones. Se propone que adopte un proceso con dos elementos:

1. Primero, una escala de remuneraciones para directivos transparente y fija en cada momento. La ley asignaría el grado 1 al nivel más bajo de la escala, y fijaría su remuneración. La ley fijaría como grado máximo de la escala a aquél cuya remuneración sea más cercana a la remuneración mensual promedio percibida por el Presidente del Banco Central durante el año anterior.
2. Segundo, un proceso permanente de reencasillamiento caso a caso de puestos directivos a algún grado de esa escala, que requiera la aprobación conjunta del ministro de Hacienda y del Consejo. Sería obligación del Consejo y del ministerio de Hacienda encasillar los cargos en grados que ofrezcan remuneraciones de monto razonable

en comparación a las pagadas por otras organizaciones a puestos de calificación y responsabilidad similar.

En este marco el Consejo debería determinar el paquete de beneficios para cada candidato a estos puestos, que sería parte de la información entregada al Presidente para que elija dentro de la terna. Cuando el Consejo de Dirección Pública busque candidatos para un cargo directivo, tendría que publicitar el grado en que está encasillado y el rango de sueldos que corresponde a ese grado.

f) Otra función esencial del Consejo se refiere a los directivos de segundo nivel en cada Servicio y División. Se trata de entre 2.300 y 8.400 puestos, según la fuente, que actualmente son de la exclusiva confianza de los Jefes de Servicio, y por tanto del gobierno. Se propone también que la designación de los directivos de segundo nivel se mantenga en manos de los Jefes de Servicio o División, aunque sujeta a la siguiente supervisión del Consejo:

1. El Consejo evaluaría y aprobaría los procesos de selección de directivos y fijación de remuneraciones aplicados por cada Jefe de Servicio y División en cuya selección colaboró, incluyendo la determinación de la dedicación, la remuneración y el despido, pudiendo suspenderlos cuando sean insatisfactorios.
2. El Consejo podrá exigir a esos Servicios y Divisiones ayudarse con empresas de selección de ejecutivos que pertenezcan a un registro, establecido por el Consejo. El Consejo decidiría la expulsión y el ingreso al registro, y establecería incompatibilidades para esas empresas.
3. El Consejo, en conjunto con el ministerio de Hacienda, dictaría las pautas generales que esos Servicios y Divisiones deberían seguir para encasillar a los cargos directivos de segundo nivel en la escala de remuneraciones para directivos. El reencasillamiento de estos cargos exigiría de la aprobación del ministerio de Hacienda, que contaría con la asesoría técnica del Consejo.
4. En cuanto a la selección de candidatos específicos, se propone que el Consejo verifique la concordancia entre el perfil del cargo, el candidato ganador y la remuneración. Esta propuesta implica eliminar el nombramiento directo por parte de los ministros de directivos de segundo nivel en Servicios y Divisiones, que admite la actual legislación. Así, esos Jefes de Servicio contarían con herramientas

que permiten responsabilizarlos por su gestión, y al mismo tiempo se evita la partidización de los nombramientos de la segunda línea.

5. En el caso de los Jefes de Servicio y División nombrados por el Presidente sin la colaboración del Consejo, sus nombramientos de directivo de segundo nivel tampoco contarían con esa colaboración y las remuneraciones de éstos estarían sujetas a la Escala Única de Sueldos, no pudiendo superar la de un subsecretario. Además esos directivos de segundo nivel se acogerían al Estatuto Administrativo.

Las propuestas de esta Comisión son suficientemente detalladas como para ser traducidas rápidamente en un proyecto de ley, que el Congreso podría analizar durante el año 2002*. De hecho, sería posible que el Consejo autónomo empezara a operar a partir de diciembre de 2002. En ese caso, durante el año 2003, el Consejo negociaría con el ministerio de Hacienda el encasillamiento de cada puesto de Jefe de Servicio, dentro de la nueva escala de remuneraciones. A continuación, el Consejo buscaría ocupantes para al menos la mitad de los 200 directivos máximos de Servicios y Divisiones. Desde luego, todos los actuales ocupantes podrían validarse en sus puestos y recibir el incremento de compensaciones, previa competencia en el proceso de selección.

Reiteramos que la Comisión se ha concentrado en los directivos porque estima que, en el caso de nuestro país y en las actuales circunstancias, la clave para mejorar la gestión pública está en las personas que lideran las instituciones prestadoras de servicios públicos. En ese plano, la reforma propuesta aumenta la eficiencia del Estado poniendo un filtro de calidad técnica y profesional a la formación de un equipo ejecutivo afín. Creemos que, en la práctica, este mecanismo facilita al Presidente de la República el ejercicio de las facultades que le entrega el ordenamiento jurídico en materia de nombramientos de Jefes de Servicio y División.

La Comisión de Reforma del Estado del Centro de Estudios Públicos está consciente de que en muchas de estas materias no existe una “solución perfecta”. Se trata de un tema complejo y opinable, donde es posible aplicar variantes sin sacrificar los objetivos centrales.

Sin embargo, existe acuerdo completo en la Comisión sobre la importancia de que se inicie a la brevedad la discusión del tema a un nivel concreto y en detalle, no vago ni en general. La Comisión también estima que esta propuesta contiene ideas y análisis valiosos, que resuelven muchos de los obstáculos que toda reforma de esta envergadura debe enfrentar.

* Recordamos al lector que esta propuesta fue hecha pública en agosto de 2001. (N. del E.)

Pero como algunas soluciones específicas pueden ser discutibles, estamos abiertos a revisar y mejorar lo que sea necesario¹¹.

Lo que propone la Comisión tampoco es la propuesta óptima de cada miembro, sino proposiciones que parecieron capaces de suscitar un consenso. El hecho de que ese consenso haya emergido confirma que nuestro país presenta niveles de gobernabilidad que, en relación a otros países, pueden estimarse altos. Ello no excluye que, respecto de algunas proposiciones, algunos miembros hayan expresado aclaraciones, reservas y votos de minoría. El consenso y entusiasmo logrado en esta Comisión demuestra que una reforma a la administración del Estado central no sólo es necesaria y técnicamente viable, sino que también es políticamente posible y deseable.

2. CONCEPTOS: EL PERSONAL DEL ESTADO Y LA COMPETENCIA POLÍTICA

Esta sección presenta el marco conceptual que ha desarrollado la Ciencia Política, para analizar modelos alternativos de la gestión de recursos humanos en el Estado. Éste, a diferencia de otras organizaciones, está atravesado por las tensiones que produce la competencia política. También está influido por el espíritu de servicio público que anima a la mayoría de sus integrantes, para quienes este servicio es un honor.

Históricamente, los principales modelos de gestión de recursos humanos en el Estado han sido el sistema de “premios vía cargos”, un esquema donde la coalición que llega al gobierno distribuye los puestos públicos con un criterio primario de afinidad política, y el sistema de “Servicio Civil clásico”, un modelo donde los ocupantes de los puestos públicos directivos y profesionales llegan a ellos por mérito y están protegidos por ley de la remoción por parte de las coaliciones que llegan al gobierno, de forma de fortalecer el *ethos* de servicio público. Desde 1988 Nueva Zelandia ha liderado un nuevo esquema de gestión, que denominamos “Contratos”¹². Este nuevo planteamiento moderniza el sistema de Servicio Civil incorporando algunas ideas extraídas de la gestión de organizaciones privadas, en particular elimina la protección de la remoción por parte de las autoridades electas, pero mantiene el énfasis en la promoción por mérito y el estímulo del espíritu de servicio público.

¹¹ A pesar de lo anterior, muchas de las propuestas específicas que se presentan constituyen un sistema interrelacionado. Por ello, invocar el respaldo de esta Comisión para algunas de ellas sin considerar las interrelaciones, no reflejaría la realidad.

¹² En la literatura anglosajona del *New Public Management* este modelo se denomina “contracts”.

2.1. El “dilema del político”

La evidencia internacional acumulada por las Ciencias Políticas ha identificado el siguiente “dilema del político” en materia de gestión de recursos humanos en los órganos estatales: conviene encargar a los Servicios y órganos del Estado la producción eficiente de bienes públicos, pues ellos son apreciados por la ciudadanía. Lograr esa producción exige dotar a esos Servicios y órganos de recursos (capacidad de remunerar empleos, capacidad de hacer compras públicas) y de facultades regulatorias. Sin embargo, esos recursos también son útiles para influenciar el resultado de la competencia política, pues permiten remunerar a los leales y premiar a quienes contribuyeron a allegar apoyo político. Como estos dos usos de los recursos son competitivos, dan origen a un dilema.

En las sociedades antiguas el “dilema del político” casi no existía: el Estado era incapaz de recaudar más que una fracción mínima del ingreso nacional, y por tanto contaba con escasos Servicios y órganos de carácter permanente¹³. En los órganos que había, era importante el espíritu de servicio público. Desde que crece la demanda de bienes públicos y aparecen técnicas para recaudar tributos a un costo social moderado, a partir del siglo XVIII, el Estado financia un mayor número de empleos administrativos, por lo que el “dilema del político” adquiere importancia empírica.

Para visualizar el vínculo entre el dilema del político y la eficiencia del Estado, conviene analizarlo desde el interior de un Servicio Público. Desde esta perspectiva se observa que existe —aunque en grados diversos— una *doble cadena de mando*, donde la segunda cadena está asociada a la estructura informal de poder asociada a la influencia de los partidos de la coalición de gobierno.

Podría creerse que el ministro y al final el Presidente de la República deberían apoyar a la cadena de mando formal, blindando al Jefe de Servicio de todas las críticas de carácter partidista que no se relacionen con su desempeño. Después de todo, el Presidente ya está electo y no puede reelegirse hasta pasado un período más. Sin embargo, casi todos los Presidentes tienen metas como las siguientes¹⁴: mantener su autoridad sobre su coalición para enfrentar los desafíos de cada día; aprobar las leyes necesarias para gobernar bien y beneficiar al pueblo; aprobar las reformas legales que definirán su presidencia (por ejemplo, reformar el sistema de salud);

¹³ Muchos Estados ni siquiera eran capaces de financiar a sus Fuerzas Armadas con tributos estables y predecibles, por lo que les ofrecían pagarse con el saqueo a los vencidos.

¹⁴ Véase Geddes (1994), p. 132.

formar una base de apoyo, tanto general como personal, para un eventual regreso a la presidencia, o al menos a cargos electos como senador¹⁵.

Para lograr estas metas, los mandatarios requieren del apoyo continuado de los partidos y facciones, tanto en el Congreso como en los medios de comunicación. Se explica entonces que en muchos casos el Presidente estime que el mal menor es el sacrificio del Jefe de Servicio, aunque éste sea eficiente. Lo ideal para el Presidente es que el Jefe de Servicio acepte ceder cierta fracción de sus puestos a la influencia de los partidos y proceda a trabajar con el resto para lograr las metas del Servicio.

Por su parte, los partidos políticos, parlamentarios y facciones exigen puestos y favores privados para sus partidarios porque ése es un componente insustituible de una estrategia exitosa para alcanzar el poder político. Los partidos que se limitan a ofrecer bienes públicos, como reformas y programas, y se limitan a fomentar el *ethos* de servicio público, pueden concitar un apoyo electoral considerable, pero en América Latina ha sido raro que sea suficiente para superar a otros partidos que sí obtienen y reparten puestos y favores privados¹⁶.

La evidencia empírica para 44 presidentes de 6 países sudamericanos apoya este modelo, pues demuestra que estos factores son muy efectivos para explicar cuándo y en qué medida los presidentes han sacrificado la eficiencia del Estado para obtener los fines políticos mencionados¹⁷. La evidencia internacional y chilena (Rehren, 2000) es clara en concluir que la cadena informal de mando persiste porque el Presidente requiere del apoyo de los partidos de gobierno para lograr sus fines.

Desde luego, el uso indirecto de los recursos del Estado por parte de la coalición de gobierno distorsiona la competencia política. La coalición gobernante dispone de financiamiento o recursos preferenciales, que no están disponibles para la oposición. Esta ventaja para el titular reduce la competencia política y perjudica a la ciudadanía. En suma, el dilema del político está documentado y su resolución es central para la eficiencia del Estado y la eficiencia de la competencia política. No puede extrañar entonces que la calidad de la administración pública afecte el crecimiento económico.

2.2. El botín de los vencedores: Premios vía cargos

Algunas sociedades resolvieron el “dilema del político” con el “sistema de premios vía cargos”. Éste consiste en destinar casi todos los recur-

¹⁵ Esto es habitual en América Latina.

¹⁶ A. Rehren (2000).

¹⁷ Véase Geddes (1994), capítulo 6.

sos estatales discrecionales a remunerar a los leales de los vencedores de la competencia política. En los Estados Unidos, la función de los empleados del correo y la aduana fue, durante la mayor parte del siglo XIX, “participar en el trabajo de campaña y en otras actividades del partido, y donar parte del salario a su mentor o al grupo que éste designara”. En este modelo, la política de remuneraciones es sencilla: los políticos deben pagar al menos la suma de lo necesario para competir con el salario alternativo en el sector privado, ajustado por dedicación y esfuerzo, más la donación electoral exigida (incluyendo el valor del tiempo exigido en la campaña)¹⁸. Tampoco conviene a los políticos pagar más que eso, pues ello reduce los recursos disponibles para producir los bienes públicos valorados por el electorado.

Este sistema era atractivo para los políticos de nivel nacional. Aunque parezca paradójico, también podía ser eficiente para la ciudadanía, mientras el político fuera capaz de exigir al activista proveer bienes públicos en cantidad adecuada. El contrato entre el activista-funcionario y el político que lo nombra no genera un dilema significativo entre producción de bienes públicos y privados, en tanto el político que lo designa y remueve sea capaz de exigirle producir también bienes públicos (por ejemplo, repartir el correo puntualmente), además de exigirle reunir apoyo político en las campañas electorales. En la práctica, esto es posible sólo cuando el político cuenta con la capacidad de observar o verificar el desempeño de cada uno de sus designados. Así, el sistema de premios vía cargos permite una gestión eficiente sólo cuando la cadena de delegación es corta, lo cual sólo es posible en burocracias de tamaño moderado, como parecen haber sido el correo y la aduana estadounidense hasta la década de 1870.

Aun así, el sistema de premios vía cargos es inaceptable como método de financiamiento político, debido a su asimetría: sólo beneficia a la coalición gobernante, excluyendo a la oposición, lo que reduce la competencia política y perjudica a la ciudadanía. En el caso de los Estados Unidos la situación era un poco diferente: el Presidente también atraía el apoyo de parlamentarios de oposición a cambio de entregarle a cada uno la autoridad para repartir 10 o 20 puestos en el correo y la aduana de su distrito. Como ese financiamiento político favorecía a los titulares por sobre los aspirantes, reducía la competencia política de una forma diferente, pero igualmente indeseable.

De lo anterior se deduce que a medida que aumenta el tamaño de la burocracia y el Estado crece al incursionar en actividades empresariales, el sistema de premios vía cargos pasa a ser incompatible con una gestión

¹⁸ Véase R. Johnson y G. Libecap (1994) p. 4.

eficiente¹⁹. Los costos de monitoreo y control que enfrentan los políticos nacionales (especialmente el Presidente) aumentan más que proporcionalmente con el tamaño de la burocracia, pues un jefe nacional de partido o un parlamentario no puede controlar personalmente a 50 o 100 recomendados. Una escala grande obliga a prolongar la cadena de delegación informal, entregando a los jefes de las facciones que integran su partido la tarea de nombrar y controlar a los recomendados. Esta forma del sistema de premios vía cargos es poco atractiva para los políticos nacionales, porque aumenta el poder de sus competidores internos, que son esos jefes de grupos partidarios. Tampoco logra la lealtad de los recomendados para sí y, sin embargo, sacrifica la producción de bienes públicos.

En efecto, los jefes de grupos partidarios tienen pocos incentivos para privilegiar la producción de bienes públicos y más bien deben competir con otros jefes de facciones en la explotación de este “recurso de propiedad común” del partido, que son los empleos locales provistos por el sistema de premios vía cargos. Esa competencia es ineficiente desde el punto de vista de la ciudadanía, y también para los políticos nacionales, pues alienta los reclamos de la ciudadanía contra ellos, por culpa de funcionarios que no cumplen sus funciones en las épocas fuera de campaña. Estas críticas anuncian un límite natural para el sistema de premios vía cargos y sugieren que los políticos nacionales tendrían interés en buscar un reemplazo al mismo.

Por otro lado, cada vez que cambia la coalición de gobierno, el sistema de premios vía cargos exige despedir a los activistas nombrados por las autoridades salientes para hacer espacio a los activistas de la coalición triunfante y preservar la solvencia fiscal. En algunos países este requisito no se cumplió, creando un déficit fiscal permanente. Frente a la perspectiva de perder la siguiente elección debido a este conflicto, la clase política puede optar por sacrificar la solvencia fiscal, aunque ello presenta elevados costos para el crecimiento económico.

Por ejemplo, en Chile hasta el gobierno de Jorge Alessandri inclusive, cada nuevo Presidente era dotado por una ley de “facultades extraordinarias” para remover a los funcionarios administrativos nombrados por el gobierno anterior. Sin embargo, como ese presidente usó esas facultades con un vigor inusitado, se temió que el próximo haría lo mismo y el Congreso negó las “facultades extraordinarias” al Presidente Eduardo Frei Montalva. En lugar de ello, el Congreso le permitió crear plantas paralelas, lo que elevó el gasto público en forma notoria. El Presidente Salvador Allende volvió a recibir la facultad de crear plantas paralelas, y para 1973

¹⁹ Para un modelo explícito, véase Johnson y Libecap (1994), cap. 2.

había duplicado nuevamente la burocracia central²⁰. La historia de América Latina está llena de casos similares donde el conflicto político desemboca en inestabilidad fiscal.

Cuando los políticos nacionales detectan estos problemas, querrán abandonar el sistema de premios vía cargos por razones de interés propio: la solución que ofrece al dilema del político es peor que la ofrecida por esquemas alternativos.

Es deseable perfeccionar el sistema de premio vía cargos, estableciendo regulaciones que impidan una competencia destructiva entre los dirigentes partidarios para explotar el “recurso de propiedad común” constituido por los puestos públicos. La regulación más frecuente es una cuota para cada grupo partidario —de allí el nombre “cuoteo”—, pero ésta puede tomar varias formas. En la versión más primitiva, la cuota es un derecho de propiedad que especifica cuál grupo partidario asigna al ocupante de cada puesto público.

En la versión más avanzada, denominada por algunos “preservación de equilibrios”, la cuota establece cuál es el porcentaje de los puestos de cada grado, que cada grupo partidario tiene derecho a recibir, pero traslada a un comité central la facultad de decidir cuál candidato recibe cada puesto, para lo cual puede usar criterios de mérito profesional. Sin embargo, en el sistema de preservación de equilibrios, el filtro primario es la recomendación por parte de un grupo partidario, y el mérito profesional no pasa de ser uno de los filtros secundarios.

Es posible invertir el orden de estos filtros: el filtro primario sería el mérito profesional o ejecutivo, y la cercanía política o recomendación de un grupo partidario de la coalición sería un filtro secundario. Esta es la técnica central de los esquemas de Servicio Civil.

2.3. El sistema de servicio civil²¹

Este sistema de gestión de recursos humanos está construido alrededor de medidas para impedir que los puestos de altos directivos sean usados por la coalición gobernante para producir bienes privados que allegan apo-

²⁰ Entrevista a Leontina Paiva, abogada del ministerio de Hacienda en materia de personal hasta 1990.

²¹ La expresión “servicio civil” no se usa aquí en su sentido de administración pública o función pública, es decir, en el del cuerpo de funcionarios del Estado, excluyendo a los militares y a aquellos seleccionados por elección popular, sino en un sentido específico: es un método de gestión de los recursos humanos, que en teoría podría ser usado en cualquier organización, por ejemplo, en las universidades privadas.

yo, tales como premiar a quienes han prestado servicios al partido. Se caracteriza por dos condiciones:

- a) las condiciones de ingreso, promoción, cese de funciones, y de remuneraciones, para los empleados públicos considerados, dependen sólo de un criterio de “mérito”. En la versión clásica, el mérito se define por el triunfo en concursos competitivos. En la fase de admisión, el concurso toma la forma de exámenes de conocimientos profesionales. Para los ascensos, el concurso compara las duraciones de una conducta intachable y de excelencia. Lo crucial de esta definición de “mérito” es que excluye la voluntad de los jefes partidarios de premiar a quienes les han sido leales.
- b) la ley incluye normas de probidad funcionaria que separan al menos parcialmente la actividad laboral del alto directivo, de su participación en la competencia política. Un ejemplo chileno es el siguiente artículo de la Ley de Bases de la Administración del Estado:
El personal de la Administración del Estado estará impedido de realizar cualquier actividad política dentro de la Administración, y de usar su autoridad o cargo en fines ajenos a sus funciones²².

De esta definición se deduce que ciertos modelos que parecen ser de Servicio Civil, no lo son en realidad. Un modelo frecuente en países en desarrollo mezcla la estabilidad laboral (ausencia de despido por mal desempeño), con la discrecionalidad de los jefes partidarios en la contratación, el ascenso y la remuneración. Este modelo genera altos niveles de ineficiencia en la producción de bienes públicos y al mismo tiempo preserva la influencia política, por lo que no constituye un verdadero Servicio Civil.

Algunos modelos de Servicio Civil han agregado más elementos a los ya mencionados. En el “modelo mandarín” o de “promoción cerrada”, por ejemplo, la ley confiere el monopolio para ocupar los altos puestos directivos a los miembros de un cuerpo de empleados públicos de carácter elitista en cuanto a su mérito profesional —definido por el triunfo en exámenes competitivos de alta exigencia—. Este monopolio excluye a los candidatos a los altos puestos que no vienen del interior de la organización. El objetivo de este monopolio es, por una parte, restringir más aún la discrecionalidad de los jefes partidarios en la administración de ascensos y remuneraciones, y por otra, atraer a candidatos de mayor excelencia con las ventajas y garantías propias del poder monopólico conferido. Más adelante

²² Este es el texto del art. 15 de la Ley de Bases de la Administración del Estado (N° 18.575) de Chile.

describimos otro modelo de Servicio Civil que agrega elementos adicionales, llamado de “contratos laborales” o de “promoción abierta”.

En general, la política de remuneraciones del modelo de Servicio Civil se expresa en una ley especial, diferente de la que determina los sueldos de los empleados públicos no directivos, y es la siguiente: pagar bien a los altos directivos, donde “bien” se define por comparación con cargos de prestigio en organizaciones privadas. Si bien se reconoce que el prestigio de los cargos públicos directivos y el potencial de capitalizarlo, accediendo con posterioridad a puestos de mayor remuneración y nivel, permiten pagar un poco menos que en organizaciones privadas que confieren menos prestigio, este modelo establece que tampoco conviene pagar mucho menos que en esas organizaciones, pues ello desprestigiaría a quienes ejerzan esos cargos. El país que en la actualidad paga más a sus altos directivos es Singapur (hasta 500 mil dólares al año para un ministro), pero muchos países se conforman con remuneraciones del orden de 5 salarios medios (es el caso del *Senior Executive Service* en EE.UU., cuyo salario varía entre 100 y 150 mil dólares al año).

Algunos países han agregado un tercer elemento al modelo de Servicio Civil: la promoción de un espíritu corporativo entre los altos directivos, que deja en claro que cada uno es responsable del honor del grupo y estimula el trabajo en equipo entre ellos²³.

El modelo de Servicio Civil, como sistema de gestión, fue utilizado por primera vez en la China imperial durante la dinastía Han (siglos II a.C. hasta III d.C.) y fue expandido por la dinastía Sung (siglos X a XIII d.C.). En Europa fue adoptado primero por Prusia en el siglo XVII y luego en Francia en el XVIII, aunque fue profundizado por Napoleón, quien confirió el monopolio de estos puestos a un cuerpo elitista, reclutado de la *École Nationale d'Administration*. Gran Bretaña adoptó el modelo de Servicio Civil recién en 1870, también con un carácter elitista, pues la aprobación de los exámenes de ingreso exigía haber estudiado en universidades caras. Japón igualmente adoptó este sistema al poco tiempo de iniciarse la restauración Meiji, y durante el siglo XX el grueso de los altos directivos fueron reclutados de la Universidad de Tokio. Singapur y Corea asimismo utilizan el sistema de Servicio Civil. Los Estados Unidos adoptaron el Servicio Civil a lo largo de los 50 años que se inician en 1883, pero rechazaron la entrega de un monopolio laboral a un cuerpo elitista.

²³ Los Estados que han adoptado el “modelo mandarín” agregan a las políticas de alto prestigio “buenas” remuneraciones y de promoción del espíritu corporativo, una cuarta: las ventajas y garantías del monopolio para ascender a los altos puestos directivos.

Quizá como una forma de enfrentar la crítica al elitismo, se ha postulado también que los objetivos del Servicio Civil incluyen asegurar la equidad de acceso a los puestos públicos y la ecuanimidad entre todos los ciudadanos²⁴. Desde luego, tratar el acceso a los empleos públicos como un derecho exigible en cualquier momento por cualquier ciudadano es incompatible con cualquier sistema de gestión. Habitualmente se concilian ambos objetivos aduciendo que al imponer requisitos profesionales y concursos no se ha discriminado entre ciudadanos, sino que se reconocen distinciones razonables²⁵.

El modelo del Servicio Civil clásico no utiliza los mecanismos de incentivo propios del mercado laboral privado para maximizar la eficiencia de la gestión, tales como los ascensos rápidos y los despidos decretados por los superiores. Los defensores del modelo de Servicio Civil postulan que los altos directivos estarán motivados de dos maneras para producir bienes públicos en forma eficiente: el deseo de acceder a la aprobación y respeto de los pares (y en el caso de los profesionales, el deseo de satisfacer los estándares de calidad del trabajo establecidos por sus respectivas profesiones), y el espíritu de cuerpo que ensalza volcarse al servicio público en beneficio de la sociedad (vocación de servicio). Este modelo de motivación ayuda a entender que en Francia los altos directivos se consideren a sí mismos *intelectuales* y no administradores, aunque dicen respetar a la gerencia como una experiencia valiosa. En ese país, “los altos directivos representan un modelo de éxito social más apreciado que el de empresario, pues aunque son elitistas, trabajan por el futuro del país y no por dinero”²⁶.

Cuando esta defensa se toma en serio, ella exige excluir del Servicio Civil a los funcionarios técnicos, administrativos y auxiliares, pues al ser estos empleos no profesionales está ausente el motivador más confiable de los tres mencionados: el deseo de satisfacer los estándares establecidos por la profesión²⁷. Coherentes con ello, Alemania, España, Francia, Gran Bretaña y Suecia han excluido del Servicio Civil a los empleados públicos que

²⁴ Por ejemplo, la Constitución chilena establece, en su art. 19 N° 17, que es un derecho “la admisión a todas las funciones y empleos públicos, sin otros requisitos que los que impongan la Constitución y las leyes”, y en el art. 38 que “Una Ley orgánica [...] asegurará la igualdad de oportunidades de ingreso a [...] (la administración pública)”. Se afirma también que los funcionarios tienen un derecho legal a ascender y a mantener la estabilidad del empleo con igualdad de oportunidades. Véase Opinión de la ministro Luz Bulnes en el dictamen del Tribunal Constitucional del 28 de julio de 1998 sobre el proyecto de ley que creaba “funciones críticas” en el Ministerio de Obras Públicas, en fojas 136 y 137.

²⁵ Véase Opinión de la ministro Luz Bulnes en el dictamen del Tribunal Constitucional ya citado, fojas 137 y 138.

²⁶ Véase Luc Rouban (1999), pp. 66 y 86.

²⁷ En la literatura de ciencias políticas, la palabra “profesional” describe a individuos que “reciben recompensas laborales significativas de un grupo de referencia cuya membresía está limitada a personas que han completado alguna educación formal especializada y han

cumplen labores administrativas, técnicas y auxiliares. Esos funcionarios están sujetos al estatuto laboral de los empleos del sector privado o a estatutos especiales que permiten el despido sin mayor trámite, aunque protegidos por indemnizaciones por despido o por un seguro de desempleo.

Por ejemplo, en la administración central española había 487.971 empleados en 1997, de los cuales 287.969 (60%) no eran profesionales y podían ser despedidos con la facilidad propia del sector privado²⁸. En Gran Bretaña, los cargos inferiores están sujetos a las normas del Código del Trabajo propias del sector privado, es decir, existe libertad de remoción. Solamente los 2 mil cargos de alta dirección²⁹ gozan de un significativo grado de inamovilidad, pues sus contratos son indefinidos y difíciles de terminar por un nuevo gobierno³⁰.

En la realidad, los motivadores mencionados han resultado insuficientes en la mayoría de los países que han adoptado el Servicio Civil. Muchos profesionales no están comprometidos a priorizar los vagos estándares de su profesión por sobre un beneficio concreto para ellos y sus familias.

Por eso, la legislación de muchos servicios civiles ha considerado un motivador adicional: la *competencia interna*. Se ha demostrado que cuando el logro de un desempeño superior está asociado a un ascenso más rápido, la competencia interna es efectiva. Sin embargo, en la práctica casi ninguna de estas legislaciones establece una competencia por desempeño relativo, pues sólo califican el desempeño en una escala absoluta. La calificación absoluta no permite establecer competencia interna pues todos logran ser calificados en la lista de mejor desempeño. A esto agregamos que calificar a los altos directivos presenta la dificultad adicional de que no existen miembros del Servicio Civil que tengan más rango que ellos. Tampoco se puede admitir la intervención de los superiores políticos en la calificación, pues ello haría renacer el sistema de premios vía cargos. En definitiva, aunque en muchos servicios civiles la ley permite el despido, en la práctica

aceptado un código de conducta fijado por el grupo". Véase Wilson (1989), p. 60. En muchos países de América Latina se califica de "profesional" a los individuos que se desea complacer o a los individuos que cumplen requisitos formales, como por ejemplo haber estudiado durante al menos 4 años en una Universidad, concepto que no tiene relación con la definición indicada.

²⁸ Véase I. Molina (1999), pp. 38 y 39.

²⁹ Grados 1 a 5 (Bogdanor, 2000). Los cargos de grado 1 eran 33, los de grado 2 eran 110 y los de grado 3 eran 447 en 1996 (Dargie y Locke, 1999).

³⁰ Esto ocurre porque la remoción exige una mala calificación del directivo, pero no hay ningún directivo calificado con notas regulares o malas (Dargie y Locke, 1999, p. 188, véase también p. 198). La calificación es hecha por comités y cubre los siguientes aspectos: capacidad de hacerse responsable de la gestión, capacidad de juicio certero, capacidad de influir en otros y competencia profesional (Morgan, 1998).

existe inamovilidad, como lo demuestra el nulo porcentaje de directivos calificados en la lista de calificación inferior³¹.

La inamovilidad de los directivos superiores impide que el nuevo gobierno responda a las demandas de la ciudadanía expresadas en su elección, pues ella quita de sus manos una herramienta fundamental: la designación de personas comprometidas con implementar su programa. La experiencia internacional muestra casos donde el nuevo gobierno electo debe vencer la resistencia de altos directivos indiferentes, o incluso hostiles, para aplicar su programa (Beyer, 1998).

2.3.1. La adopción de un Servicio Civil

Puede parecer paradójico que un sistema de Servicio Civil, que restringe la influencia de los políticos, haya sido propuesto y aprobado por esos mismos políticos. Sin embargo, desde el punto de vista de los políticos nacionales, el Servicio Civil supera al sistema de premios vía cargos en ciertos casos, por ejemplo cuando permite reducir la competencia interna que les hacen los jefes de grupo partidario. Los dirigentes nacionales, que ofrecen grandes políticas y programas transmitidos por los medios de comunicación masivos, tienen interés en lograr una producción eficiente de bienes públicos y al mismo tiempo limitar el poder de sus competidores internos. Eso explicaría que se haya introducido el Servicio Civil en muchos países³².

Desde luego, ésta no es la única razón posible para adoptar un Servicio Civil. Otra puede ser reservar esos puestos para un partido titular que está abandonando el poder o para la clase social titular del poder, como parece haber ocurrido en Gran Bretaña. En efecto, ese país *rechazó* en 1853 el informe Northcote-Trevelyan de adoptar un sistema de mérito para seleccionar a los funcionarios superiores del Estado. Pero en 1870 el gobierno de Gladstone adoptó el sistema de mérito en Gran Bretaña para asegurar a su propio sector la propiedad de esos cargos³³, y dotó a sus ocupantes de inamovilidad para mantenerlos³⁴.

³¹ Estos resultados son reforzados por las dificultades de definir y medir el producto de los Servicios, propias del sector público.

³² Véase R. Johnson y G. Libecap (1994), p. 24.

³³ Según varios autores, el Primer Ministro Gladstone lo hizo en respuesta a la duplicación (a 2 millones) del número de votantes ocurrida en 1867, que amenazó a las elites con el peligro de una democratización de los cargos públicos (que antes habían estado reservados para ellas). La exigencia de exámenes académicos favoreció a los graduados de Cambridge y Oxford, que provenían casi exclusivamente de las elites, y por tanto la reforma preservó los mejores puestos para ella (véanse fuentes en Orloff, 1993, pp. 201-202).

³⁴ Si consideramos a la aristocracia como un partido, se deduce que la carrera funcionaria británica fue en su origen una forma elaborada de nombramiento partidario. En

La razón más importante para la adopción de un Servicio Civil es que es necesario para un crecimiento rápido y un desarrollo económico equilibrado. En ausencia de un Servicio Civil que aplique normas en forma imparcial y objetiva, y en presencia de uno donde los burócratas de turno amenazan con desviar la aplicación de las normas a quien no pague protección, sea en la forma de sobornos o de ayuda electoral al partido que designó a los funcionarios, las pequeñas y medianas empresas resultan perdedoras. Para los grandes intereses privados capaces de pagar el costo de capturar a los burócratas, este es un obstáculo superable. Para las pequeñas y medianas empresas, en cambio, el costo de transacción que aplica el sistema de premios vía cargos es demasiado alto y riesgoso y les impide aportar al crecimiento.

La eficiencia de las empresas medianas y pequeñas exige que el comportamiento de los burócratas sea previsible y ajustado a la legalidad, y que la validez de cada marco regulatorio se mantenga más allá de los cambios en la coalición de gobierno, proveyendo certidumbre en las reglas del juego de la economía. Por el contrario, ¿de qué vale establecer marcos normativos, si después la aplicación de ellos por parte de la burocracia va a ser arbitraria, venal, o en función del mantenimiento en el poder de la coalición partidista titular?

Esta justificación se ha deducido del análisis de la adopción del servicio civil por parte de los Estados Unidos. Esa reforma se aprobó porque se formó una coalición entre las pequeñas y medianas empresas y los políticos nacionales mencionados anteriormente. Esa coalición pidió el abandono del sistema de premios vía cargos, que no ofrecía garantías de objetividad e imparcialidad a las pequeñas y medianas empresas, ni garantías a los políticos nacionales de la fidelidad de los jefes de facción.

Este es el vínculo conceptual entre un capitalismo de mercado que crece rápido y en forma equilibrada y un servicio civil basado en el mérito. No parece haber ninguna democracia desarrollada que carezca de un servicio civil, y no parece existir ningún país subdesarrollado que lo tenga. Así, algunos autores sostienen que “el capitalismo de mercado no es sostenible si se basa solamente en grandes empresas y grandes fortunas que pueden comprar la seguridad jurídica. Su éxito y su sustentabilidad se origina en la capacidad de emprender que nace de una sociedad civil que accede a seguridad jurídica, y que se expresa en un tejido potente de medianas y peque-

ese caso, la inmovilidad fue en su inicio una señal de partidización excesiva de los cargos públicos. Por otra parte, la inmovilidad fue posteriormente un obstáculo contra la partidización excesiva por parte de las autoridades siguientes. Esta distinción ilustra la importancia de las normas que gobiernan la transición de un esquema a otro.

ñas empresas, (...) pero ello ocurre sólo cuando los servicios públicos logran la imparcialidad, la objetividad y la sumisión a la ley y al derecho”³⁵.

2.4. Elementos estratégicos de un Servicio Civil

Los dos elementos estratégicos del sistema de Servicio Civil son:

a) Los políticos electos se reservan la facultad de nombrar a sus leales en los puestos de asesores de ministerios y subsecretarías, que son puestos exentos de las reglas del Servicio Civil.

b) Las reglas del Servicio Civil se aplican a la capa de funcionarios que ejecutan los planes y programas, pero *en forma limitada a los primeros niveles jerárquicos* de cada Servicio o División, donde operan los altos directivos y los profesionales.

Ellos serán analizados a continuación:

1) Exclusión de los asesores de los ministerios

Algunos países que han adoptado el modelo del Servicio Civil lo han aplicado sólo respecto de los ejecutores de políticas, excluyendo de él a quienes diseñan y evalúan las políticas, y a quienes evalúan el desempeño de los órganos ejecutores. En esos países, los políticos nacionales conservan el poder de designar a los asesores en los ministerios, eximiéndolos de las reglas del Servicio Civil.

Esto no puede ser explicado como un intento de los dirigentes nacionales de preservar el acceso a una fuente de financiamiento, que son los sueldos de los asesores, pues en una economía moderna los sueldos de los designados de confianza política son irrelevantes para el financiamiento político. Por ejemplo, en los Estados Unidos el Presidente George W. Bush debe designar los ocupantes de unos 8.400 empleos de jornada completa, de los cuales unos 1.500 requieren del consentimiento del Senado^{36,37}. Si el

³⁵ J. Prats (1999), pp. 115-120.

³⁶ A. Gribbin, “Change in Command Brings Plethora of New Bureaucrats” (2001), reporta 6.000 puestos. Por su parte, R. Johnson y G. Libecap (1994), p. 161, reportan para 1992 una cifra de 5.800, a lo cual deben sumarse 1.900 puestos incluyendo el *staff* de la Casa Blanca y 700 puestos que son designados libremente por los jefes de las 91 Agencias (que a su vez son designados por el Presidente). De esta forma la coalición triunfante designa unos 8.400 empleos, de los cuales unos 1.500 requieren del consentimiento del Senado.

³⁷ Esta cifra es mayor que el número de posiciones que el sistema de botín dejaba disponibles en los Estados Unidos en 1816, que se estiman en 5 mil. R. Johnson y G. Libecap (1994), p. 14.

partido del Presidente de los EE.UU. obtuviera donaciones por 2 mil dólares al año de cada uno de los 8.400 designados, obtendría sólo 16,6 millones de dólares al año. Esta cifra es apenas un 10% del gasto en las campañas presidenciales de 1992 en Estados Unidos³⁸.

Sin embargo, esos designados de confianza política tienen facultades regulatorias y para decidir licitaciones públicas que permitirían extorsionar donaciones a los grupos de presión por sumas mucho mayores. En la medida que el financiamiento político gestionado por los empleados de confianza política sea importante dentro del total, un sistema de Servicio Civil que exima a los asesores de los ministerios podría preservar la asimetría en el financiamiento político a favor del oficialismo, propia del sistema de premios vía cargos.

En contraste, en países con una constitución parlamentaria, el Servicio Civil se extiende hasta mucho más arriba en la jerarquía, pues el partido de gobierno no designa a ningún funcionario con facultades ejecutivas. Por ejemplo, el Primer Ministro Anthony Blair fue criticado porque al asumir en 1997 designó a 77 personas como asesores, pues esto duplicó los designados por su antecesor (Bogdanor, 2000). Lo mismo se observa en Nueva Zelanda. Como este número es la centésima parte de los funcionarios de confianza política designados por cada nuevo Presidente de los Estados Unidos, el peligro de asimetría en el financiamiento a favor del oficialismo parece mucho menor. La capacidad de los gobiernos parlamentarios³⁹ de mantener su cohesión con un número tan escaso de asesores sugiere la presencia de diferencias estructurales respecto al presidencialismo.

Sin embargo, cuando el objeto de la corrupción y la extorsión es el diseño de las políticas, planes y programas en vez de su aplicación ejecutiva, un gobierno parlamentario es tan vulnerable como uno presidencial. Esto es importante, pues el diseño de políticas puede ser aún más atractivo para el tráfico de influencias que la asignación de contratos⁴⁰. A pesar de

³⁸ Véase S. Valdés, *Reforma del Estado, Volumen I: Financiamiento Político* (2000), pp. 530 y 531.

³⁹ Una Constitución parlamentarista, en contraste con una presidencialista, define a la coalición de gobierno como una coalición de parlamentarios, pues todos los ministros deben ser parlamentarios en ejercicio. Todos los parlamentarios cuentan con financiamiento para asesores de confianza política, incluso los de oposición. En cambio, en una Constitución presidencialista algunos ministros son más poderosos que los parlamentarios y exigen financiamiento para sus asesores de confianza, financiamiento que es por definición asimétrico al favorecer al oficialismo.

⁴⁰ En 1997 el gobierno laborista de Blair cambió una regulación para permitir que se publicitaran los cigarrillos en las carreras de autos. La nueva regla favoreció al magnate Bernie Ecclestone, quien había efectuado una donación de un millón de libras al partido laborista.

las protecciones, un gobierno parlamentario también puede influir sobre los jefes del Servicio Civil con fines de financiamiento político, como prueba la experiencia reciente de Gran Bretaña⁴¹. Sin embargo, es ventajoso reducir el ámbito del tráfico de influencia a la esfera de los planes y políticas, pues en este ámbito es factible aplicar principios de transparencia para limitar ese tráfico de influencias^{42,43}.

Dentro de una Constitución presidencialista, una forma de moderar el peligro de favorecer al oficialismo con un financiamiento asimétrico, es exigir que todas las decisiones de aplicación de regulaciones y de asignación de licitaciones públicas queden en manos de funcionarios protegidos por el esquema de Servicio Civil. Esto implica que todas esas facultades quedarían en manos de funcionarios de carácter ejecutivo.

Esto sugiere limitar las designaciones de confianza política que realiza el Presidente de la República y sus ministros, a cargos directivos sin facultades de aplicación de regulaciones ni de asignación de licitaciones públicas. Chile ya posee algunas normas de este tipo en cuanto a la firma para autorizar gastos. Sin embargo, veremos que desde 1990 la situación chilena es la opuesta a la sugerida por esta medida, pues las designaciones de confianza política fueron aumentadas para alcanzar a directivos de jerarquía media.

2) Exclusión de los funcionarios no directivos

El segundo elemento estratégico del Servicio Civil consiste en aplicar reglas separadas a los funcionarios no directivos. Los principios del Servicio Civil se aplican con reglas propias y específicas a los primeros niveles jerárquicos de cada Servicio o División, es decir, a los altos directivos.

Como se explicó antes, desde el punto de vista de los políticos nacionales, es indeseable extender las protecciones del Servicio Civil a los grados inferiores, porque ellas reducen la capacidad de gestión de los Servi-

⁴¹ En enero de 2001, el diario *The Observer* de Londres reveló que el ministro Peter Mandelsohn intervino en 1998 ante al Servicio Civil para que concediera un pasaporte británico al magnate indio Srichand Hinduja, envuelto en asuntos de tráfico de armas. Hinduja donó 1,6 millones de dólares al “Domo del Milenio”, un faraónico monumento con que el gobierno laborista celebró la llegada del nuevo milenio y que Mandelsohn tenía a su cargo en ese momento. Véase *El Mercurio* de Santiago, 26 de enero de 2001, p. A5.

⁴² En el escándalo de Ecclestone la denuncia de la prensa llevó al Partido Laborista a devolver la donación, pero no hubo sancionados, mostrando los límites de la transparencia.

⁴³ En el ámbito de la ejecución de políticas, en cambio, la transparencia total presenta costos significativos de eficiencia, como se demuestra en el estudio de las compras públicas de Meyer y Meyer (2001).

cios y órganos ejecutores y por lo tanto reducen la producción de bienes públicos⁴⁴. Además, el apoyo de funcionarios que no dirigen los Servicios no es demasiado útil para los políticos nacionales. Al extender las protecciones del Servicio Civil a los funcionarios de menor jerarquía, los políticos nacionales debilitan la base de apoyo de los jefes de grupo partidario y reducen la competencia interna que enfrentan en su partido.

Desde el punto de vista de la ciudadanía, la existencia de una élite directiva relativamente aislada de los vaivenes de la competencia política en los Servicios y órganos ejecutores hace innecesario extender el Servicio Civil a los funcionarios administrativos, técnicos y auxiliares del sector público, pues ellos logran protección de las presiones de los partidos y facciones de la coalición gobernante apenas sus jefes quedan protegidos. En efecto, un alto directivo no partidista y sujeto a evaluación de desempeño no tendrá incentivos a seleccionar a sus empleados profesionales administrativos, técnicos y auxiliares con criterios partidistas. Como la flexibilidad laboral permite también exigir un buen desempeño a quienes ocupan los cargos inferiores, este diseño es el más conveniente para la ciudadanía.

Existen varias formas de combinar el sistema de premios vía cargos con el modelo de Servicio Civil aunque algunas producen resultados desastrosos. En varios países, incluyendo a los Estados Unidos durante los primeros cincuenta años posteriores a la ley Pendleton de 1883, y al Brasil durante el siglo XX, las autoridades aplicaron el esquema de Servicio Civil a ciertos servicios cuya producción de bienes públicos consideraron esencial, y al mismo tiempo mantuvieron el sistema de premios vía cargos para los demás servicios. Por ejemplo, el ministerio de Hacienda en Brasil y el servicio postal y el servicio de aduanas en los Estados Unidos fueron protegidos de esta forma, pero los demás servicios no lo fueron.

Este híbrido es atractivo para los políticos nacionales que dependen todavía de los dirigentes de grupo partidario para reunir apoyo, porque no elimina por completo el acceso a los recursos fiscales para financiar a esas facciones, y permite al mismo tiempo resolver los reclamos de los grupos de presión contra los órganos estatales cuyo buen servicio es más importante⁴⁵. Sin embargo, para los políticos nacionales que se comunican con su electorado por los medios de comunicación masivos, sin ayuda de las facciones, y basan su atractivo en proveer bienes públicos valorados por la ciudadanía, este tipo de partición es menos atractiva que un Servicio Civil de cobertura completa.

⁴⁴ Véase R. Johnson y G. Libecap (1994), p. 170.

⁴⁵ Véase B. Geddes (1994) para Brasil, y a Johnson, R. y G. Libecap (1994), pp. 13, 29 y 33 para los Estados Unidos. La ley Pendleton aplicó el sistema de Servicio Civil a sólo el 10% de los empleados del gobierno federal de los Estados Unidos.

En Austria, Bélgica, Grecia⁴⁶, en los Estados Unidos, el esquema de Servicio Civil se ha extendido a los funcionarios no directivos. Incluso algunos países han llegado a aplicar el sistema mandarín a los cargos de inferior jerarquía del Estado. Ello ha ocurrido, ante todo, porque en esos países los altos directivos no están protegidos efectivamente de las presiones de los políticos de la coalición de gobierno, dejando los cargos de menor jerarquía vulnerables al sistema de premios vía cargos. Además, en esos países los sindicatos de empleados públicos han usado su poder de presión y su influencia electoral para extender las normas protectoras del Servicio Civil a los funcionarios no directivos. Así, han agregado normas de protección adicionales a las que son deseables para los políticos nacionales. Ese parece ser el caso de los Estados Unidos, donde la captura del Servicio Civil por esos sindicatos está documentada en forma convincente⁴⁷. También es el caso de muchos países de América Latina.

Servicio Civil con contratos laborales

El modelo de gestión que aparece más recientemente en la experiencia comparada es el de “contratos laborales”, aplicado en Nueva Zelanda a partir de 1988, y en Gran Bretaña y Australia desde los años 90. Este modelo es un descendiente moderno del modelo de Servicio Civil, pues comparte la contratación y el ascenso basado en el mérito, por oposición a los contactos partidarios asociados al sistema de premios vía cargos⁴⁸. También comparte el concepto de fijar las remuneraciones de los altos directivos con un sistema separado del aplicado a los empleados de menor

⁴⁶ Véase E. Page y V. Wright (ed.), *Bureaucratic Elites in Western European Countries* (1999), Capítulo 12, “Conclusión”, pp. 271 y 275-6.

⁴⁷ Véase R. Johnson y G. Libecap (1994), cap. 4, 5 y 6. En pp. 155 y 159 afirman que la efectividad de los sindicatos de empleados federales en ese país se explica porque su Constitución es confusa respecto a si la responsabilidad por el desempeño de la burocracia está en manos del Presidente o del Congreso. Como cada agencia debe responder a una doble cadena de mando, ambos mandantes sospechan que el otro está manipulando al agente y se elevan los costos de acordar políticas. Para evitar esos costos, el Presidente y el Congreso parecen haber acordado crear un mecanismo de monitoreo de las manipulaciones forzando a las agencias a seguir procesos transparentes y lentos para adoptar decisiones. Sin embargo, el costo directo en eficiencia es significativo. La Constitución chilena no es confusa en ese aspecto, sugiriendo que los sindicatos de empleados públicos serán menos poderosos en Chile.

⁴⁸ La clasificación del modelo de contratos como un miembro de la clase de servicios civiles, y no como una clase separada, fue tomada de Banco Mundial (1997), p. 108, recuadro 5.6. Dentro de la clase de los servicios civiles, existe un rango de modalidades que va desde el modelo mandarín (se concede el monopolio de la oferta de altos directivos a un cuerpo elitista) hasta el modelo de contratos laborales con contratación abierta, pasando por tipos intermedios.

jerarquía, y en niveles similares a los pagados por organizaciones privadas a altos directivos de prestigio similar.

El modelo de contratos laborales también comparte las dos propiedades estratégicas de todo Servicio Civil: exime de sus reglas a los asesores de los ministerios dedicados a la creación de políticas y a evaluar el desempeño de los órganos ejecutores, y exime de sus reglas a los empleados no directivos como son los técnicos, administrativos, auxiliares y profesionales no directivos.

El modelo de contratos laborales, a diferencia del Servicio Civil clásico, concibe al “mérito” en forma amplia, evitando limitarse al triunfo en concursos y a la duración de una conducta intachable. El sistema de contratos laborales también considera meritoria la experiencia profesional, el desempeño durante el período pasado y las capacidades de liderazgo e innovación. Así, estos atributos adquieren influencia en la determinación de las contrataciones, ascensos y remuneraciones. Para determinar las remuneraciones, esos atributos se valorizan con los precios del mercado laboral comparable, que reflejan la escasez relativa de puestos y directivos, y se rigen por un estatuto diferente del de los empleados públicos no directivos.

El modelo de contratos laborales también se diferencia del Servicio Civil clásico en que reconoce como una motivación positiva la de cumplir las metas concretas acordadas con el mandante (el ministro del sector). Aceptar este motivador no significa olvidar el espíritu de servicio público, ni el profesionalismo y ni el reconocimiento público. El modelo de contratos laborales acepta que la existencia de metas externas y objetivas permite al directivo certificar sus logros y demostrar desempeño, diferenciándose de otros directivos que se limitan a evitar errores pero no toman riesgos, no despliegan iniciativa ni ejercen liderazgo. Además, se reconoce como positivo que estos logros profesionales concretos potencien la carrera ejecutiva del directivo a los ojos de posibles empleadores futuros, en el sector público, el sector de organizaciones sin fines de lucro, el sector privado y el extranjero. En contraste, el sistema de Servicio Civil clásico no impone metas anuales a cada alto directivo, sino que supone que cada uno de ellos se las autoimpone, guiado por su profesionalismo o vocación de servicio.

De esta comparación se deducen las dos propiedades del sistema de contratos laborales: primero, de acuerdo a la evidencia de la psicología y de la economía, es más efectivo para incentivar una producción eficiente⁴⁹; segundo, ofrece a los altos directivos condiciones personalizadas de remuneración, estabilidad, ascenso y retiro, que pueden ser modificadas con

⁴⁹ Véase evidencia empírica en Portales y Raineri (2002).

flexibilidad previo acuerdo mutuo, aspecto de gran valor para el diseño de políticas eficientes en un escenario que cambia rápidamente. En contraste, las condiciones del Servicio Civil clásico son uniformes para todos los profesionales y altos directivos del sector público, y al estar establecidas por ley, o por autorregulación de los funcionarios protegidos⁵⁰, son relativamente inflexibles.

La personalización y flexibilidad del contrato origina la objeción más habitual a este modelo: como el liderazgo y otros atributos no pueden ser medidos en forma objetiva y el desempeño pasado tampoco, este modelo necesariamente debe convivir con subjetividades. De aquí, los críticos deducen las objeciones: primero, se haría más difícil mantener entre los funcionarios un espíritu de cuerpo y de lealtad mutua comparable al alcanzado en servicios civiles elitistas como los de Francia y Japón; segundo, se haría más difícil mantener un nivel de calidad profesional entre los altos directivos tan alto y homogéneo como el obtenido en los servicios civiles elitistas ya mencionados; y tercero, los contratos laborales no podrían garantizar que el “mérito” excluya la opinión discrecional de los jefes políticos, y por tanto admite el renacimiento de un sistema de premios vía cargos.

Como las primeras dos objeciones no son convincentes⁵¹, analizamos la tercera. Ella se funda en suponer que el alto directivo negociaría sus condiciones personalizadas y subjetivas con su mandante, que es un ministro político, o una oficina central integrada por partidarios de la coalición de gobierno. Como todos ellos tienen interés en los bienes privados que puede proveer ese Servicio o División, que son aquellos que permiten allegar apoyo político o donaciones para las campañas electorales, sería previsible que exigieran “lealtad política”, es decir, una disposición a colaborar en las metas electorales durante la negociación con los candidatos a alto directivo.

Sin embargo, esa crítica es inválida al tomar las providencias adecuadas. Los candidatos a altos directivos suelen tener una reputación profe-

⁵⁰ En España, los exámenes de admisión son diseñados por el propio cuerpo de funcionarios ya contratados.

⁵¹ La fuente de las primeras dos objeciones es Banco Mundial (1997), p. 108, recuadro 5.6. No son convincentes porque no resulta claro que Chile requiera de una elite con un fuerte espíritu de cuerpo para administrar los Servicios Públicos. Por el contrario, ese espíritu de cuerpo puede constituirse en la base de una organización gremial que negocie ventajas excesivas a costa de la libertad de los ciudadanos y los recursos de los contribuyentes. En segundo lugar, no es claro que todos los Servicios y Divisiones requieran de altos directivos de la máxima calidad profesional disponible en el país, pues en algunos la tarea es más sencilla que en otros, y los sectores no estatales (como empresas privadas y organizaciones sin fines de lucro) también requieren de altos directivos brillantes.

sional o social que defender, por lo que no usarán su cargo para beneficio electoral del partido del ministro por unos pocos cientos de miles de pesos. Esta resistencia aumenta al reconocer que desviar recursos del Estado hacia la prestación de servicios de valor electoral es ilegal —en Chile, la ley de probidad de 1999 fortaleció esas normas. Combinando esto con cierto grado de transparencia en las actuaciones públicas, un alto directivo enfrentaría un alto riesgo de perder su reputación profesional y social si cede a la solicitud del ministro. Ello es improbable para altos directivos profesionales, cuya reputación es de alto valor.

Se deduce entonces que la crítica a la personalización y flexibilidad del contrato sólo tiene validez cuando el ministro selecciona para el cargo a una persona con una modesta reputación profesional o social que defender, y cuando ésta accede a influenciar el destino de sumas muy altas⁵². Luego, basta con que el diseño institucional tome medidas para filtrar esa clase de candidatos, y genere métodos especiales para decidir el destino de sumas altas, para que la modalidad de contratos se libere de esta crítica.

Las recomendaciones de organismos internacionales terminan aquí de un modo impreciso, pues se limitan a advertir que muchos países carecen de la capacidad (institucional) para poner en vigor y administrar los contratos complejos y los controles burocráticos capaces de frenar las arbitrariedades asociadas a la flexibilidad⁵³.

Esta Comisión, por su parte, considera que un diseño institucional prudente hace que la persona que negocia las condiciones laborales con el alto directivo no sea un político de la coalición gobernante. Para lograr esto basta con que las partes clave de la negociación estén a cargo de un cuerpo independiente y autónomo del gobierno. Esos aspectos clave pueden ser la remuneración y una certificación de que los candidatos posean una calificación profesional suficiente. Es más probable que un alto directivo seleccionado y remunerado con independencia defienda con fuerza su reputación profesional y social.

En suma, el sistema de contratos laborales supera la crítica de revivir el sistema de premios vía cargos cuando la subjetividad es controlada en forma adecuada con la colaboración de un ente independiente y un diseño institucional prudente.

⁵² Por ejemplo, si un Jefe de Servicio es responsable de organizar la compra de un bien de capital muy caro (armamento, o una expansión de la línea del Metro) una ayuda del Jefe de Servicio en obtener donaciones de los oferentes al partido político del ministro puede ser remunerada con sumas muy altas. Fue el caso del escándalo de la Dassault en Bélgica, que pagó 5 millones de dólares en coimas al Partido Socialista Belga.

⁵³ Banco Mundial (1997), pp. 100 y 104.

2.5. Lecciones de Nueva Zelanda para Chile

Hasta ahora, muy pocos países han adoptado el modelo de contratos laborales en forma íntegra. Por ejemplo, Gran Bretaña ha optado por mantener vigente el Servicio Civil clásico para los directivos de mayor jerarquía, aunque lo ha modernizado agregando criterios de evaluación más amplios para incluir el liderazgo y otras cualidades subjetivas. En ese país los 2 mil cargos de alta dirección⁵⁴ gozan de un significativo grado de inamovilidad práctica, pues sus contratos son indefinidos y difíciles de terminar por un nuevo gobierno⁵⁵. El contrato laboral de los altos directivos continúa siendo de adhesión, es decir, sin aspectos negociados individualmente, sino que siguiendo estándares fijados en forma uniforme por una oficina central, llamada *Civil Service Selection Board*⁵⁶. Esa decisión puede estar justificada en el caso británico⁵⁷, pero no parece de gran interés para países que ni siquiera cuentan con un Servicio Civil para altos directivos, como Chile.

Desde 1988, Nueva Zelanda ha encargado a un servicio central, llamado *State Services Commission*, seleccionar a los altos directivos y negociar su remuneración. Es natural cuestionar la independencia del State Services Commission de los intereses electorales de la coalición de gobierno, pues su Jefe es designado libremente por el Primer Ministro.

En respuesta, Nueva Zelanda ha tomado la siguiente medida protectora: el Jefe de la State Services Commission sólo puede ser despedido de su cargo si (a) el Gobernador General declara que ha exhibido un mal comportamiento o incompetencia (no puede hacer otros cargos), y (b) el Parlamento adopta una resolución, dentro de 21 días desde la declaración del Gobernador, afirmando que debería ser removido de su puesto. Estos requisitos dotan a este Jefe de Servicio de inamovilidad, pues incluso cuando cambia el gobierno, permanece en su puesto. Además, la ley declara

⁵⁴ Grados 1 a 5 (Bogdanor, 2000). Los cargos de grado 1 eran 33, los de grado 2 eran 110 y los de grado 3 eran 447 en 1996 (Dargie y Locke, 1999).

⁵⁵ Esto ocurre porque la remoción exige una mala calificación del directivo, pero no hay ningún directivo calificado con notas regulares o malas (Dargie y Locke, 1999, p. 188, véase también p. 198). La calificación es hecha por comités y cubre los siguientes aspectos: capacidad de hacerse responsable de la gestión, capacidad de juicio certero, capacidad de influir en otros y competencia profesional (Morgan, 1998).

⁵⁶ El Primer Ministro sólo interviene en la elección de los Secretarios Permanentes (a la par de los ministros políticos) y aún en ese caso su discrecionalidad de decisión está acotada por la ley del Servicio Civil y por una comisión llamada *Senior Appointments Selection Committee*.

⁵⁷ Recordemos que el número de designaciones políticas en ministerios es muy pequeño en G. Bretaña.

explícitamente que “no es responsable ante el ministro en decisiones respecto a empleados individuales”, es decir, en la designación de Jefes de Servicios⁵⁸. Canadá aplica un esquema similar.

Pero en una Constitución parlamentaria como la neozelandesa, el Primer Ministro tiene la mayoría del Parlamento. Es presumible que si el Primer Ministro propone a sus partidarios deshacerse de un jefe del State Services Commission que les impide repartirse los altos puestos públicos o poner en ellos a funcionarios dispuestos a colaborar a la reelección, esto sea aprobado. Por eso, la efectividad del arreglo neozelandés para proteger al Jefe del State Services Commission del despido político depende en último término de la disposición del electorado y la opinión pública. En Nueva Zelandia, ella resulta ser extremadamente puntillosa respecto a abusos de los recursos del Estado, pues tiene más de cien años de tradición de Servicio Civil. Se cree que si el Primer Ministro utilizara alguna vez sus facultades para conceder ventajas a su partido, surgirían inmediatamente competidores en su propio partido que solicitarían un voto de confianza para reemplazarlo en el cargo. Es sólo por esto que el Jefe del State Services Commission no es de la exclusiva confianza de la coalición de gobierno, sino un independiente en la práctica.

¿Es posible replicar en Chile ese resultado del modelo neozelandés, en cuanto a que el Jefe del State Services Commission está en el Poder Ejecutivo y al mismo tiempo es independiente del Primer Ministro? Los valores y tradiciones de la ciudadanía neozelandesa no pueden ser replicados por ley. Chile tiene una tradición de reparto equitativo de los puestos directivos entre los miembros de la coalición de gobierno, tradición que afectaría la independencia de ese Jefe. Además, Chile tiene una Constitución presidencialista, donde el Presidente que usa sus facultades para favorecer a su coalición no puede ser removido por un Congreso que rechace la designación política del Jefe de una eventual State Services Commission.

Es natural temer que una eventual State Service Commission que sea parte del Poder Ejecutivo sería desnaturalizada en Chile, en el sentido de que no sería independiente como en Nueva Zelandia. Por eso, si Chile desea implementar el sistema de contratos laborales, debe buscar una forma alternativa, adaptada a sus tradiciones⁵⁹.

⁵⁸ Véanse artículos 5, 12, 13, 15 y 16 del *State Services Act* 1988 en <http://rangi.knowledge-basket.co.nz>.

⁵⁹ En otros países existe tradición de caudillismo, por lo que la solución propuesta para Chile puede no ser replicable en ellos.

2.6. Tres rutas para Chile

Los antecedentes expuestos permiten concluir que, entre los modelos conocidos, el de contratos laborales es el más atractivo. Ello ocurre en cuanto es el descendiente más moderno del modelo de Servicio Civil, que promueve un *ethos* de servicio público, y al mismo tiempo evita que el crecimiento de la burocracia estatal observado a partir de fines del siglo XIX degenere en clientelismo, es decir, en una explotación ineficiente de sus recursos por parte de las facciones políticas que forman la coalición de gobierno.

Pero además, la modalidad de contratos laborales evita la inamovilidad en el empleo y el monopolio laboral, estimulando un mejor desempeño y eficiencia, permitiendo al mismo tiempo a la coalición de gobierno tomar las riendas del aparato estatal para implementar las políticas votadas por la ciudadanía, superando los obstáculos que pone una burocracia inamovible. Por eso, la Comisión de Reforma del Estado del CEP ha considerado proponer aplicar en el Estado chileno una versión del modelo de Servicio Civil con Contratos Laborales.

Existen alternativas a esta decisión, que conviene revisar. La segunda opción es adoptar un “estado de naturaleza” legal, definido como un marco legal similar al que rige los contratos laborales de las organizaciones privadas. Si bien esta opción admite el sistema de premios vía cargos, tiene la ventaja de otorgar la máxima flexibilidad en la administración del personal directivo. Por ejemplo, una proposición reciente⁶⁰ para los cargos municipales de alta dirección, específicamente los cargos de Director de Obras y de Jefe de Departamento Jurídico es que “se proveerían por concurso público, de acuerdo a los requisitos que haya fijado el Concejo Municipal por mayoría absoluta y en forma pública, más los requisitos mínimos establecidos por la ley. La ley también establecería un contrato base supletorio al contrato general que se adoptaría por acuerdo del Concejo Municipal. Si bien estos contratos se acogerían al código del trabajo y por tanto estos funcionarios serían susceptibles de despido por el alcalde, previo pago de indemnización, la ley establecería que el despido requiere acuerdo del Concejo Municipal”.

Se observa en esta propuesta que no hay Servicio Civil, pues una coalición que cuente con el alcalde y la mayoría simple del Concejo Municipal logra libertad total para remover y designar a los ocupantes de estos cargos directivos, pudiendo designar en ellos a cualquiera de sus adheren-

⁶⁰ Véase R. Costa (1998), “Propuestas de Solución en Materias de Personal y Plantas Municipales”, pp. 132-133.

tes. En el caso opuesto, donde una mayoría del Concejo se opone al alcalde, el alto directivo queda con dos mandantes rivales, lo que permite al directivo jugar a uno contra el otro. En este caso la ausencia de una línea de mando única impide exigir buen desempeño al alto directivo, pues éste encontrará buenas excusas. Por otro lado, los requisitos mínimos establecidos por ley deben necesariamente ser uniformes entre municipios, por lo que esa propuesta desatiende la gran variedad de responsabilidades entre Directores de Obras, por ejemplo aquellos de municipios en expansión urbana versus municipios en contracción. Las remuneraciones de estos directivos tampoco dependerían de la responsabilidad del cargo, sino de la disponibilidad de fondos en el municipio particular, entre los cuales existen grandes diferencias, y de la capacidad negociadora de los distintos alcaldes. En suma, esta proposición establece un “estado de naturaleza” legal, en cuanto admite la aplicación del sistema de premios vía cargos, y al mismo tiempo otorga amplia flexibilidad administrativa a los alcaldes que gocen del apoyo de su Concejo.

Ello no significa que esta propuesta sea inadecuada. Algunos análisis académicos afirman que el “estado de naturaleza” legal puede ser el más eficiente en organizaciones relativamente planas, con pocos niveles de delegación, como son los municipios⁶¹. En efecto, en ellas los políticos electos pueden mantener personalmente el control de sus funcionarios, y por ello pueden exigirles un nivel de producción de servicios públicos acorde con la exigencia de su electorado. Por otro lado, advertimos que la experiencia con las máquinas electorales surgidas en las grandes ciudades de Estados Unidos y América Latina durante el siglo XX —aunque no en Chile— sugiere que en municipios grandes este marco legal puede conducir a un dominio del sistema de premios vía cargos (Rehren, 2000).

Una tercera opción para Chile es aplicar el Servicio Civil clásico a los directivos de segundo nivel del Estado central (unos 2.300 a 8.400 cargos, según la fuente), dejando fuera de él a los directivos máximos de cada Servicio Público y Dirección (unos 200 cargos) que continuarían siendo de la exclusiva confianza del Presidente de la República. Es decir, los ocupantes de los cargos directivos de segunda línea pasarían a ser inamovibles, su remuneración sería determinada por ley, y el ascenso a esos cargos se haría por concurso. En cambio, los directivos máximos serían libremente despedidos y designados por la coalición de gobierno. Este es, en términos gruesos, el esquema aplicado por nuestra fallida democracia hasta 1973 y en muchos países de América Latina, a los altos directivos.

⁶¹ Véase Johnson y Libecap (1994), cap. 2.

Este esquema es un “estado de naturaleza” legal para los máximos puestos directivos, pues permite designar a militantes que no cumplen con los requisitos profesionales para el cargo, admitiendo el sistema de premios vía cargos en el nivel donde es más dañino. Al mismo tiempo, los directivos de segundo nivel quedan protegidos por el Servicio Civil clásico, pues en la práctica gozan de inamovilidad, y las remuneraciones de los directivos de segundo nivel pasan a ser inflexibles. Como en todo Servicio Civil clásico, es difícil estimular un buen desempeño en esos directivos. Otros costos son que la coalición de gobierno se enfrenta a la inercia burocrática y no puede implementar su programa, por lo cual se diluye su responsabilidad frente a los votantes.

Una variante de esta propuesta es extender hacia los altos directivos de segundo nivel el actual Estatuto Administrativo que protege a parte de los funcionarios de jerarquía inferior (Marcel, 2000, p. 41). Una cuestión relacionada es la amplitud de los concursos para llenar los cargos directivos de segundo nivel. Se ha propuesto restringir esos concursos a candidatos que provengan de puestos en la administración pública (aunque de cualquier Servicio).

Las críticas a esta opción son varias. Primero, esto significaría excluir a candidatos del sector privado, con o sin fines de lucro, lo cual no se justifica. Segundo, debido a las actuales características del Estatuto Administrativo, el ascenso sería por antigüedad desde cargos administrativos sin experiencia directiva. Tercero, esto significa fijar las remuneraciones de los altos directivos de segundo nivel en una ley que dicta en forma contigua y simultánea las remuneraciones del personal de jerarquía inferior. Los antecedentes de esta sección sugieren que esta variante agudiza los problemas para exigir desempeño a los directivos de segundo nivel, dificulta establecer remuneraciones atractivas para los altos directivos, y priva al gobierno de ejecutores de buena calidad. Además, mantiene los problemas con los directivos máximos, que continuarían en un “estado de naturaleza” legal.

Al considerar las ventajas y desventajas de las tres estrategias revisadas, la Comisión de Reforma del Estado del CEP se inclina por la primera para el caso del Estado central chileno, es decir, por un sistema de Servicio Civil para los altos directivos, en la modalidad de contratos laborales, que es la liderada por Nueva Zelanda. Por eso, nuestra primera recomendación es:

R.1 Se recomienda aplicar a los altos directivos del Estado central chileno una versión del modelo de Servicio Civil con Contratos Laborales. Este consta de los siguientes elementos:

- a) *Contratación basada en el mérito como filtro primario. El mérito se define en forma amplia, incluyendo experiencia en cargos de res-*

- ponsabilidad ejecutiva, capacidad de liderazgo e innovación y una conducta intachable por períodos duraderos.*
- b) *La búsqueda se realiza competitivamente desde el universo de candidatos más amplio posible.*
 - c) *Motivación basada en el logro de metas concretas, en el espíritu de servicio público, y en una remuneración en niveles comparables con los pagados por empresas o corporaciones privadas a altos directivos de responsabilidad y prestigio similar al del cargo ejercido.*
 - d) *Remoción por incumplimiento de metas, según el juicio del superior jerárquico con responsabilidad respecto al desempeño del Servicio o División respectivo.*
 - e) *Aplicación de reglas laborales diferentes de las que corresponden a los funcionarios administrativos, profesionales, técnicos y auxiliares que no son directivos.*
 - f) *Aplicación de reglas laborales diferentes a los funcionarios responsables de la formulación de políticas de gobierno, que deben ser de total confianza política.*

En consecuencia, no se recomienda aplicar a los altos directivos marcos legales similares a los que rigen los contratos laborales de las empresas y organizaciones privadas. Tampoco se recomienda extender el estatuto administrativo que hoy día cubre en Chile a empleados de menor jerarquía hacia los altos directivos de segundo nivel. En el resto de este informe proponemos una modalidad concreta para materializar esta recomendación, que toma en cuenta las realidades institucionales de Chile.

3. LA SITUACIÓN INICIAL: LOS ALTOS DIRECTIVOS EN EL ESTADO CHILENO

La forma particular que toma nuestra propuesta está muy influenciada por el régimen que viven los altos directivos del Estado chileno en la actualidad. Por eso esta sección revisa esa situación con detalle.

Para describir la situación actual del Estado central, es necesario distinguir tres estratos dentro del personal de los organismos ejecutores del mismo⁶²: los máximos directivos, los directivos de segundo nivel que están

⁶² Los “organismos ejecutores del Estado central” excluyen a los municipios, a las empresas públicas y con participación estatal controladora, a los poderes y órganos del Estado autónomos del Ejecutivo, a las Fuerzas Armadas y a las Fuerzas de Orden y Seguridad (Carabineros).

debajo de los anteriores y ocupan los tres primeros niveles jerárquicos de cada Servicio o División del Poder Ejecutivo, y el resto del personal, que incluye profesionales, técnicos, administrativos y auxiliares. Aquí describiremos solamente a los altos directivos.

3.1. Selección y remoción de altos directivos

El Cuadro N° 1 muestra una estimación del número de altos directivos que existían en el Estado central chileno en 1998. Ella está basada en una definición conservadora de carácter legal, que explicaremos a continuación.

Las cifras del Cuadro N° 1 usan una definición conservadora de alto directivo. Otras definiciones señalan que al 30 de mayo de 1999 los “directivos” sumaban 8.392 personas⁶³. También se cree que el número de funcionarios públicos en los grados 1 a 4 de la escala única de remuneraciones, o que no estando en esa escala reciben remuneraciones de nivel similar, supera las cifras del Cuadro N° 1. Las cifras oficiales respecto a los funcionarios a contrata en esos grados son reservadas⁶⁴. Debe tomarse en cuenta, además, que el art. 13 del D.L. 1.608 de 1976 autorizó a los ministros a contratar hasta 15 profesionales técnicos o expertos “para realizar labores permanentes y habituales del Servicio o institución a que sean asignados”. Estos nombramientos son *adicionales* a otros 15 asesores altamente calificados que cada ministro puede contratar, según el art. 13 del D.L. 1.608 de 1976, y que son cargos de confianza política, no ejecutivos. Además, el art. 15 del D.L. 3.477 de 1980 otorgó a los ministros la facultad de “incrementar (esas) contrataciones hasta en cinco personas por Servicio dependiente o que se relacione con el Ejecutivo por su intermedio”. Potencialmente, este grupo de directivos podría alcanzar a 905 personas, con un grado de traslape desconocido con los del Cuadro N° 1⁶⁵.

La definición conservadora de alto directivo se funda en un hecho legal: todos esos cargos son de la “exclusiva confianza” de la coalición gobernante, sea en forma directa (los máximos directivos) o indirecta (los demás). La exclusiva confianza es una figura legal que entrega discrecional-

⁶³ Dirección de Presupuestos, *Estadísticas de las Finanzas Públicas 1990-1999* (2000), Cuadro “Dotación efectiva del personal civil del gobierno central”, p. 130.

⁶⁴ Los funcionarios con sueldos de grados 1 al 4 en cargos de planta provistos, excluyendo a los a contrata, eran, a mayo de 2000, los siguientes: 1.433 en la escala única, 205 en Servicios Fiscalizadores y 14 en cinco instituciones afectas al D.L. 1.953, para un total de 1.652.

⁶⁵ Como existen 18 ministerios y 127 Jefes de Servicio, se trata de $18 \times 15 + 5 \times 127 = 905$ personas máximo.

CUADRO N° 1: ALTOS DIRECTIVOS EN EL ESTADO CENTRAL DE CHILE, 1998

A) Directivos máximos		
Jefes de servicio		127
Jefes de servicios de Salud:	(29)	
Jefes de servicio no Salud:	(98)	
Jefes de división en ministerios		+ 64
Total directivos máximos		191
B) Directivos del segundo nivel (1)		
En servicios públicos		1.846
En servicios de Salud:	(231)	
En servicios no Salud:	(1.615)	
En divisiones de ministerios		+ 719
Total directivos segundo nivel		2.565
Gran total altos directivos:		2.756

(1): Se definen como los cargos de la exclusiva confianza del Jefe de Servicio o del subsecretario, en su caso, que desempeñan funciones ejecutivas. Sólo se reportan los cargos de Subdirectores, Directores Regionales de Servicio, y Jefaturas inmediatas al Jefe Superior del Servicio. Excluye a los asesores de los ministros, subsecretarios e intendentes, pues se consideran relacionados con la definición de políticas y no ejecutivos, al igual que los 93 embajadores y los 169 Seremi. Excluye a los empleados a contrata que han recibido delegación de facultades ejecutivas de su superior, aunque esas facultades sean comparables a los de Directores Regionales y otros que sí están incluidos en este cuadro.

Fuente: Rajevic, Goya y Pardo (2000), cuadros 6, 7 y 8.

alidad total⁶⁶ para remover y designar al ocupante del cargo, sin pago de indemnización. Aún así, las cifras del Cuadro N° 1 subestiman el total, pues la legislación también permite delegar funciones directivas a personas bajo la dependencia jerárquica del Jefe de Servicio o División, que estén en la categoría laboral llamada “a contrata”, donde son designados libremente y son removidos sin aviso ni indemnización⁶⁷. Estas personas no aparecen en el listado de cargos que por ley son de exclusiva confianza y que es la base de la información en el Cuadro N° 1, a pesar de que muchos de ellos son altos directivos de segundo nivel. No conocemos cifras oficiales respecto al número de contratas que han recibido delegación de facultades directivas.

⁶⁶ Existen ciertas restricciones modestas a la designación. El art. 42 de la Ley de Bases exige que el designado cumpla con los requisitos generales de ingreso a la administración pública (los que son cumplidos por todo el personal auxiliar, por ejemplo) y los que para casos especiales exijan las leyes.

⁶⁷ El único requisito para despedir sin aviso a un empleado a contrata es que el decreto de nombramiento establezca que éste continuará hasta que lo disponga la autoridad que nombra. Si no establece nada al respecto, un empleado a contrata siempre puede ser removido al final de cada año calendario.

La aplicación de la exclusiva confianza a al menos 2.756 altos directivos que realizan funciones ejecutivas, no asesoras, implica que la ley chilena no establece un sistema de Servicio Civil, sino un “estado de naturaleza” legal, que admite la aplicación del sistema de premios vía cargos. En efecto, no existen obstáculos legales para que la coalición gobernante designe en cualquiera de estos 2.756 puestos a cualquiera de sus adherentes. Afortunadamente, han existido fuerzas y argumentos de otro tipo que en los últimos diez años han impedido ese desenlace, que describimos más adelante.

3.2. Remuneraciones de altos directivos

En Chile tampoco existe una ley que gobierne las remuneraciones de los altos directivos en forma separada de los demás funcionarios, confirmando la ausencia de un sistema de Servicio Civil para altos directivos. En efecto, coexisten tres leyes de remuneraciones para los distintos Servicios y Direcciones: (a) la Escala Única, creada en 1974 y que en 1998 cubría a 105 entidades. No es única porque incluye asignaciones adicionales diferentes para distintas instituciones, que en algunos casos son muy significativas; (b) la Escala de Fiscalizadores, creada en 1981 y que en 1998 cubría a 11 entidades⁶⁸. Tampoco es única porque incluye remuneraciones adicionales diferentes para distintas instituciones, que también son muy significativas; y (c) las normas del D.L. 1.953 de 1977, que se aplica a otras 11 instituciones y establece un sistema propio para cada institución, acordado por resolución conjunta suscrita por los ministros del ramo, Hacienda y Economía. Estas tres leyes cubren por igual a los altos directivos y a los funcionarios de jerarquía inferior.

La práctica chilena en materia de remuneraciones directivas no se limita a un régimen legal heterogéneo, pues a lo anterior debe sumarse que en la práctica los Jefes de Servicio y de División han gozado de discrecionalidad para fijar remuneraciones informales de sus subordinados. Esto ha tomado al menos dos vías, cuya importancia relativa se desconoce. Primero, las autorizaciones informales para reducir la dedicación, descartando la exclusividad que se espera de un alto directivo. Se permite, por ejemplo, realizar trabajos para otros empleadores, domésticos o extranjeros durante temporadas prolongadas. Son varios los altos directivos que han mantenido empresas consultoras para prestar servicios, sobre todo en el extranjero, a

⁶⁸ A partir de la Ley 19.701 (*Diario Oficial*, 28 diciembre de 2000) cubre a sólo 5 entidades, pues las remuneraciones de los Institutos CORFO pasaron a regirse por el Código del Trabajo.

veces subcontratando al personal de inferior jerarquía del mismo Servicio público donde ellos son directivos. Segundo, suplementar las remuneraciones de los altos directivos por medio de contratos de honorarios, tanto directamente con el mismo directivo, como en forma indirecta contratando servicios a sociedades de profesionales de propiedad de los altos directivos. Estos suplementos benefician también a algunos Jefes de Servicio, subsecretarios y ministros. Incluso en algunos casos ciertos ministros han recibido suplementos de remuneración originados en los “fondos reservados” de la Presidencia de la República, los cuales no son rendidos en detalle a la Contraloría General de la República. No existe información oficial respecto a estas operaciones.

En la práctica, el número de altos directivos a honorarios ha sido sustancial en los años 90 en Chile. Una investigación de Contraloría (1999) estableció que el número de personas naturales con contratos de honorarios que sumaron al año más de \$6 millones (12 mil dólares, dos veces el salario medio anual), alcanzó a 465, pero no existe información pública respecto a cuántos de ellos corresponden a suplementos salariales para altos directivos, y cuántos son altos directivos adicionales a los del Cuadro N° 1. Esta cifra no considera a aquellas personas que reciben honorarios a través de sociedades, pues no existe información oficial centralizada y coordinada respecto a cuántos de los socios y gestores de las sociedades que prestan asesorías al Estado son altos directivos públicos.

Es un hecho público que este marco legal ha permitido en algunos casos establecer “plantas paralelas”, es decir, grupos de empleados a contrata que han recibido delegación habitual de funciones permanentes del Estado, situación no autorizada por ley, aparte de la ley de presupuestos que provee los fondos. Los dos casos conocidos están en el ministerio de Obras Públicas (Unidad de Concesiones) y en el ministerio de Relaciones Exteriores. Así, Chile parece ser el único país del mundo con un Estado relativamente avanzado y prestigiado que cuenta con un sistema legal para los altos directivos públicos que es un “estado de naturaleza”, que admite premiar los servicios políticos con empleos públicos.

3.3. Cómo el Estado chileno escapó al sistema de premios vía cargos en los 90

Existe evidencia empírica de que en el Estado chileno de los años 90 no se desarrolló un sistema de premios vía cargos o clientelista, a pesar de que el marco legal lo permitía. En efecto, el Estado chileno ha mantenido

un nivel de eficiencia relativamente alto en las comparaciones internacionales, mantiene un *ethos* propio que promueve la vocación de servicio público y ha sido bien calificado en encuestas a inversionistas extranjeros (Marcel, 2000). No hay evidencia que permita afirmar que estas facultades discrecionales de fijación de salarios, de despido y designación hayan sido usadas masivamente para pagar favores ni para financiar parte de los esfuerzos electorales de la coalición de gobierno.

Las razones para este éxito obtenido por el Estado chileno en los años 90 pueden ser muchas, y no pretendemos determinar su importancia. Sólo mencionamos algunas de ellas. Destaca la presencia de un *ethos* de servicio público arraigado entre los empleados públicos y la población en general, y una fuerte tradición fiscalizadora radicada en la Contraloría General de la República, que en muchos casos actúa por presencia (Meyer y Meyer, 2000). Otra posible razón son las medidas a favor de la transparencia y de la modernización de la gestión pública que adoptó el gobierno del Presidente Frei Ruiz-Tagle⁶⁹. También podría influir el hecho de que el rápido crecimiento económico ocurrido en 1984-1998 permitió competir en política electoral repartiendo subsidios explícitos financiados con impuestos, situación que redujo el atractivo relativo del clientelismo como estrategia política.

A esta lista de razones conviene agregar la acción combinada del fuerte presidencialismo que impone la Constitución de 1980 y la centralización de la responsabilidad fiscal en el ministro de Hacienda. La evidencia empírica internacional muestra que al concentrar la responsabilidad política por el desempeño fiscal, se induce al ministerio de Hacienda a establecer un férreo control sobre los empleos y las remuneraciones públicas. A favor de esta hipótesis está el hecho de que las remuneraciones formales de los altos directivos del Estado chileno son notoriamente inferiores (cerca de la mitad) a las pagadas por organizaciones privadas a cargos de similar prestigio (Rajevic *et al.*, 2000)⁷⁰.

La amplia libertad y flexibilidad de gestión que permite el actual marco legal ha impedido que el gobierno eluda las críticas culpando a una burocracia inamovible, pues ella no existe. Al concentrar la responsabilidad por la producción de buenas políticas públicas y por su eficiente ejecución, el marco legal ha favorecido un buen resultado. Esta presión ha aumentado

⁶⁹ Uno de los resultados de esos esfuerzos fue la creciente aceptación por los funcionarios públicos del Estado central de los valores de una gestión moderna, como son la eficiencia y el estímulo al buen desempeño.

⁷⁰ Sin embargo, los suplementos informales y las autorizaciones para reducir la dedicación han permitido al Estado chileno mantener ocupado un gran número de sus puestos directivos con personal calificado.

a partir de la elección de 1999-2000, cuando la alternancia en el Poder Ejecutivo pasó a ser una posibilidad.

Sin embargo, la evidencia histórica internacional sugiere que estos mecanismos de control son frágiles, y quizá no sean capaces de impedir que Chile se mueva gradualmente hacia el sistema de premios vía cargos. Ese movimiento se aceleraría en ambientes menos favorables, incluyendo fases recesivas y populistas. De hecho, Chile ya recorrió ese camino entre 1931 y 1973, época en la que la democracia chilena se debatió en un clientelismo que ha sido ampliamente documentado, a pesar de que el marco legal era notoriamente más restrictivo que el vigente desde 1990 (Rehren, 2000)⁷¹.

Con la legislación vigente en Chile desde 1990, los futuros ministros de Hacienda no pueden impedir que los Jefes de Servicio que llegaron a su puesto gracias al apoyo de un partido de la coalición de gobierno, llenen algunos cargos de segunda línea con recomendados por ese favor al partido, ni que autoricen a algunos directivos de segunda línea a reducir la dedicación al cargo. Se permite a cualquier gobierno reservar los puestos de ciertos Servicios para la explotación ordenada por algún partido de la coalición, por ejemplo el INDAP, el SESMA o Chiledeportes⁷².

Esta posibilidad preocupa, pues algunos políticos importantes han descrito el actual sistema de designación de directivos como “la subordinación clientelística del presente”⁷³. En enero de 2001, importantes legisladores de un partido de gobierno se opusieron públicamente a la remoción del director de Chiledeportes y su reemplazo por una persona que no pertenece a ese partido, y declararon que “fueron muy firmes en expresar su indignación por los intentos de arrebatar el cupo al socialismo... atentando contra

⁷¹ Hasta 1973, los cargos de altos directivos afectos al sistema de exclusiva confianza se limitaban a directivos máximos, es decir, unos 200 cargos. La situación legal descrita en el Cuadro N° 1 existe sólo a partir de la reforma del 10 de marzo de 1990, que extendió la calidad de exclusiva confianza del máximo directivo a los 2.565 directivos de segundo nivel que ocupan los siguientes tres grados jerárquicos (Artículo 51 de la Ley de Bases de la Administración del Estado, 18.575, y Artículo 7 del Estatuto Administrativo, 18.834). Esa reforma parece haberse originado en la creencia de que la designación partidista es un costo fijo, no evitable con mejores diseños institucionales (entrevista a Leontina Paiva, ex abogada de Personal de la Dirección de Presupuestos).

⁷² El INDAP es el Instituto de Desarrollo Agropecuario, que distribuye crédito y asistencia técnica subsidiada en los sectores rurales, por lo cual posee un potencial de influencia electoral. El SESMA es el Servicio de Salud y Medio Ambiente, que posee discreción para denunciar violaciones de las normas de protección del medio ambiente por parte de empresas, por lo cual posee un potencial para extorsionar donaciones políticas. Chiledeportes es el nombre habitual del Instituto Nacional del Deporte, que cuenta con un amplio presupuesto para regalar implementos y equipamiento deportivo, regalos que pueden tener influencia electoral.

⁷³ (Diputado) Carlos Montes, “Dirección Pública y Mundo Político” (1998), p. 231.

los equilibrios políticos en la Concertación”⁷⁴. A pesar de esta presión, el nuevo director fue mantenido en su puesto por el Presidente Lagos. Por otro lado, en abril de 2001, el Director del INDAP renunció aduciendo “problemas con parlamentarios que representan zonas agrícolas”⁷⁵.

Esta evidencia puede interpretarse de diversas maneras, y no pretendemos dilucidar la cuestión. Algunos calificaron al sistema de designación de Jefes de Servicios que rigió en los años 90 como un “partidismo”, entendido esto como (tomar en cuenta) “a qué partido político pertenece el Jefe de Servicio” para mantener los equilibrios, lo cual no significa que un puesto específico estuviese reservado a un partido específico⁷⁶.

En forma separada, existieron episodios de abuso, como el escándalo de las indemnizaciones en empresas públicas en el año 2000. Sin embargo, ese caso provocó una reacción del Presidente Lagos y de algunos partidos, que exigieron la renuncia de los involucrados, a menos que devolviesen esos fondos, en el caso de quienes continuaran en la administración pública. Las acusaciones de fraude por los políticos de oposición pueden ser electoralmente efectivas, pero tienen un efecto ambiguo sobre la calidad de la gestión. Por una parte, la fiscalización es un estímulo adicional a mejorar, pero como en muchos casos esa crítica es percibida como electoralmente interesada, algunos directivos reaccionan ocultando información de gestión que no es favorable o es ambigua. El conocimiento de que algunos colegas obtuvieron condiciones excepcionales o escandalosas podría generar desmotivación entre los altos directivos que han aceptado remuneraciones moderadas a cambio del honor del servicio público. En este escenario el desempeño puede caer, y al aumentar el riesgo de alternancia en el poder, puede proliferar el fraude en beneficio personal entre altos directivos desmotivados.

Los estados con Servicio Civil han demostrado ser capaces de resistir los altibajos económicos y políticos, de manera de bloquear en forma permanente el desarrollo del sistema de premios vía cargos. Además, cuando toman la modalidad de contratos laborales, han logrado un desempeño eficiente de los altos directivos. A ello se suma la neutralización del daño que crea en la confianza pública los escándalos sucesivos, que son manejados como arma electoral.

⁷⁴ Véase reportaje titulado “PS defiende su derecho a cargo en Chiledeportes: Agitada reunión en La Moneda”, *El Mercurio* de Santiago, 30 enero de 2001, p. C1.

⁷⁵ Véase declaración de Maximiliano Cox, en *El Mercurio* de Santiago, 11 de abril de 2001, p. C5.

⁷⁶ Véase ponencia del diputado Andrés Palma, “Lo Político en los Criterios de Selección” (1998), p. 234.

3.4. Iniciativas para establecer un Servicio Civil

Durante sus primeros once años, los gobiernos de la Concertación no han presentado proyectos de ley para abandonar el “estado de naturaleza” legal que rige en Chile para los altos directivos. En el gobierno del Presidente Aylwin, ese marco legal fue considerado flexible y favorable, y no fue cuestionado. El gobierno del Presidente Frei Ruiz-Tagle orientó parte de su programa hacia modernizar el Estado: buscó elevar la preocupación por los resultados y la calidad de la gestión en la administración pública, desarrollando iniciativas que privilegiaron mejoras a la forma de administrar por sobre grandes reformas legales. Esas iniciativas fueron coordinadas por un “Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública” (CIMGP).

En materia de Servicio Civil, que es el tema de este informe, el gobierno del Presidente Frei Ruiz-Tagle destinó a él el IV Encuentro Internacional sobre Modernización del Estado, ocurrido en Santiago los días 18 y 19 de junio de 1998⁷⁷. Este encuentro recopiló la información respecto a la experiencia internacional y las experiencias chilenas sobre gestión de la modernización en el sector público. Ese gobierno también desarrolló un anteproyecto para un Estatuto de la Dirección Pública, pero no fue publicado y fue legado al gobierno del Presidente Lagos.

Aparentemente, esos esfuerzos gozaron de la oposición de varios partidos y muchos políticos. Esto no debe extrañar, pues la experiencia internacional respecto a la introducción de un Servicio Civil es coincidente: en la mayor parte de los casos el Servicio Civil ha sido resistido por los dirigentes políticos de segundo nivel. Un motivo habitual es que en las extensas burocracias modernas, esos dirigentes reciben el poder delegado de recomendar designaciones en los puestos del Estado, de parte de los líderes nacionales⁷⁸.

En el caso chileno pueden existir elementos adicionales. El diputado Carlos Montes, por ejemplo, ha sostenido que los parlamentarios y dirigentes de partidos no encuentran interlocutores interesados en el Estado central: “Muchas veces se considera como un ruido político inadecuado que los parlamentarios y los dirigentes políticos planteen problemas respecto de los Servicios. No existe la capacidad de procesar esas dificultades y de analizar lo que se puede hacer”⁷⁹. Esto puede interpretarse como que los asesores de

⁷⁷ Las ponencias fueron recogidas en el libro editado por el CIMGP, *Dirección y Gerencia Pública: Gestión para el Cambio* (1998).

⁷⁸ Véase sección 2 de este informe, *supra*.

⁷⁹ Véase ponencia de Carlos Montes, “Dirección Pública y Mundo Político” (1998), p. 231.

los ministros y subsecretarios no están cumpliendo bien el rol de coordinación política que les corresponde. La solución sería fortalecer a los asesores de nivel político, pues no conviene transferirlo más abajo al nivel de los Jefes de Servicio y División, cuya función debería ser esencialmente ejecutora e imparcial.

Otro aspecto que ha demorado el avance es que en muchos servicios las metas de su acción no cuentan con consenso dentro del gobierno de turno, por lo que no hay acuerdo sobre qué hacer. El qué hacer podría influir también en la definición del perfil del puesto de Jefe de Servicio. Sin embargo, en muchos casos los gobiernos no han decidido explícitamente qué hacer, en parte porque existen divisiones internas al respecto. Cuando el Presidente opta por no imponer su línea, y omite un pronunciamiento, deja al directivo seleccionado la labor de compatibilizar las demandas en conflictivos.

En un Servicio Civil con contratos laborales, este problema puede ser enfrentado de dos maneras: primero, el ministro define qué quiere, asumiendo la responsabilidad política, y a partir de esa definición se busca al directivo más apropiado. Segundo, el ministro no define claramente qué quiere, pero busca a un Jefe de Servicio con capacidad de planificación estratégica para que le ayude a decidir qué querer. En ninguno de estos casos se permite que el Jefe de Servicio sea un político autónomo de su ministro, aunque en el segundo debe cumplir una labor asesora en cuanto a la estrategia. Esto es importante, porque muestra la alta capacidad del esquema de contratos laborales de adaptarse a estas complejidades.

4. LA PROPUESTA: UN CONSEJO DE LA DIRECCIÓN PÚBLICA

En esta sección la Comisión de Reforma del Estado del CEP precisa su propuesta para instalar en Chile un Servicio Civil para altos directivos, en su modalidad de contratos laborales. La ventaja central del sistema de contratos laborales sobre el Servicio Civil clásico, es que recurre a técnicas más efectivas de gestión de personal. Enfatizan el logro de metas y aseguran que los órganos ejecutores queden bajo el firme control de sus mandantes, que son los ministros y subsecretarios, que diseñan planes y políticas siguiendo las instrucciones de las autoridades electas. Desde el punto de vista de la experiencia chilena reciente, la modalidad de contratos laborales presenta la ventaja adicional de exigir modificaciones relativamente menores a la práctica de las últimas décadas de dotar al gobierno de amplia libertad y flexibilidad de gestión, que ha dado un buen resultado.

La experiencia internacional demuestra que el orden de estas reformas es crucial para su éxito. La Comisión estima que conviene iniciar las reformas en la esfera del personal directivo⁸⁰. El motivo es que la presencia de altos directivos bien calificados, motivados y dedicados en los órganos ejecutivos del Estado facilita significativamente la solución de los demás temas. Una reforma de las remuneraciones del personal administrativo de jerarquía inferior, en cambio, significa un costo fiscal mayor y puede presentar obstáculos políticos importantes.

Se propone a continuación un sistema de Servicio Civil de contratos laborales para su aplicación a la selección de los altos directivos de Servicios y Divisiones y la fijación de sus remuneraciones. Para ello revisamos cuatro alternativas de diseño institucional para los entes que colaborarían en la selección del personal directivo.

4.1. Diseños alternativos

4.1.1. Empresas privadas para seleccionar a altos directivos públicos

Se ha propuesto exigir a los ministros y subsecretarios recurrir a empresas privadas de búsqueda y selección de ejecutivos para seleccionar a altos directivos públicos, dejando el resto del marco legal como está. Esto es atractivo en cuanto permite acceder a su experiencia, y a las ventajas del perfeccionamiento permanente que engendra la competencia en las labores privadas⁸¹. También permite acceder a la alta capacidad de procesar muchas búsquedas con rapidez, tal como lo requiere la alternancia en el Poder Ejecutivo. Éste ha sido el diseño utilizado por el Presidente Fox de México a partir del año 2000.

La crítica a este diseño es que las empresas privadas de selección de ejecutivos no pueden impedir que el gobierno priorice la afinidad política por sobre el mérito profesional al seleccionar altos directivos. En efecto, esas empresas no pueden independizarse de las preferencias de su mandante, en este caso el ministro o subsecretario, que son miembros activos de la coalición gobernante.

Su dependencia de los deseos del mandante se debe a que estas empresas privadas tienen fines de lucro, y a que sus utilidades dependen de la rapidez con que logran llenar el cargo ejecutivo. En efecto, esa rapidez

⁸⁰ Recomendación del Banco Mundial (1997), p. 110.

⁸¹ Además, como las empresas de selección de ejecutivos acceden a redes internacionales de información, su participación permitiría a los órganos de la administración del Estado acceder a postulantes de calidad que residan fuera del territorio nacional, sean chilenos o extranjeros.

determina el costo acumulativo del esfuerzo de búsqueda, pero ella es influenciada por el mandante por la vía de demorar o adelantar su decisión. En concreto, si el ministro desea incentivar a una empresa privada de selección de personal a proponerle un determinado candidato con bajos méritos pero políticamente afín, puede hacerlo rechazando una y otra vez los nombres propuestos. Esto obliga a la empresa de selección de ejecutivos a seguir buscando y asumiendo costos, incluyendo la pérdida de reputación por la deserción de postulantes molestos con las demoras, sin que su honorario aumente en la misma proporción. Este incentivo es más agudo cuando parte del honorario es contingente a la aceptación de un candidato, pero subsiste aunque la totalidad del honorario está fijado a todo evento⁸².

En definitiva, estos incentivos pueden empujar a cualquier empresa de selección de ejecutivos a optar por una estrategia diferente: adivinar las preferencias del ministro y recomendar a sus afines aunque el mérito de esos candidatos sea inferior⁸³. Como los partidos de la coalición saben que el ministro puede aplicar estos incentivos, le exigirán a su vez que lo haga para cumplir las cuotas de cargos acordadas previamente.

Por otro lado, las empresas de selección de ejecutivos que detectan que el candidato recomendado no cumple el perfil del cargo, o advierten que el perfil del cargo fue ajustado para que cupiera un candidato recomendado, y por ello perciben una menor probabilidad de éxito del directivo en su cargo, enfrentan un dilema: ceder y reducir sus costos en el corto plazo, versus resistir, defender la reputación y reducir el riesgo de que el ministro ejecute la garantía de calidad de servicio que es habitual⁸⁴. En la práctica, el ministro puede despedir a la empresa que lo entraba y contratar a otra con criterios más flexibles en este delicado dilema. Sería difícil para la ciudadanía saber si el ministro rechaza a las empresas más reputadas porque sus honorarios son caros —de hecho, lo son⁸⁵— o porque no ceden a sus instrucciones.

⁸² En efecto, aun con un pago fijo la empresa de selección de ejecutivos gana más cuando su candidato es aceptado rápidamente y el mandante se declara complacido, pues ello fortalece su reputación.

⁸³ Según informes que recibió esta Comisión, esto es lo que ocurrió en la empresa Colbún S.A., cuando debió llenar un cargo ejecutivo a mediados de los 90 en su época estatal, antes de ser privatizada. Para tener éxito en la búsqueda, la empresa de selección de ejecutivos se preocupó de averiguar los colores políticos considerados aceptables, y su lista fue integrada casi exclusivamente por nombres que cumplían esas preferencias. La empresa de selección de ejecutivos tuvo éxito y cobró su honorario.

⁸⁴ Una garantía habitual es que si el directivo elegido renuncia o es despedido dentro de seis meses, la empresa de selección de ejecutivos buscará un reemplazante en forma gratuita.

⁸⁵ Algunas empresas internacionales de selección de ejecutivos que operan en Chile cobran honorarios iguales a 3 sueldos mensuales brutos del directivo. Véase estimación de costos en el Anexo 2.

Se puede intentar enfrentar esta situación restringiendo a los ministros a contratar empresas de selección de ejecutivos que pertenezcan a un registro, donde sólo serían admitidas las más serias, en base a su desempeño histórico. El problema es que la expulsión y el ingreso al registro serían decididos por personas del Poder Ejecutivo, es decir, por miembros de la misma coalición gobernante a la que se intenta controlar. ¿Habría algún funcionario dispuesto a sacar a una empresa del registro porque estuvo de acuerdo con un ministro en designar a un determinado candidato? El ministro podría evaluar favorablemente el desempeño de ese candidato sólo para protegerlo (si es del mismo partido) y evitarse críticas. ¿No es más probable que se saque del registro a la empresa que rehúsa aceptar recomendados políticos? La expulsión y el ingreso al registro tampoco pueden ser decididos por el Senado, pues se partidizaría en exceso. La Contraloría y el Banco Central no tienen conocimiento técnico en esta área.

Tampoco es prudente descartar la posibilidad de que las nuevas empresas de selección de ejecutivos, formadas por dirigentes de los partidos de la coalición de gobierno o por personas relacionadas con ellos, adquieran ventaja en la competencia entre empresas de selección de ejecutivos. Alternativamente, algunas empresas de selección de ejecutivos ya establecidas podrían incorporar como socios a las personas relacionadas con los dirigentes de los partidos de la coalición de gobierno. Ellas competirían ventajosamente, alegando diferencias legítimas de criterio con las demás empresas no tan bien contactadas. Debido al alto volumen de operaciones de selección de personal directivo que realiza el Estado central, estas empresas podrían acreditar volúmenes razonables de facturación, personal dedicado y experiencia.

En suma, las empresas privadas de selección de ejecutivos ofrecen un valioso aporte técnico, que proponemos aprovechar en nuestras recomendaciones R.9 y R.21, pero ellas no parecen capaces de impedir que un ministro o subsecretario dé prioridad a recomendados de su coalición. Por ello, el enfoque que se limita a solicitar la actuación de empresas de selección de ejecutivos, implica admitir que el Presidente ceda a los partidos un número similar de puestos en órganos ejecutores al número que admite el “estado de naturaleza” legal vigente. Las empresas privadas de búsqueda de ejecutivos, por sí solas, no permiten superar la situación de “estado de naturaleza” legal, que es compatible con un sistema de premios vía cargos. Por estas razones,

R.2 La Comisión no recomienda un estatuto de altos directivos donde los ministros, subsecretarios o cualquier otra persona de confianza

política encargan la selección de los altos directivos de los órganos ejecutivos del Estado a empresas privadas de selección de ejecutivos, pues esa medida no satisface la R.I.

4.1.2. Una Oficina Central de Altos Directivos en la Presidencia

Otra alternativa es establecer en Chile una oficina central de personal. Si bien en la superficie se parecería a la State Services Commission de Nueva Zelandia, la diferencia central es que esta oficina sería de la confianza del Presidente de la República⁸⁶. Supongamos que la eventual Oficina Central de Altos Directivos (OCAD) sería una División del Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Esta es la opción adoptada como hipótesis de trabajo por el Ministerio Secretaría General de la Presidencia a fines del año 2000⁸⁷.

En un régimen presidencial como el chileno, todos los funcionarios de la OCAD son de exclusiva confianza del Presidente, y por tanto integrada por miembros de la coalición de gobierno con un interés directo en su reelección. Es natural suponer que el partido que logre poner a más gente de su confianza en la OCAD podría recomendar a un mayor número de sus miembros a ocupar los altos puestos directivos, lo que significaría sacrificar el umbral mínimo de neutralidad política de la selección. En efecto, quizá el Presidente no podría mantener unida a su coalición si los nombramientos recomendados por esta oficina no reflejaran los equilibrios de la coalición.

En general, un Presidente de la República puede considerar una de dos estrategias al definir la misión del Jefe de la OCAD. La primera es entregar el puesto a un político de nivel nacional, interesado en evitar la lucha de facciones al interior de la coalición para privilegiar la producción de bienes públicos por parte de los Servicios y Divisiones, con el objetivo final de mantener el favor de la ciudadanía. En la segunda, el Jefe de la OCAD recibe la misión de conciliar las demandas de los distintos partidos y facciones para encontrar puestos para sus recomendados. Esto implica, a su vez, que esos recomendados destinarán parte de los recursos de sus Servicios y Divisiones a producir bienes privados de valor electoral. Estas dos opciones extremas representan, una vez más, el “dilema del político”.

La experiencia histórica muestra que la estrategia más probable es intermedia: el Jefe de la OCAD tiene por misión dejar que el personal de

⁸⁶ Por ejemplo, esta fue una propuesta de Javier Etcheberry, según cita de Rehren (2000), p. 29.

⁸⁷ PRME, Proyecto de Reforma y Modernización del Estado, “Estatuto para la Alta Dirección Pública” (2000).

ciertos Servicios y Divisiones sea designado por los partidos que requieren apoyo electoral, y encargar a los demás servicios producir el máximo de bienes públicos⁸⁸. Además, es probable que la misión incluya ayudar en la campaña presidencial siguiente donde se juega la continuidad de la coalición gobernante, coordinando exigencias a todos los altos directivos públicos para que colaboren a la reelección de la coalición. En los países donde la cultura política lo admita, la OCAD coordinaría la recaudación de donaciones de parte de los funcionarios subalternos⁸⁹, destinaría medios de comunicación de propiedad estatal para la campaña oficial, solicitaría donaciones a las personas y empresas reguladas, y exigiría aportes a los proveedores y contratistas del sector público⁹⁰.

Desde la perspectiva de la ciudadanía, esa versión del modelo de contratos laborales se acercaría a un “estado de naturaleza”, pues admite un sistema de premios vía cargos. Este sistema utiliza el Estado para beneficio electoral de la coalición gobernante, y determina un financiamiento público asimétrico, pues se otorga a la coalición titular del gobierno y no a la oposición. El resultado es una reducción de la competencia política a costa de la ciudadanía⁹¹.

En el campo de la eficiencia, una OCAD en el Poder Ejecutivo tiene efectos contrapuestos: en el lado negativo, una OCAD rompe la línea de mando para los Jefes de Servicio y División, pues ellos quedan dependiendo tanto del partido o grupo partidario que los recomendó, como del ministro o subsecretario respectivo. Esto permite al Presidente diluir su responsabilidad por la marcha del Estado.

En el lado positivo, una OCAD permite crear una unidad de evaluación del desempeño de los altos directivos, que es parte esencial de un sistema de gestión moderno, pero que en la actualidad está ausente porque los ministerios no desarrollan esa función. Aunque resulta claro que la evaluación del desempeño de los altos directivos es una función que debe ser realizada, la cuestión es cómo. Es necesario equilibrar las responsabilidades del ministro o subsecretario con la responsabilidad de la OCAD. Este

⁸⁸ Esta solución intermedia es habitual en América Latina, como demuestra B. Geddes (1994), que denomina a este enfoque como el de proteger “islotas de capacidad”, típicamente en el Banco Central y el ministerio de Hacienda.

⁸⁹ Por ejemplo, puede ser posible exigir aportes electorales al personal a contrata, pues ellos pueden ser despedidos fácilmente.

⁹⁰ Desde luego, estos abusos podrían ser objetados por la Contraloría y los tribunales, y una prensa independiente podría volcar a la ciudadanía contra la coalición que intente esa estrategia. Pero en la práctica estos controles presentan vacíos y pueden operar con lentitud, por lo que a veces son inefectivos.

⁹¹ En esta visión, elaborada con más detalle por Rehren (2000), la creación de una OCAD en el Poder Ejecutivo recobraría para el Presidente saliente la capacidad que tuvieron los presidentes chilenos del siglo XIX para elegir a su sucesor (Gil, 1969).

informe no se pronuncia en esto, pero esperamos realizar propuestas en un informe separado.

Desde luego, si el Presidente decide crear una OCAD para cumplir el rol descrito, ello mejoraría la coordinación y la evaluación, pero no sería un avance en materia de imparcialidad y objetividad, que es nuestro interés aquí. Por lo anterior,

R.3 La Comisión no recomienda un estatuto de altos directivos donde el Presidente encarga la selección de los altos directivos de los órganos ejecutivos del Estado a una Oficina Central de Altos Directivos que dependa del Presidente de la República, pues no satisface la R.1.

4.1.3. El Senado confirma o rechaza a cada uno de los altos directivos

El Senado es un ente independiente del gobierno, que podría colaborar o intervenir en la selección de cada uno de los 200 directivos máximos de Servicios y Divisiones. Este esquema se aplica en los Estados Unidos a unos 1.500 puestos, especialmente a Jefes de Agencias, que son propuestos por el Presidente pero requieren la aprobación individual del Senado. La revisión del Senado puede ser un aporte beneficioso, pues permite identificar a los candidatos sin dominio técnico y también a quienes carecen de capacidad para relacionarse constructivamente con parlamentarios.

Sin embargo, la intervención del Senado no excluye el nombramiento de personas que no tienen mérito profesional. En efecto, los senadores podrían acordar con el Ejecutivo un “cuoteo” político de las jefaturas de Servicio entre todos los partidos y facciones que lo integran. La experiencia chilena con las designaciones de consejeros en el Banco Central y en Televisión Nacional durante los 90 hace posible imaginar situaciones donde el gobierno y la oposición se repartan las jefaturas de servicio. En el caso de una coalición que domina al mismo tiempo el Senado y el Poder Ejecutivo, una revisión por el Senado deja a la coalición sin contrapesos, por lo que podría distribuir las jefaturas con criterios de ganancia electoral.

La experiencia de los EE.UU. muestra también que este sistema de selección de ejecutivos es extremadamente lento. En el caso de la administración Bush, los expertos temen que los cargos que no alcancen a ser confirmados antes de octubre de 2001 deberán quedar pendientes hasta enero de 2002⁹². Frente a las demoras y publicidad negativa que significa

⁹² Véanse artículos recientes de Paul Light, Director del *Governmental Studies, Center for Public Service*, The Brookings Institution, Washington D.C. en www.brookings.org.

ser presentado al Senado, muchos candidatos capaces se han negado a aceptar puestos en el Poder Ejecutivo. En contraste, las empresas privadas de selección de ejecutivos operan con reserva y confidencialidad.

La intervención del Senado tiene, en el caso de los EE.UU., una consecuencia bien conocida y ampliamente documentada: los Jefes de Agencia responden a una doble línea de mando, pues obedecen al Congreso y al Presidente. En parte, esta influencia del Senado se debe también a que el presupuesto de la Agencia debe ser negociado por su Jefe con subcomités del Congreso, además de con el Poder Ejecutivo. Esto último no ocurre en Chile, por lo que una duplicidad de la línea de mando sería menos aguda, pero subsistiría. Una doble línea de mando permite al presidente de los EE.UU. diluir su responsabilidad aduciendo que “el Senado me impide designar a los Jefes de Servicio más idóneos, o más comprometidos con mi programa”.

La práctica de los EE.UU., que da tanta importancia al Senado, no es producto de una ingeniería de gestión, sino de su estructura constitucional. En ese país, las “agencias” responden a la federación de Estados, y como los Estados están representados en el Senado, las agencias deben responder al Senado. En cambio Chile es una república unitaria y la Constitución es clara en cuanto a que “la administración del Estado corresponde en forma exclusiva al Presidente de la República” (art. 24)⁹³. Por eso, es posible argumentar que Chile tiene una estructura constitucional que permite liberarse de la carga de una confirmación caso a caso de 200 Jefes de Servicio y División.

Estos aspectos no descartan que en el caso de algunas jefaturas de Servicio sea conveniente incluir la aprobación del Senado en el proceso de designación. Eso ya ocurre en Chile con el Director del Servicio Electoral, quien es inamovible y es propuesto por el Presidente al Senado para su aprobación. Pero como se trata de un puesto de excepcional sensibilidad partidista, no constituye precedente válido para los demás Jefes.

Para el caso general parece mejor, entonces, canalizar el valioso aporte del Senado en otro plano. Por ello,

R.4 La Comisión no recomienda un estatuto de altos directivos donde el Senado o el Congreso deban prestar su aprobación a cada uno de los candidatos a máximo directivo de los órganos ejecutivos del Estado, propuestos por el Presidente, pues ello es insuficiente para satisfacer la R.1.

⁹³ Además, en los Estados Unidos el Senado tiene una significativa influencia sobre el presupuesto, mientras que en Chile la Constitución concentra la responsabilidad fiscal en el Presidente.

4.1.4. Un “Consejo de la Dirección Pública” autónomo

En esta alternativa se crearía una nueva institución autónoma en el Estado, que sería responsable de que los altos directivos de los órganos ejecutivos del mismo pertenezcan al conjunto de los mejores candidatos disponibles desde el punto de vista del mérito. También sería responsable de la fijación de su paquete de remuneraciones. Esta institución subcontrataría a empresas privadas de selección y búsqueda de ejecutivos para desarrollar la mayor parte de sus labores, pues muchas pueden ser delegadas. Provisionalmente, será denominado Consejo de Dirección Pública.

Este diseño institucional no es novedoso: es análogo al *Office of the Civil Service Commissioners* (OCSC) de Gran Bretaña. Estos comisionados del Servicio Civil son designados directamente por la Reina, son independientes del Primer Ministro, y entregan anualmente un Informe Público de Actividades⁹⁴. Desde 1995 la OCSC cumple funciones similares a las que proponemos, en la designación de directivos máximos y en la revisión de nombramientos de directivos de segundo nivel, usando la ayuda de empresas especialistas en selección de ejecutivos.

Desde un punto de vista político, el Consejo de la Dirección Pública concentraría en la designación de sus miembros las negociaciones políticas que se han observado en las designaciones de consejeros en el Banco Central y en Televisión Nacional. Se espera que a cambio, se libere la designación de los Jefes de Servicio y de División de negociaciones políticas análogas.

En el plano legal, esta propuesta consiste en modificar la Ley de Bases de la Administración del Estado para crear un “Consejo de la Dirección Pública”, ente autónomo de los poderes Ejecutivo y Legislativo. Sus funciones serían:

a) Colaborar en la búsqueda y nombramiento de los Jefes de Servicios y Divisiones que sean órganos ejecutores de la Administración del Estado de Chile, y asegurar que a estos cargos accedan las personas más capacitadas.

b) Colaborar en la determinación de las remuneraciones y del grado de dedicación de los Jefes de Servicios y Jefes de División, en la Administración del Estado de Chile, velando por su concordancia permanente con las condiciones de empleo ofrecidos por organizaciones que ofrecen empleos alternativos.

⁹⁴ Véase www.open.gov.uk/ocsc/.

c) Dictar las pautas generales que los Jefes de Servicio y División deben seguir para seleccionar a los directivos de segundo nivel de los órganos que dirigen, definidos como aquellos a quienes ellos deleguen atribuciones y facultades propias. Además, revisar esos nombramientos con el objeto de asegurar que cada uno de esos nombramientos corresponda al perfil del cargo y que la remuneración ofrecida se justifique en atención a la responsabilidad y a las alternativas disponibles.

d) Emitir informes que evalúen los proyectos de ley⁹⁵ que propongan reorganizaciones de los organismos ejecutores bajo su mando o que se relacionan por su intermedio con el Ejecutivo. Esta función tiene relación directa con la definición de perfiles de los cargos directivos de los organismos ejecutores, y por ello es conveniente reunirlos bajo el alero del Consejo.

e) Conciliar los derechos que el art. 19 N° 17 y el art. 38 de la Constitución conceden a los altos directivos, con la flexibilidad laboral y de remuneraciones requerida por una administración eficiente.

f) Desarrollar las capacidades de los altos directivos públicos, incluyendo el entrenamiento gerencial.

Para que esta institución cumpla su misión no basta con su independencia. También es necesario que no asigne los distintos puestos de Jefe de Servicio en base a criterios de simpatía partidista (gobierno u oposición), sino en base a su idoneidad. Tampoco conviene permitir que esta institución interfiera en la línea de mando que va del Presidente a los ministros y a los Jefes de Servicio. Para lograr esto, su rol debe limitarse a proveer un filtro profesional, concentrando en el Presidente (sus ministros y subsecretarios) la responsabilidad final por la selección de sus colaboradores y la responsabilidad política por su desempeño.

La motivación para que los miembros de este Consejo cumplan estas labores en forma eficiente se lograría con los métodos del Servicio Civil clásico: selección por mérito, profesionalismo, remuneración digna y segura, y espíritu de servicio público. De esta forma, se puede afirmar que los miembros de esta institución concentran la inamovilidad y los métodos de motivación propios del sistema del Servicio Civil clásico, lo cual permite aumentar la flexibilidad en la designación y remoción de los Jefes de Servicio y permite también usar mecanismos de motivación más flexibles para ellos.

⁹⁵ El art. 62 N° 2 de la Constitución establece que se requiere ley (de iniciativa exclusiva del Presidente de la República) para “Crear nuevos... empleos rentados..., suprimirlos y determinar sus funciones o atribuciones”.

Por esto,

R.5 La Comisión considera que una institución autónoma del Presidente y del Congreso, que colabora en la selección de los altos directivos de los órganos ejecutivos del Estado, es la única que permite satisfacer la R.1; además puede evitar la creación de una doble línea de mando que reduce la eficiencia y diluye la responsabilidad política por el buen desempeño del Estado. Por eso recomienda crear esta institución autónoma, que denominamos Consejo de la Dirección Pública.

A continuación discutimos los detalles importantes de esta nueva institución.

4.2. Integración del Consejo de la Dirección Pública

La integración del Consejo de la Dirección Pública (en adelante, el Consejo) debe balancear varios objetivos. Primero, el Consejo debería ser autónomo del Poder Ejecutivo. Para lograrlo se propone dotar de inamovilidad a los consejeros, durante períodos limitados de tiempo que se traslapan.

Segundo, los miembros del Consejo deben contar con el apoyo político de segmentos relevantes de las autoridades políticas representativas, pues parte de su autoridad depende de ello. Para lograrlo se propone dejar la designación de la mayoría de los miembros del Consejo en manos del Presidente de la República y del Senado. Además, se busca que cuando exista alternancia de la coalición que gane el gobierno, el nuevo Presidente cuente con miembros cercanos a su posición en el interior del Consejo de la Dirección Pública, posiblemente nombrados con anterioridad. En cambio, en los escenarios donde una misma coalición tiene la mayoría del Senado y además el gobierno, se busca preservar la independencia del Consejo respecto a esa coalición. Para lograrlo se puede exigir que el mecanismo de designación permita que la minoría del Senado puede poner personas cercanas en el Consejo.

Tercero, se busca limitar la repartición de los cargos en el Consejo en base a criterios de partido y aumentar la influencia de criterios de mérito, profesionales e institucionales. Para lograrlo, se propone introducir un elemento de autogeneración, es decir, que una parte de los miembros del Consejo sean propuestos por sus predecesores. La principal ventaja de esta solución es que permite exigir requisitos especiales al consejero autogenerado, que realcen el criterio de mérito y excelencia. Un posible criterio de mérito sería el de ser un profesional generalista con reconocida capacidad

de gestionar ejecutivos de alto nivel y con amplia experiencia de responsabilidad.

Cuarto, se busca que el Presidente en ejercicio cuente con un canal ágil para expresar sus necesidades y estilos al Consejo. El presidente del Consejo parece el canal adecuado, pues su voto sería dirimente. Para lograr esta meta la Comisión consideró varias posibilidades. La más directa es que el presidente del Consejo sea designado de entre los miembros del Consejo por el Presidente de la República⁹⁶. Hay varias otras posibilidades que se mencionan con frecuencia, se analizan a continuación y se acogen en distinto grado en la propuesta que sigue.

Algunas personas proponen que el Presidente sustituya algunos miembros del Consejo apenas asuma el mando. Ello tendría la ventaja de que durante los seis meses iniciales, donde éste debe colaborar en la mayor parte de las designaciones de Jefes de Servicio y División, algunos miembros del Consejo contarían con la completa confianza del Presidente. Sin embargo, la designación de consejeros por el mandatario pone en peligro la meta principal, que es la autonomía de los consejeros respecto a la coalición de gobierno.

Una forma de recuperar la independencia de estos consejeros es requerir su aprobación por el Senado. Sin embargo, ello plantea otro conflicto, pues ese mecanismo demoraría la designación de los consejeros propuestos por el Presidente, impidiendo que ellos participen en la búsqueda y evaluación de los altos directivos, que debe ser rápida para impedir la parálisis del Estado. Otro problema con esta opción es que el nuevo Presidente habitualmente diseña una estrategia global de negociación con el Senado que considera otras designaciones que requieren la aprobación del Senado⁹⁷, la que requiere una planificación detallada que sólo se logra una vez asumida la presidencia.

Otra opción busca que entre los miembros del Consejo existan algunos más cercanos al Presidente electo, designados desde *antes* de que cambie la coalición de gobierno. Para ello se propone la elección de los miembros en parejas, y no de a uno como ocurre en el Consejo del Banco Central. Se espera que con la modalidad de parejas la mayoría del Senado no pueda imponer a todos sus candidatos, pues la segunda mayor coalición de senadores también podría imponer a su candidato. De esta forma, cualquiera sea la coalición que gane la presidencia en la siguiente elección, contará con un miembro cercano en el Consejo de la Dirección Pública. Es

⁹⁶ Este es el esquema utilizado en el Consejo de Defensa del Estado.

⁹⁷ Por ejemplo, en los Consejos del Banco Central, de Televisión Nacional, en la Corte Suprema, en el Tribunal Constitucional y el Director del Servicio Electoral.

claro que esto ocurre cuando el nuevo Presidente es cercano a la coalición que gobernó previamente. Si el Presidente que logra una alternancia es cercano a la segunda mayor coalición de senadores, también contará con personas cercanas en el Consejo. Sólo podría haber dificultades para contar con un miembro cercano en el Consejo si el nuevo Presidente representa a una nueva fuerza política, que no tuvo antes representación en el Senado.

Quinto, se busca que la designación de los miembros del Consejo no ocurra en medio de la campaña presidencial, pues ello aumentaría la influencia de la competencia política en perjuicio de la independencia de los designados. Para evitarlo, se propone que las designaciones ocurran en el segundo año de cada presidencia.

Por último, es necesario conciliar la necesidad de que el Consejo se ponga a buscar lo antes posible a los directivos que el Presidente electo decida reemplazar, con el art. 7 de la Constitución, que prohíbe dotar de facultades legales al Presidente electo mientras éste no sea investido regularmente en su cargo. Una solución consiste en que la ley encargue al Presidente de la República saliente la labor de designar al presidente del Consejo apenas la elección presidencial determine un ganador, con la obligación de velar por que esa designación contribuya a optimizar la colaboración que el Consejo debe brindar al siguiente Presidente de la República. Suponemos que el Presidente de la República compartirá este espíritu, como demuestra la tradición chilena de facilitar oficinas en La Moneda al equipo del presidente electo.

La siguiente propuesta busca conciliar esos objetivos:

R.6 Se propone que la integración del Consejo de la Dirección Pública concilie los múltiples objetivos expuestos en el texto que antecede. La siguiente modalidad ilustrativa es considerada interesante por la Comisión:

R.6a El Consejo de la Dirección Pública está integrado por seis personas, inamovibles en el cargo por un tiempo igual a la duración de dos períodos presidenciales. Sólo pueden ser consejeros personas con reconocida experiencia y conocimientos en administración de empresas o corporaciones, públicas o privadas.

R.6b El Consejo se renueva por mitades. El período de una mitad de los consejeros vence al iniciarse el segundo año de cada período presidencial.

R.6c Para la renovación, el Presidente de la República propone dos personas al Senado para integrar el Consejo. La regla debe formalizarse.

zarse de modo de asegurar representación a la segunda mayoría de senadores, además de la primera, con el objeto de que todo nuevo Presidente de la República encuentre al asumir algún consejero afín⁹⁸. Mientras no se designen sucesores, los consejeros continúan en sus cargos.

R.6d Los miembros en ejercicio del Consejo, incluyendo los salientes, proponen al Presidente de la República una terna, para que éste elija un tercer miembro del Consejo. Esta elección debe realizarse en forma previa a la indicada en la R6c.

R.6e El Consejo de la Dirección Pública tiene un presidente, designado de la siguiente forma: Apenas el proceso de elección presidencial determine un ganador, el Presidente de la República deberá designar a un nuevo presidente del Consejo, de entre los miembros en ejercicio⁹⁹. En el desempeño de esta función, el Presidente de la República deberá velar para que el nuevo presidente del Consejo brinde la mayor colaboración al siguiente Presidente de la República.

R.6f El Consejo toma decisiones con el voto favorable de cuatro de sus miembros, salvo empate a tres votos, en cuyo caso prima el voto del presidente del Consejo.

R6g Transición. En la primera designación de miembros del Consejo, la mitad de los miembros es designada por el período faltante hasta la segunda designación. En la designación inicial, los seis miembros son propuestos por el Presidente de la República al Senado en un solo grupo, que debe recibir la aprobación de tres quintos del Senado. Una mitad de los miembros iniciales queda en funciones sólo hasta el segundo año del ejercicio del siguiente Presidente de la República y la otra mitad hasta el segundo año del ejercicio del Presidente de la República subsiguiente.

Desde luego, esta ilustración no es la única opción razonable. También es posible pensar en un Consejo con ocho miembros, con una renovación de dos consejeros cada dos años, con una duración total de cuatro años para cada consejero. Para conservar la opción de la segunda mayoría del Senado a imponer un consejero, se requiere eliminar al consejero autogene-

⁹⁸ Por ejemplo, la elección de esta dupla de consejeros puede realizarse en una votación única donde cada senador tendría un voto. Se consideraría aprobada si el segundo candidato más votado recibe más de la mitad de los votos del primero más votado y además los dos candidatos en conjunto reciben el apoyo de 3/5 de los senadores en ejercicio. De lo contrario, se entiende rechazada y el Presidente hace otra propuesta.

⁹⁹ Esta propuesta replica la regla análoga del Consejo de Defensa del Estado.

rado, quien en la propuesta ilustrativa presentada en R.6 es objeto de requisitos de mérito especiales, tales como contar con experiencia probada en la dirección de ejecutivos.

4.3. Carga de trabajo, dedicación e incentivos

Otro aspecto importante es la dedicación que conviene exigir a los miembros del Consejo. Un antecedente es si el Consejo tiene tareas suficientes para justificar una dedicación completa de parte de los consejeros. Se espera que la carga de trabajo de los consejeros sea sustancialmente mayor en los seis meses a partir de la elección de un nuevo Presidente, que en el resto del tiempo. En efecto, si el nuevo Presidente solicita el cambio inmediato de la mitad de los Jefes de Servicio y División, en ese período se tendría que buscar unos 100 Jefes. En los meses siguientes habría que revisar las designaciones de unos 2.000 altos directivos seleccionados por los directivos máximos. En total, el período de máxima carga de trabajo para el Consejo podría durar unos nueve meses, contado a partir de la elección presidencial.

Para absorber estas variaciones en la carga de trabajo recomendamos subcontratar empresas privadas de selección y búsqueda de ejecutivos. Según la información que hemos reunido, el tiempo de expertos requerido para realizar una búsqueda completa de 100 Jefes de Servicio o División, considerando economías de escala, en un plazo de 60 días hábiles, está dentro de la capacidad instalada de la industria chilena de selección de ejecutivos, por lo que con su ayuda es posible servir la demanda máxima¹⁰⁰. Por otra parte, el tiempo de expertos requerido para revisar la concordancia entre perfiles y las designaciones de directivos de segundo nivel realizadas por los Jefes de Servicio y jefes de División, también parece estar dentro de su capacidad¹⁰¹.

¹⁰⁰ El tiempo de expertos requerido para seleccionar y buscar un directivo máximo sería 15 días hábiles. Considerando 100 puestos de Jefes de Servicio y División, y el plazo de 60 días hábiles, se requiere la ayuda de $100 \times 15 / 60 = 25$ expertos a jornada completa durante tres meses. Esta cifra sería inferior a la totalidad de las personas a jornada completa equivalente de la industria chilena de selección y búsqueda de ejecutivos. Agradecemos a Carlos Portales y Andrés Raineri por esta información, que entendemos sujeta a un margen de error.

¹⁰¹ La revisión de concordancia exigiría no más de 0,20 días hábiles por cada cargo. Considerando dos mil directivos de segundo nivel designados por los Jefes de Servicio y División, cuya selección se inicia a continuación durante un tiempo que puede tomar los tres meses siguientes, se requiere la ayuda de $2.000 \times 0,2 / 60 = 7$ expertos a jornada completa durante tres meses. Como los expertos que hacen esto poseen habilidades diferentes de las necesarias para buscar candidatos a los puestos de Jefes de Servicio y División, estas 7 jornadas no deben sumarse a las 25 jornadas identificadas en la nota anterior.

Fuera de esos períodos, el Consejo buscaría Jefes de Servicio y División a un ritmo que podría ser la tercera parte del ritmo de los períodos en que asume un nuevo Presidente. Además, siempre habrá casos especiales por Jefes de Servicio que renuncian o son removidos en fechas impredecibles por diversos motivos. A ello se agregan las labores relacionadas con el ajuste anual de remuneraciones de los Jefes de Servicio y División.

La otra medida para absorber estas variaciones en la carga de trabajo es diferir en el tiempo parte de las búsquedas y designaciones. Para ello, se propone más adelante que el Consejo elija los plazos de los contratos de los directivos para conciliar una estabilización de la carga de trabajo, con el derecho de cada nuevo Presidente electo de renovar rápidamente parte importante de los Jefes de Servicio y División.

Afortunadamente, la búsqueda simultánea para llenar muchos cargos presenta ciertas economías de escala: un mismo candidato puede ser postulado a varias jefaturas, en forma casi simultánea, ahorrando el inicio de nuevas búsquedas y entrevistas.

La impresión de esta Comisión es que si se aplican las demás recomendaciones, el Consejo tendría tareas suficientes para justificar una dedicación completa de parte de los consejeros. En efecto, un repaso del listado de labores propuestas en la sección donde se propuso la autonomía del Consejo (Diseños Alternativos IV), muestra que existe un amplio campo de acción permanente. La ventaja de la dedicación exclusiva es reducir los conflictos de interés a los que pueden quedar expuestos los miembros del Consejo por motivo de sus demás labores.

Por otro lado, la dedicación exclusiva ha presentado algunos problemas en otras instituciones autónomas porque los profesionales más capacitados valoran mantener una red de contactos diversificada. Debido a la duración de la designación (8 a 12 años, según la duración de los períodos presidenciales), la dedicación exclusiva puede significar una desconexión total del mercado profesional, de alto costo para los mejores profesionales. Otros candidatos se han excluido porque tienen negocios y empresas en marcha que no pueden desatender por completo.

Sin embargo, estas objeciones pueden aliviarse de tres maneras. Primero, una compensación atractiva para los consejeros. Para efectos de fijar esa compensación, debe cuidarse de no crear incentivos equivocados. Una fórmula que puede ser conveniente es establecer la remuneración de los consejeros en un promedio entre la remuneración de los ministros de Estado y la de un consejero del Banco Central.

Segundo, admitir la realización de algunas actividades extras, como la docencia universitaria y sobre todo la membresía en un número limitado

de directorios. La autorización a mantener puestos de director es esencial para atraer personas de amplia experiencia gerencial al Consejo. Desde luego, habría que cautelar también los potenciales conflictos de interés que generen esas actividades extras. Como estos conflictos también pueden aplicarse a los Jefes de Servicio y División, es natural sugerir que los Consejeros queden sujetos a las mismas normas que se apliquen a esos altos directivos, que más adelante se propone sean dictadas por la Contraloría General de la República (véase R.14).

Tercero, contar con un presupuesto adecuado para un desarrollo exitoso de la labor encomendada. Es probable que si el ministerio de Hacienda desarrolla una política presupuestaria restrictiva para el Consejo, los puestos de consejero pierdan atractivo y se refuerce el perjuicio para su labor. Una forma de reducir ese riesgo es promover un trabajo conjunto entre el ministerio de Hacienda y el Consejo, de forma que éste colabore con la labor de administración del personal del Estado que realiza ese ministerio. A esto podría contribuir que la relación del Consejo con el Poder Ejecutivo ocurra por intermedio del ministerio de Hacienda, como ocurre en la actualidad con el Consejo de Defensa del Estado.

Respecto a los incentivos, se trata de favorecer un buen desempeño de los consejeros. Aparte de la selección por mérito, parece conveniente imponerles la exigencia de presentar un Informe Anual al Senado y a la Cámara, donde rindan cuenta de las actividades que han realizado para cumplir con las metas del Consejo, y donde puedan ser sujetos de crítica pública. Se propone al Senado para guardar armonía con el mecanismo de designación, y a la Cámara por ser el organismo fiscalizador.

El Senado y la Cámara podrían encargar estudios externos sobre la calidad de las decisiones pasadas del Consejo en cuanto a las ternas de candidatos propuestos, y el Consejo debería ser obligado a abrir sus actas y registros a quienes realicen este estudio bajo obligación de confidencialidad. Desde luego, las normas que adopte el Consejo serían públicas, para facilitar su fiscalización por la opinión pública.

En suma,

R.7a Se recomienda que los cargos de consejeros en el Consejo de Dirección Pública sean de dedicación de tiempo completo, pero con autorización para realizar algunas actividades adicionales, más amplias que las permitidas a los máximos directivos (véase R.14), y que reciban una remuneración atractiva fijada con una fórmula. Se recomienda otorgar al Consejo flexibilidad para subcontratar labores con empresas privadas de selección de personal.

R7b. Se recomienda imponer a los consejeros la obligación de presentar un Informe Anual al Presidente de la República, al Senado y a la Cámara, donde rindan cuenta de las actividades que han realizado para cumplir con las metas del Consejo. El Senado y la Cámara encargarían estudios externos sobre la calidad de las decisiones pasadas del Consejo en cuanto a las ternas de candidatos propuestos.

4.4. Incompatibilidades de los consejeros

Las incompatibilidades del cargo de consejero deben tener relación directa con el tipo de independencia que se espera de este órgano. Desde luego, es indispensable que estos cargos sean incompatibles con el desempeño de cargos directivos en partidos políticos chilenos o extranjeros vinculados con partidos chilenos, y en cargos directivos en personas jurídicas controladas por partidos políticos.

Del mismo modo, sería ideal que el cargo de consejero fuera incompatible con el desempeño de cargos de elección popular, con la titularidad de candidaturas electorales, con cargos directivos en candidaturas (por ejemplo, jefe de campaña), con cargos controladores de entidades que hayan donado sumas significativas a candidaturas o partidos, y en cargos directivos de organizaciones intermediarias de donaciones políticas (véanse las Propuestas sobre el Financiamiento de la Actividad Política realizadas por esta Comisión).

En teoría, también sería conveniente que el cargo de consejero sea incompatible con el desempeño de cargos de la confianza exclusiva del Presidente de la República, de confianza exclusiva de sus ministros y subsecretarios, y a ejecutivos máximos y de la segunda línea de responsabilidad en empresas públicas. Sin embargo, es posible que estas reglas sean demasiado complicadas de aplicar en la práctica.

Las incompatibilidades deberían abarcar un período de tiempo relevante para ser efectivas. Por ejemplo, podrían abarcar un año anterior a la designación y tres años posteriores al abandono del cargo. De lo contrario, podría ocurrir que los miembros del Consejo sean connotados políticos nacionales, lo que les impediría cumplir su misión con independencia. Mientras la ley prohíba a los dirigentes gremiales postular a cargos de elección popular, también es coherente prohibirles postular a cargos en el Consejo de la Dirección Pública, y aplicar incompatibilidades por períodos similares a los aplicados a las directivas de partidos políticos.

En un ángulo positivo, es conveniente agregar requisitos de experiencia relevante para ser designado consejero. Se trata de aplicar el criterio

de mérito, propio del Servicio Civil clásico¹⁰². De lo contrario, una baja reputación del Consejo puede hacerle difícil cumplir sus funciones, pues la labor de subcontratar empresas privadas prestigiosas de selección de personal también exige que una buena parte de los consejeros tenga autoridad profesional en la materia. Del mismo modo, la capacidad de mantenerse informado sobre las prácticas internacionales en esta materia exige el conocimiento de idiomas y alguna familiaridad con los círculos extranjeros relevantes. El criterio del mérito debe incluir una motivación suficiente por el servicio público.

Para estos efectos, una edad superior a 40 años aparece como un requisito básico¹⁰³, que debería ser suplementado por una trayectoria extensa y destacada en el ámbito práctico, privilegiando al profesional generalista con capacidad de gestionar ejecutivos de alto nivel y con amplia experiencia de responsabilidad. Hemos sido informados de que en muchos países, los profesionales que cumplen este requisito con mayor excelencia no son habitualmente los gerentes de Recursos Humanos, muchos de los cuales están orientados a seleccionar personal de jerarquía media y baja, sino que ex gerentes generales de grandes empresas y *holdings*¹⁰⁴. La experiencia académica en gestión general, especialmente en gestión de ejecutivos, también puede ser un aporte valioso. La aplicación de estos criterios debería ser responsabilidad del Senado.

La posibilidad de que ex gerentes generales y dueños de grandes empresas y organismos privados ocupen escaños en el Consejo de Dirección Pública, hace conveniente agregar reglas para salvar ciertos conflictos de intereses. Es necesario evitar que un consejero pueda tener interés en impedir que un ex Jefe de Servicio o División continúe su carrera de alto directivo público, en represalia por una actuación pasada. Por ejemplo, los consejeros que hayan desempeñado cargos directivos máximos o de segundo nivel de responsabilidad en empresas privadas cuyas tarifas son fijadas por el Estado chileno, podrían influir decisivamente en la selección de y en la oferta de nuevos puestos directivos a los Superintendentes que fijan tarifas y fiscalizan a esas empresas. Los directivos de empresas que adquieran o vendan activos o servicios al Estado chileno por un valor significativo podrían sufrir conflictos análogos.

¹⁰² Ha habido críticas de este tipo en la designación de consejeros del Banco Central.

¹⁰³ Quizá es una buena idea permitir que hasta dos miembros del Consejo puedan no tener la nacionalidad chilena. Sin embargo, es necesario exigir que todos residan en Chile durante los períodos de alta dedicación.

¹⁰⁴ Agradecemos al Sr. Andrés Undurraga la sugerencia de abrir un amplio espacio a quienes han ocupado cargos gerenciales de alto nivel.

Para limitar estos conflictos de interés, se puede considerar hacer incompatible el puesto de consejero con el ejercicio de cargos controladores en entidades privadas con ventas anuales sujetas a regulación tarifaria o que son objeto de subsidios, cuando esas ventas o subsidios superen alguna cifra de referencia, o cuando la entidad privada haya adquirido o vendido al Estado bienes o servicios por un valor anual superior a esa misma cifra.

Similares conflictos de interés pueden afectar a los consejeros que vienen de los mundos político y académico, pues ellos también pueden haber tenido conflictos con un alto directivo estatal, o sus antiguos empleadores podrían tener interés en la designación de un determinado individuo como Jefe de Servicio o División. Lo mismo ocurre con quienes han representado a un gremio, pues es frecuente que ellos soliciten a Jefes de Servicio ventajas para sus representados.

Como es habitual, también es prudente exigir una conducta ética intachable para mantener el cargo. En suma,

R.8. Se recomienda que todo cargo de consejero en el Consejo de Dirección Pública sea incompatible con el desempeño de cargos directivos en partidos políticos o candidaturas, con el desempeño de cargos de elección popular, de cargos de la confianza exclusiva del Presidente de la República, sus ministros y subsecretarios, con el desempeño de cargos de ejecutivo máximo en empresas públicas, de cargos controladores en entidades privadas que tengan relaciones económicas de magnitud significativa con el Estado y de cargos de dirigente gremial. Se propone extender estas incompatibilidades a un año anterior a la designación y a los tres años posteriores al abandono del cargo. Además los consejeros deberían tener cumplida la edad de 40 años a la fecha de su designación, estarían obligados a mantener una conducta ética intachable, y tendrían que sujetarse a obligaciones de abstención en materias en que puedan tener conflictos de interés.

4.5. Incompatibilidades para los altos directivos

Analizamos ahora la conveniencia de que la ley o el Consejo de la Dirección Pública establezca normas generales de incompatibilidad entre el ejercicio de cargos de la alta dirección pública y la actividad política. Una cuestión a dilucidar es si se debería desalentar o favorecer que las personas que han ejercido el cargo de Jefe de Servicio o División, pasen de inmediato a desempeñar cargos en partidos políticos, cargos de elección popular y cargos de ministros o subsecretarios. También y separadamente, interesa

definir si se debería desalentar o favorecer la movilidad inversa, donde personas que han ejercido cargos en partidos políticos, cargos de elección popular, o que han sido ministros y subsecretarios, pasan de inmediato a desempeñar cargos de Jefe de Servicio o División.

No analizamos aquí el movimiento de los funcionarios del nivel político, es decir, ministros, subsecretarios, intendentes, gobernadores, embajadores, secretarios regionales ministeriales (Seremi) y todos sus asesores (unas 500 personas), alcaldes, concejales y sus asesores desde y hacia cargos de elección popular y cargos en las directivas de partidos políticos. El motivo es simple: todos ellos están en puestos políticos, en cuanto definen políticas, y por tanto no son el objeto de este documento.

En todo caso, cabe comentar que en general la movilidad entre estas clases de cargos políticos es beneficiosa, pues al operar desde puntos de vista distintos se enriquece la experiencia. Esta movilidad favorece a los políticos que integran mejor lo técnico, lo político y lo electoral, lo cual favorece la gobernabilidad y enriquece las políticas públicas. Para los altos directivos de organismos ejecutores, la movilidad puede afectar el nivel que alcanza su sensibilidad política y para los políticos, la movilidad inversa puede afectar el nivel de su profesionalización. También tienen importancia para los ciudadanos el valor de la competencia (compenetración) entre estas dos ramas de la elite (altos directivos y políticos) versus el valor de la competencia al interior de estas dos ramas. Finalmente, se debe poner atención a ciertos conflictos de interés que pueden sufrir quienes eligen carreras que pasan desde la alta dirección pública a los cargos políticos y viceversa. Diversos países han resuelto esta cuestión de maneras diferentes —por ejemplo, Gran Bretaña prohíbe esta movilidad, mientras que Alemania y Francia la permiten— pero no contamos con antecedentes detallados que nos permitan evaluar si otras instituciones de esos países contrapesan los defectos de la solución que adoptaron.

Revisamos, en primer lugar, algunos conflictos de interés que pueden darse. En el análisis que sigue, supondremos que se han adoptado las demás recomendaciones de la Comisión en cuanto al Consejo de la Dirección Pública y su intervención en la selección de directivos y la fijación de sus remuneraciones. Este supuesto es importante, porque nos parece que esas medidas aseguran un control real para los ministros y subsecretarios y también aseguran una amplia competencia entre altos directivos.

Para los movimientos desde puestos directivos hacia cargos políticos, sean de elección popular, en las directivas de los partidos o en cargos de alcalde, concejal, subsecretario, ministro y los demás, existen algunos conflictos potenciales:

a) Ciertos Jefes de Servicio tienen facultades tales que les permiten otorgar empleos para formar un grupo partidario de leales, o les dan capacidad de orientar el gasto público intermediado por su institución a favor de determinados grupos para allegar votos, o les dan facultades para aplicar regulaciones de forma de extorsionar donaciones, o les dan acceso a la lealtad personal de grupos numerosos de electores¹⁰⁵. Tales Jefes de Servicio serían competidores de temer para los diputados y senadores que van a la reelección.

Sin embargo, este caso está cubierto, pues más adelante se propone permitir al ministro o subsecretario despedir discrecionalmente al Jefe de Servicio. Se espera que apenas sean detectadas esas estrategias, sean despedidos por los ministros y subsecretarios y ellos jamás sean seleccionados de las ternas que proponga el Consejo. Lo mismo vale para un eventual grupo partidario o “partido de los tecnócratas”, pues sus miembros serían despedidos rápidamente. Esos despidos no significan que estos puestos puedan ser llenados con partidarios, pues el Consejo impedirá que eso ocurra, como veremos más adelante.

b) Consideremos a un alto puesto directivo que concede a su ocupante una fuerte presencia en los medios de comunicación masivos. Esta presencia, pagada por la ciudadanía, puede ser usada por un alto directivo como trampolín electoral, pues el reconocimiento de su nombre le ayudaría a ganar una elección popular. Estos individuos explotarían las “franjas televisivas” gratuitas asociadas al puesto, que son equivalentes a financiamiento público electoral asimétrico, para beneficio de su carrera política y no para maximizar el desempeño del Servicio o División a su cargo.

Nuevamente, se espera que apenas sea detectada esa estrategia el directivo sea despedido por su ministro o subsecretario, por deslealtad y por ineficiencia en el uso de los recursos mediáticos del puesto. Según nuestra propuesta, la coalición de gobierno podrá deshacerse fácilmente de ese tipo de competidores, pero tampoco podrá llenar esos cargos con sus leales.

c) El caso que presenta dificultades es aquél donde los directivos de los dos casos anteriores son miembros de la coalición de gobierno. En este caso la propia coalición se podría beneficiar de la entrada de este alto directivo a la competencia electoral, en perjuicio de los partidos de oposición. Pero esa asimetría mediática o de recursos para allegar votos sería contraria a una competencia política eficiente en el plano electoral (Rehren,

¹⁰⁵ Esto puede ocurrir con altos oficiales de las Fuerzas Armadas y de Orden.

2000)¹⁰⁶. Si la exposición mediática abre la puerta a un cargo de intendente, subsecretario, ministro, y a cargos electivos al interior de los partidos, y desde ellos el ex directivo potencia a la coalición de gobierno en contra de la oposición, se mantendría un efecto asimétrico, aunque de menor magnitud.

Las medidas que propone esta Comisión ponen una traba nueva a ese resultado: el alto directivo debe poseer suficiente capacidad profesional y técnica, como para llegar a la terna que el Consejo propone al ministro o subsecretario. Esta traba reduce el número de casos donde se puede lograr el efecto asimétrico descrito y reduce la probabilidad de que el resultado coincida con los equilibrios que desean mantener los partidos de la coalición entre sí.

Sin embargo, esta traba parece insuficiente. Por eso puede ser conveniente crear obstáculos adicionales. En esto puede haber muchos matices, por lo que esta Comisión no ha querido proponer normas específicas. Sin embargo, hubo acuerdo en encargar al Consejo de la Dirección Pública la labor de limitar este conflicto de interés dictando normas de conducta especiales para los Jefes de Servicio que ocupan puestos que conceden a su ocupante una fuerte presencia en los medios de comunicación masivos o dan la capacidad de allegar números significativos de votos. No parece difícil clasificar a los puestos directivos máximos en estas dimensiones. Tampoco es difícil establecer en el contrato normas de conducta que aseguren que la “franja televisiva” y la “franja radial” del puesto sean usadas íntegramente en beneficio de la ciudadanía, al igual que las demás facultades del puesto. En efecto, una medida precautoria fácil de aplicar, aunque algo gruesa, es imponer un período de espera de uno o dos años entre el abandono del alto puesto directivo y la inscripción para postular al cargo de elección popular. En todo caso, esas normas deberían ser precisadas por el Consejo.

En el caso de saltos desde altos cargos directivos hacia cargos designados de carácter político, como Seremi, intendente, subsecretario, ministro o miembro de la directiva de un partido, los daños electorales a la oposición son vagos, por lo que sería preferible no poner trabas adicionales. Esto evita reducir el conjunto de potenciales candidatos a Jefes de Servicio, pues el perfil de muchos de esos cargos incluye una alta capacidad de coordinación constructiva con políticos y una buena dosis de capacidad mediática.

¹⁰⁶ Ejemplos recientes en Chile son la carrera política lanzada a partir de la jefatura del Servicio de Salud y Medio Ambiente Metropolitano, y la candidatura anunciada en marzo de 2001 del jefe del Instituto de Salud Pública. Existen muchos ejemplos más antiguos que cubren todo el espectro político.

En el caso de saltos desde los puestos de concejal, alcalde, seremi, intendente, subsecretario, ministro, embajador, diputado, senador, o miembro de la directiva de un partido político, hacia un cargo de alto directivo en un Servicio o División, las preocupaciones son análogas. Por una parte, una coalición de gobierno podría seguir la estrategia de presionar al Consejo para colocar a algunos miembros que han ocupado puestos políticos de menor jerarquía en los cargos directivos de máxima capacidad de atracción de votos, después usar estos puestos como “semillero” de nuevas estrellas mediáticas, y luego cosechar postulando a los mejores a cargos de elección popular de mayor jerarquía. Desde luego, los políticos que integran la coalición opositora no pueden replicar esa estrategia, pues aunque lleguen a integrar la terna, no serán seleccionados por los ministros o subsecretarios. Por otra parte, parece conveniente mantener estos empleos abiertos a los políticos para dignificar la carrera política y aumentar la competencia electoral.

Las medidas ya propuestas pueden conciliar estas consideraciones de dos maneras. Primero, los políticos que aspiren a cargos directivos tendrían que cumplir con un nuevo requisito: ser capaces de ganar la competencia por méritos profesionales, pues de lo contrario el Consejo no los elegirá como miembros de la terna que ofrece a la coalición de gobierno. Segundo, al imponer un período de espera a los altos directivos que deseen postular a un cargo de elección popular, se dificulta un uso agudo de los recursos mediáticos y de otro tipo que posee la administración pública en beneficio de la coalición de gobierno.

En resumen, proponemos:

R.8b Se recomienda aceptar, con una sola excepción, la circulación de personas entre los cargos de altos directivos y los cargos que ocupan quienes siguen una carrera política, sea como diputado, senador, ministro, subsecretario, intendente, gobernador, secretario regional ministerial, miembro de directiva de partido político, concejal, alcalde o asesor de confianza de cualquiera de los anteriores.

La excepción es que se propone encargar al Consejo la labor de diseñar y aplicar limitaciones a los ocupantes de los altos puestos directivos que tienen una fuerte presencia en los medios de comunicación masivos o allegan un número significativo de votos, con el objeto de que los recursos electorales del puesto no sean usados para promover candidaturas a cargos de elección popular. Estas limitaciones deben ser uniformes para todos los cargos directivos en cada categoría, y deben estar definidas antes del evento analizado.

Ilustrativamente, se podrían incluir en el contrato laboral de los altos directivos que ocupan los puestos previamente calificados en esa categoría, compromisos especiales de conducta y la aceptación de un período de espera de un año entre el abandono del alto puesto directivo y la inscripción para postular a cargos de elección popular.

5. PROPUESTA PARA SELECCIÓN Y REMOCIÓN DE JEFES DE SERVICIO Y DIVISIÓN

5.1. La influencia del Consejo en la selección de Jefes

La influencia que el Consejo podría tener en materia de selección de directivos máximos puede corresponder a tres grados, al menos:

- Grado bajo: el Consejo estaría limitado a un rol asesor, donde sólo emite opinión. En su forma más débil, emite opinión sólo respecto a los cargos donde el Presidente la solicite expresamente.
- Grado medio: el Consejo sería dotado de autoridad para imponer un piso profesional a las designaciones, exigiendo que el Presidente de la República deba elegir a sus Jefes de Servicio y División de una terna propuesta por el Consejo. En su forma más débil, el Presidente conserva la facultad de rechazar la terna y designar por su cuenta, sujeto a ciertas restricciones.
- Grado alto: el Consejo sería dotado de autoridad para elegir por su cuenta a los Jefes de Servicio y División. En una forma relativamente menos fuerte, el Presidente mantiene la facultad de rechazar al primer designado para cada puesto, pero debe acatar la segunda designación.

En todos los grados, el ministro mantiene una fuerte capacidad de mando sobre los Jefes de Servicio y División, por las siguientes razones: el ministro fija las metas de gestión, evalúa su cumplimiento, participa en la discusión presupuestaria del Servicio o División y califica el desempeño del Jefe de Servicio.

Para elegir entre estos grados de autoridad para el Consejo, conviene tomar en cuenta varios factores. Desde luego, el grado bajo de autoridad parece contradictorio con la meta de lograr un Servicio Civil, aun en la modalidad de contratos laborales. El motivo es que el marco legal continuaría admitiendo la aplicación del sistema de premios vía cargos, a criterio del ministro o del Presidente.

El grado bajo de autoridad impide al Consejo ayudar al Presidente de la República a evitar influencias que dificultan que las designaciones cumplan los mejores estándares de calificación y concordancia con los perfiles de los cargos a llenar. Desde el punto de vista de una coalición que apoya a un nuevo Presidente, la presencia y acción del Consejo de la Dirección Pública debería ser un factor de incertidumbre que desincentive las transacciones de apoyo político a cambio de puestos en los Servicios y Divisiones. Un efecto de este incentivo es trasladar el contenido de esas transacciones hacia otros temas, como por ejemplo una mejor selección de políticas públicas y el nombramiento de ministros y subsecretarios capaces de liderar esas políticas. Ello sería deseable, pues el contenido de la competencia interna en los partidos políticos se desplazaría hacia el diseño y generación de políticas, que es su labor propia.

En este sentido, una reforma del Estado puede rescatar a los partidos del clientelismo y de la búsqueda del poder por el poder.

Al solicitarse la asesoría del Consejo para algunas designaciones y no para otras, se crearían diferencias odiosas entre Jefes de Servicio, pues la opinión pública podría creer que los primeros fueron designados por sus virtudes profesionales y los demás por sus “contactos políticos”. Un Presidente electo enfrentado a decidir si usar el Consejo o no puede tomar una decisión que después resulte fallida: si no lo usa la opinión pública puede desconfiar de su compromiso con la eficiencia del Estado, pero si lo usa sus partidarios pueden abandonarlo e impedir que gobierne con efectividad.

La ventaja del grado bajo de autoridad es que permite al Consejo actuar por presencia y ganar su prestigio durante un período de prueba. La posición contraria sostiene que no podrá ganarse un prestigio desde una posición tan subordinada.

Por otra parte, para cumplir su misión con éxito frente a cada nuevo Presidente, el Consejo debe tomar en cuenta sus limitaciones. Un Presidente de la República recién electo tiene una gran autoridad e influencia, pues debido a la existencia de la segunda vuelta, siempre contará con más del 50% de la votación popular. Por ello, ese Presidente cuenta con gran legitimidad para oponerse a eventuales intentos del Consejo de imponer criterios tecnocráticos en la designación de directivos superiores. Por esto, el grado alto de autoridad parece inconveniente.

Además, es necesario permitir que los ministros tengan una línea de mando única y clara hacia los Jefes de Servicio, para concentrar la responsabilidad política por la eficiencia del Estado. El grado alto de autoridad podría dar origen a una doble línea de mando, pues algunos Jefes de Servicio podrían ser más leales con el Consejo que con su ministro, diluyendo la responsabilidad del ministro y del Presidente.

El grado de autoridad alto para el Consejo presenta una ventaja: los altos directivos del Estado contarían de inmediato con la máxima calificación profesional, beneficiando a la ciudadanía con mejores servicios públicos, y al Presidente y su coalición con mayores grados de satisfacción ciudadana. Notemos que el Consejo estaría lejos de ser una traba para que los ministros y subsecretarios fijen planes y políticas a los Jefes de Servicio y División. En efecto, un Consejo que sólo designa a los Jefes de Servicio no puede proponer las metas del Servicio, ni las metas que debe cumplir el directivo superior, pues esas son tareas del ministro del ramo, de la Secretaría General de la Presidencia y de la Dirección de Presupuestos. El Consejo tampoco participa en la fijación del presupuesto del Servicio ni en la auditoría externa (en manos de la Contraloría) ni interna (a cargo de los auditores internos de gobierno, institución creada en 1994 en Chile).

Sin embargo, un grado tan alto de autoridad para el Consejo puede crear demasiados conflictos con el Presidente y sus ministros. Al reunir tanto poder, el Consejo se convertiría en un objeto de captura esencial para los partidos políticos, que podrían dedicar un capital político considerable a ese fin, conduciendo a un “cuoteo” excesivo del Consejo que sacrificaría su nivel profesional y su autoridad moral para exigir mérito. El punto de partida de Chile en la actualidad también dificulta la entrega de un grado tan alto de autoridad, pues parece difícil que los líderes políticos nacionales que aspiran a ganar la próxima elección presidencial, acepten un recorte tan fuerte a sus facultades.

Así, por una parte, el Consejo debería dar prioridad a los objetivos del Presidente en cuanto a lograr éxito para su gobierno con directivos superiores de alta capacidad y liderazgo, para lo cual necesita aplicar estándares exigentes de profesionalismo. Por otra parte, debería permitir que el Presidente pueda mantener su coalición, evitando exigencias innecesarias de profesionalismo que pueden provocar una confrontación.

El Consejo debería optar en este dilema adoptando una perspectiva de largo plazo: la efectividad del Consejo para cumplir su misión exige que construya una *reputación* en cuanto a exigir profesionalismo. Es esa reputación la que desincentiva a los integrantes de las futuras coaliciones que apoyan a cada nuevo Presidente a proponer transacciones donde entregan apoyo político a cambio de puestos en los Servicios y Divisiones. Esa reputación sostiene un círculo virtuoso, pues en su presencia cada nuevo Presidente podrá elevar sus exigencias de profesionalismo y al mismo tiempo mantener una coalición sólida. Posiblemente esa reputación se construya lentamente en el tiempo, aunque un buen comienzo puede ser decisivo.

Es razonable apostar a que el Consejo sea capaz de construir su propia reputación, si se le otorga una flexibilidad adecuada, incluyendo las siguientes herramientas: Primero, al existir tantos directivos superiores podrá idear estrategias que contribuyan a construir esta reputación, sin naufragar en una confrontación durante los años formativos, en los que quizá el Consejo no tendría todavía gran apoyo de la opinión pública. Segundo, los cargos de directivo superior cuentan con perfiles de cargo muy variados, donde las habilidades políticas son relevantes para una fracción significativa. Como es probable que la coalición ganadora incluya muchos individuos con alta habilidad política, esta realidad objetiva permitiría al Consejo conciliar con facilidad las demandas por excelencia profesional con algunas demandas de puestos para mantener la coalición, reduciendo los potenciales conflictos. Este punto de vista favorece un grado de autoridad medio para el Consejo.

Considerando estas razones, la Comisión optó por proponer que el Consejo tenga autoridad en su grado medio, y que además adopte la forma más débil dentro de ese grado. Es decir, se propone impedir al Consejo elegir por su cuenta a los Jefes de Servicio y División, limitándolo a proponer una terna al Presidente, donde éste tenga la facultad de rechazar a todos los candidatos e imponer un candidato propio. Este enfoque hace más factible que la meta de profesionalizar los altos puestos directivos se alcance sin sacrificar la responsabilidad política de los ministros ni la responsabilidad técnica de los Jefes de Servicio y División de implementar esas políticas. Este enfoque intermedio es también el procedimiento adoptado por Nueva Zelanda desde 1988.

R.9a Se propone que las facultades del Consejo en materia de nombramientos de Jefes de Servicio y Jefes de División se limiten a sugerir al Presidente de la República una terna para que éste elija. Se propone que el Presidente tenga la facultad de rechazar la terna y designar por su cuenta, sujeto a ciertas restricciones.

R.9b Se propone sustituir el actual art. 42 inciso 3 de la Ley de Bases de la Administración del Estado (18.575) en cuanto exige que los Jefes superiores de servicio sean de exclusiva confianza del Presidente de la República, y modificar en forma concordante el art. 7° del Estatuto Administrativo. En reemplazo, se propone establecer que los Jefes superiores de servicio y división sean designados y removidos de acuerdo a lo propuesto en las R.10 y R.11.

5.2. La organización de la búsqueda

Un aspecto determinante en la labor del Consejo se refiere a su organización y a la división de responsabilidades en su interior. Ofrecemos algunos lineamientos respecto a la forma en que el Consejo debería colaborar con el ministro del ramo, en el caso de los Jefes de Servicio, con el subsecretario, en el caso de los Jefes de División, y con el Presidente.

El éxito en la búsqueda de un ejecutivo se mide por el éxito del directivo en su puesto, en los dos años siguientes a su designación. Esto exige destinar un esfuerzo sustancial a negociar e identificar el perfil de directivo que tendrá éxito en el puesto, donde la definición de éxito debería ser provista por el ministro o subsecretario, respectivamente. Otro aspecto es que no sería conveniente que varios miembros del Consejo buscaran en forma competitiva y simultánea candidatos para un mismo cargo.

Invirtiendo el orden seguido en otras partes de este documento, hacemos a continuación una proposición concreta y después la justificamos:

R.10 Se recomienda precisar en la ley un procedimiento de selección que otorgue prioridad al mérito sobre la afinidad partidaria, que fortalezca la línea de mando y que asegure la neutralidad partidaria en el perfil exigido a los candidatos. La siguiente modalidad ilustrativa es considerada interesante por la Comisión:

R.10a Apenas venza el nombramiento de un Jefe de Servicio o División, o cuando el ocupante del cargo haya renunciado, o cuando el Presidente de la República haya solicitado la renuncia, el Consejo convoca al ministro o subsecretario, respectivamente, a contribuir a definir el perfil de directivo superior que se busca. El Consejo excluye exigencias de afinidad partidaria, directas o indirectas.

R.10b Para cada directivo superior, el Consejo designa un panel de tres personas que colaboren con el ministro para definir el perfil del cargo en cuestión y realizar la búsqueda de la persona indicada. El perfil debe incluir entre las habilidades que deben lograrse en nivel suficiente, la de relacionarse constructivamente con parlamentarios y dirigentes de partidos en forma directa, y la de recoger las señales y los problemas que surgen de la sociedad y del mundo político.

Ese panel debe incluir a un miembro del Consejo y a dos expertos en búsqueda de ejecutivos, uno de los cuales podría ser un funcionario del Consejo. El grado de recurso a funcionarios internos versus expertos externos se hace a base de normas y pautas que establece el Consejo y que son públicas.

R.10c La búsqueda es confidencial. La búsqueda considera candidatos internos (del Servicio o División involucrado), candidatos semiexter- nos (de otros servicios públicos chilenos, incluyendo directivos máximos y de segundo nivel), y candidatos externos, incluyendo los del sector privado y extranjeros. En esta etapa el ministro es invitado a agregar candidatos si lo desea. En caso de hacerlo, el ministro debe agregar un mínimo de dos candidatos adicionales. En la labor de búsqueda el panel podría subcontratar mediante licitación el apoyo de empresas privadas de búsqueda y selección de ejecutivos, y de expertos consultores, según lo exija la carga de trabajo. El panel hace una propuesta de hasta cinco candidatos al Consejo.

R.10d El Consejo selecciona una lista de tres candidatos, de entre las 5 recomendaciones del panel. Esa terna es presentada al ministro en forma confidencial.

R.10e Dentro de un plazo máximo de dos semanas, el Presidente de la República, por recomendación del ministro, designa al Directivo Superior de entre los tres candidatos propuestos. Sólo se haría pública la designación del candidato designado, manteniendo la confidencialidad respecto a los demás candidatos.

R.10f Si el ministro rechaza la terna o el plazo de dos semanas se cumple sin una decisión del mismo, la terna se entiende rechazada y el Consejo realiza una nueva búsqueda. La nueva terna no puede repetir más de un candidato con la anterior. La segunda búsqueda puede ser rechazada por el ministro. Si la segunda terna no recibe un pronunciamiento favorable del ministro dentro de dos semanas, también se entenderá rechazada. En ambos casos, el Presidente de la República deberá optar entre encargar una tercera búsqueda al Consejo, o designar directamente a una persona de su exclusiva confianza sin la intervención del Consejo de la Dirección Pública, a través de un decreto firmado por el ministro del Interior, de Hacienda y del ramo y publicado en el Diario Oficial. Esta persona podrá ser removida libremente por el Presidente, sin indemnización alguna y su remuneración no corresponderá a la escala aplicable a los directivos seleccionados por el Consejo, sino que será igual a la remuneración de un subsecretario, pues ellos son de igual confianza política. Los directivos de segunda línea que nombre este Jefe también serían afectados, como se propone en la R.22 y la R.24.

R.10g Cuando la fracción de los puestos de Jefe de Servicio ocupados por personas designadas directamente por el Presidente, sin la colabo-

ración del Consejo de Dirección Pública, supere el 50%, el Presidente no podrá nombrar directamente una persona de su confianza. Una vez cumplido el 50%, el cargo será ocupado por el primer candidato de la terna, es decir, quien, a juicio del Consejo, es el mejor candidato. Se propone un límite análogo, también de 50%, a la fracción de Jefes de División que puede ser designada directamente por el Presidente, sin la colaboración del Consejo de Dirección Pública.

El procedimiento propuesto en R.10 es parecido al aplicado en Nueva Zelanda a partir de 1988. También ese país establece una salida de emergencia para el Primer Ministro, que puede imponer su voluntad, y también le impone el requisito de publicidad para asegurar que la ausencia del control del Consejo de la Dirección Pública sea transparente para la ciudadanía (véase R.10f).

El plazo de dos semanas para que el ministro se pronuncie frente a las ternas permite evitar que un nuevo Presidente eluda al Consejo de Dirección Pública por la vía de dilatar indefinidamente la respuesta a las ternas que se le propongan. Con el plazo propuesto en R.10f se hace explícito que el ministro rechazó la propuesta y queda autorizado a nombrar políticamente al directivo. Una ventaja adicional del plazo de dos semanas es que agiliza el proceso de designación y logra que los Servicios y Divisiones reinicien su labor, pues la segunda línea de directivos queda paralizada a la espera de un nuevo jefe que puede removerlos¹⁰⁷.

El límite de 50% a la fracción de nombramientos directos que se propone en R.10g se justifica por lo siguiente: Primero, hay razones para creer que cada nuevo Presidente tendrá que optar entre dos enfoques extremos: aceptar la colaboración del Consejo en todos los nombramientos, o rechazar esa colaboración en (casi) todos ellos. Si elige un enfoque intermedio donde designa a unos pocos, ellos podrían ser presa fácil de la crítica política, y podrían enfrentar un rechazo sordo de los Jefes de Servicio elegidos con la colaboración del Consejo, que se entenderían más meritorios que los designados en forma directa. Segundo, en la opción entre esos dos enfoques extremos, debemos temer al segundo, pues su aplicación pone en peligro la permanencia del Consejo de Dirección Pública en el tiempo. En el evento de hostilidad de un nuevo Presidente y sus partidarios en contra del Consejo, parece más prudente acomodarlos con un porcentaje

¹⁰⁷ En los Estados Unidos no existe un plazo máximo como éste, con el resultado de que el proceso de nombramientos es tan lento que algunos servicios pasan hasta doce meses sin jefe, y la segunda línea queda paralizada durante ese lapso. Agradecemos al Sr. Juan Izquierdo las sugerencias de un plazo máximo de espera y de un límite al número total de designaciones directas.

amplio de designaciones directas y dejar que el electorado lo sancione, y no intentar ponerles una camisa de fuerza legal. Por el contrario, la ley sí parece capaz de garantizar al Consejo que deba recurrirse a su colaboración para llenar al menos el 50% de los altos cargos directivos, lo que garantiza su permanencia en el tiempo. Para lograr esto, también es necesario reservar al Consejo el control del mérito de al menos 50% de los Jefes de Servicio, que en promedio son más importantes que los Jefes de División. El resultado esperado de estos límites es que todo nuevo Presidente elija la política extrema de aceptar la colaboración del Consejo en todos los nombramientos.

La confidencialidad propuesta en R.10c, R.10d y R.10e se justifica, en la generalidad de los casos, por la necesidad de muchos postulantes de no enemistarse con sus actuales empleadores por el hecho de participar en el proceso de selección. Por eso, la confidencialidad de la identidad de los postulantes que no toman el cargo es con frecuencia necesaria para ampliar el abanico de opciones al que puede acceder el Consejo en su proceso de búsqueda¹⁰⁸. Sin embargo, pueden existir casos donde otras consideraciones primen, por lo que se propone dejar al Consejo la facultad de hacer pública la terna.

Se propuso que la definición del perfil se inicie con una propuesta del Consejo, para facilitar un alto nivel profesional en la discusión del perfil¹⁰⁹. De lo contrario, existe algún riesgo de que el ministro utilice la facultad de realizar la primera propuesta de perfil para sesgar la búsqueda a favor de sus recomendados.

Para equilibrar la entrega de la iniciativa al Consejo, parece conveniente que la ley exija que el perfil incluya, como habilidad necesaria para el cargo, la de relacionarse constructivamente con parlamentarios y dirigentes de partidos en forma directa. También se propone que el perfil exija habilidades suficientes en materia de recoger las señales y los problemas que surgen de la sociedad y del mundo político¹¹⁰. Estas exigencias buscan evitar la creación de una casta tecnocrática amparada en el Consejo, pues ella conduciría al gobierno al conflicto con los parlamentarios y a la parálisis del Estado¹¹¹.

¹⁰⁸ Desde luego, es posible que alguien filtre a la prensa la identidad de quienes son parte de una terna presentada al Presidente, pero al adoptarse un requisito legal de confidencialidad, los mencionados mantienen la opción de negar su participación.

¹⁰⁹ Agradecemos al Sr. Alfonso Mujica esta sugerencia.

¹¹⁰ Esta es una propuesta del diputado Carlos Montes. Véase CIMPGP, *Dirección y Gerencia Pública: Gestión para el Cambio* (1998), p. 232.

¹¹¹ El Presidente Jorge Alessandri trajo numerosos gerentes del sector privado a puestos directivos del Estado en 1958. Según algunos observadores, ellos fracasaron por no contar con la habilidad para formar una relación constructiva con los parlamentarios y dirigentes de partidos.

Pero en contrapartida, para evitar que el sistema opere como el de premios vía cargos, es indispensable impedir que el perfil de los cargos de alto directivo incluya una exigencia de adherir a algún partido de la coalición de gobierno. Nos parece que el Consejo puede incluir válidamente entre las habilidades exigidas por el perfil a las ya mencionadas, pero el Consejo no podría prestarse a imponer lealtades partidistas. Ese aspecto puede ser considerado por el ministro o subsecretario, pero no por el Consejo, que es autónomo y no partidista.

Se ha temido¹¹² que la personalización que admiten los sistemas de Servicio Civil en su modalidad de contratos laborales, como en esta propuesta, sea incompatible con el derecho establecido en la Constitución chilena, en su art. 19 N° 17, a “la admisión a todas las funciones y empleos públicos, sin otros requisitos que los que impongan la Constitución y las leyes”. El mismo temor se aplica a lo dispuesto en el art. 38 de la Constitución, que exige “Una ley... asegurará la igualdad de oportunidades de ingreso a ella (la administración pública)”. La eventual incompatibilidad se debería al grado de subjetividad de la negociación personalizada de las condiciones laborales con los altos directivos, que supone el sistema de contratos laborales.

Estos preceptos deben entenderse en función de lo que disponga la ley, que por ser incapaz de reglar todos los detalles de la vida real, entrega siempre algunas decisiones a los órganos del Estado y admite siempre cierto grado de subjetividad. De este modo, si el ente que negocia las condiciones laborales adopta conforme a la ley procedimientos que permiten a cualquier ciudadano que cumpla con requisitos objetivos y uniformes postular a participar en el proceso de búsqueda de ocupantes para los puestos directivos del Estado, cumplirá esos preceptos constitucionales, aunque subsistan algunos grados de subjetividad, inevitables en cualquier sistema legal y en cualquier sistema de gestión del personal. Por estas razones, esta Comisión estima que el sistema propuesto cumple con esos preceptos constitucionales.

Si bien esta propuesta implica que los Jefes de Servicio y División dejan de ser de la exclusiva confianza del Presidente de la República en cuanto a su nombramiento, a continuación propondremos que continúen siéndolo respecto a su remoción.

¹¹² Véase Prevención de la ministro Luz Bulnes al proyecto de ley que crea una planta de “funciones críticas” en el ministerio de Obras Públicas y servicios dependientes, a fojas 137 y siguiente, en Sentencia del Tribunal Constitucional del 28 de julio de 1998.

5.3. Remoción del Jefe de Servicio o División

La libre remoción vigente actualmente en Chile significa que el Jefe de Servicio o de División debe renunciar apenas el ministro o subsecretario, respectivamente, se lo pida. La ventaja de este arreglo es que asegura que el Presidente (y su ministro o subsecretario) pueda aplicar su programa con la colaboración entusiasta de los Jefes de Servicio y División. La línea de mando queda clara, pues el incumplimiento del desempeño exigido por el mandante (ministro o subsecretario) atrae una sanción inmediata. Este aspecto de la situación actual parece conveniente.

Si se aceptan las propuestas realizadas por esta Comisión hasta aquí, el sucesor del despedido debe ser elegido con la colaboración del Consejo. Ese requisito impediría a un partido que atacó a un Jefe de Servicio y logró su despido, dar el puesto a su recomendado, pues éste podría no pasar el filtro del Consejo. Esto reduciría los incentivos de las facciones a amenazar con el despido a los Jefes de Servicio inflexibles a las solicitudes de los partidos.

Sin embargo, se han ofrecido dos críticas a esta modalidad de remoción. Primero, se afirma que un gobierno, molesto con un Jefe de Servicio inflexible a las solicitudes de apoyo que formulan los partidos, puede ser despedido por éstos con el objeto de adquirir reputación frente a los demás Jefes de Servicio, dejando en claro que el gobierno espera flexibilidad a las solicitudes de uso de recursos que contribuyen a la reelección de la coalición de gobierno.

Segundo, se sostiene que una remoción discrecional puede humillar al despedido, y por tanto llevaría a personas políticamente neutrales a negarse a ser candidato a cargos cuyo carácter “político” se originaría en la facultad de libre remoción. En otras palabras, los directivos no estarían suficientemente protegidos contra el despido arbitrario.

Por otro lado, conviene recordar que la carrera laboral de los altos directivos en los sectores privado y académico también está expuesta a despidos arbitrarios iniciados por los dueños o, en el caso de una universidad, por el rector. En las organizaciones privadas, este riesgo se administra garantizando una indemnización importante al despedido. Entre los ejecutivos privados, una indemnización sustancial es considerada un resarcimiento adecuado.

Sobre la base de estos antecedentes, la Comisión considera atractivo el siguiente camino intermedio: conservar la libertad de despedir a los Jefes de Servicio, con el objeto de asegurar la fortaleza de una línea de mando única desde el Presidente de la República hacia el Jefe de Servicio. Al

mismo tiempo, se propone encargar al Consejo de la Dirección Pública la fijación de una escala o cuadro para fijar la indemnización extraordinaria para todos los Jefes de Servicio o División, para el evento de ser despedido antes del término de su contrato laboral.

La solución propuesta es diferente de la aplicada en Nueva Zelandia. En ese país, la remoción de un Jefe de Servicio no es un derecho del Primer Ministro. Es una prerrogativa conjunta del ente equivalente al Consejo de la Dirección Pública¹¹³, que debe iniciar la remoción, y del gabinete completo de ministros, que debe otorgar su acuerdo. Ese sistema es propio del Servicio Civil clásico. Nos parece que si se aplicara en Chile debilitaría la línea de mando desde el Presidente y sus ministros hacia el Jefe de Servicio, protegiendo demasiado al Jefe de Servicio. Ese esquema diluye la responsabilidad del Presidente por la eficiencia del Estado.

Respecto a la constitucionalidad de esta propuesta, la Comisión hace presente que hasta ahora se ha considerado constitucional el artículo 42 de la Ley de Bases de la Administración del Estado (18.575), a pesar de que convierte en cargos de exclusiva confianza a los de Jefe de Servicio, y por tanto con libre despido. Por ello, no parece posible afirmar que se los deje expuestos al despido arbitrario en su sentido legal, vulnerando el art. 38 de la Constitución. Si se adopta un texto adecuado, esta propuesta también debería ser constitucional, en la medida, además, que es concordante con las facultades de gobierno y administración que el art. 24 entrega al Presidente de la República.

Es importante que el monto de la indemnización no dependa del desempeño del directivo, pues el desempeño es difícil de medir y fácil de manipular. Por ejemplo, un ministro que desee intimidar a un directivo podría empezar por calificarlo mal en forma arbitraria, con el objeto de reducir su indemnización cuando lo despida.

Para crear incentivos políticos adecuados, se propone hacer público el hecho de que una indemnización extraordinaria ha sido pagada. Esa publicidad puede ser costosa para el gobierno en el plano político.

Sin embargo, el monto de la indemnización pagada a un determinado individuo debería mantenerse en reserva, de igual modo que la remuneración exacta, con el objeto de evitar “poner en vitrina” al ex directivo. El Consejo debería llevar estadísticas sobre el número de indemnizaciones de este tipo y el monto promedio de un número apreciable de ellas.

Otra preocupación es que, al terminar un período presidencial, la coalición despida a muchos de sus directivos con el objeto de permitirles

¹¹³ Se trata del *State Services Commission*.

cobrar la indemnización extraordinaria, en beneficio propio. También es posible que estos despidos masivos tengan por objeto permitir a los directivos afines hacer una donación electoral sustancial al candidato de la coalición de gobierno en la siguiente elección presidencial. Si bien ambas estrategias tendrían sanción política al publicitarse un aumento en las indemnizaciones extraordinarias, este disuasivo podría resultar insuficiente, como sugiere la aceptación de la práctica de la renuncia “no voluntaria” por parte de los ministros, con el objeto de acceder a beneficios previsionales.

Una forma de acotar esos desenlaces es disponer por ley que el monto de las indemnizaciones extraordinarias especificadas en los contratos se reduzca en forma proporcional a la cercanía de una nueva elección presidencial. Por ejemplo, se podría establecer que a partir de una fecha doce meses anterior a la siguiente elección presidencial, el monto de la indemnización extraordinaria se reduzca cada mes a razón de un doceavo de la diferencia con la indemnización ordinaria establecida en ese contrato, y que los despidos ocurridos después de la elección presidencial sólo reciban la indemnización ordinaria.

En resumen,

R.11 Se recomienda que la remoción de los Jefes de Servicio y Jefes de División sea una facultad de libre uso del Presidente en ejercicio, aunque sujeta a requisitos que concilien los objetivos de mérito y de fortalecimiento de la línea de mando. La siguiente modalidad ilustrativa es considerada interesante por la Comisión:

R.11a La remoción ocurre previo informe del ministro del ramo, o del subsecretario, según la dependencia.

R.11b El sucesor es elegido con la colaboración del Consejo de la Dirección Pública.

R.11c El directivo removido recibe una indemnización extraordinaria, pactada con el Consejo de la Dirección Pública para el evento de ser despedido antes del término de su contrato laboral por un cambio de política de un mismo Presidente.

R.11d El monto de las indemnizaciones extraordinarias es fijado por el Consejo con una norma general que tome en cuenta remuneración, permanencia en el cargo y otros factores objetivos.

R.11e La circunstancia de haberse pagado una indemnización extraordinaria es pública, pero el monto individual es reservado. El Consejo

publica estadísticas respecto al promedio del monto de las indemnizaciones extraordinarias.

R.11f La ley dispone que los despidos ocurridos después de la elección presidencial sólo reciben la indemnización ordinaria. La ley exige que, a partir de una fecha doce meses anterior a la siguiente elección presidencial, el contrato laboral reduzca el monto de la indemnización extraordinaria a razón de un doceavo de la diferencia con la indemnización ordinaria establecida en ese mismo contrato, por cada mes transcurrido.

Supongamos que el Presidente cambia a un ministro por otro, que ofrece aplicar una política diferente. La regla de libre remoción propuesta mantiene la posibilidad de que el nuevo ministro cambie a los Jefes de Servicio de su dependencia. Esa flexibilidad permite que los cargos de ministro sean atractivos, lo que a su vez facilita al Presidente encontrar buenos candidatos para esos puestos. Este azar no debería menoscabar al alto directivo, pues en las organizaciones privadas es habitual que un cambio de dueños o de gerente general implique un despido indemnizado. En el ejemplo, el Jefe de Servicio está protegido además porque su remoción exige el acuerdo del Presidente de la República. El Presidente querrá evaluar si el cambio solicitado por el nuevo ministro se justifica, pues también conviene dar continuidad y estabilidad a los Servicios para lograr su mejor desempeño, y verá si conviene sujetarse a una indemnización extraordinaria cuya existencia sería pública. Así, hay motivos para pensar que el Presidente actuaría con prudencia en esta materia.

En el caso de los despidos iniciados por la llegada de un nuevo Presidente de la República, que solicita el reemplazo de determinados Jefes de Servicio y División, no cabe temer la arbitrariedad, pues se trata de implementar la voluntad ciudadana. Como se trata de un evento enteramente predecible, no corresponde aplicar la indemnización pactada para remociones, sino otra indemnización ordinaria, que puede ser muy inferior. Así,

R.12 Se recomienda establecer que las remociones de Jefes de Servicio y División solicitadas por un Presidente recién asumido, o las ocurridas por término del período del contrato, no den origen a la indemnización extraordinaria propuesta en la R.11, sino a una indemnización ordinaria pactada con el Consejo para esos eventos. Se propone que su monto individual sea confidencial.

5.4. Plazos máximos para los contratos de altos directivos

Los regímenes presidenciales otorgan una alta capacidad al Presidente de la República para conducir el Estado. Esa capacidad se logra concediendo a cada nuevo Presidente la facultad de designar personas comprometidas con su programa en los puestos de ministros, subsecretarios, intendentes, gobernadores, Seremi, algunos embajadores y a cientos de asesores. El esquema de libre remoción ya propuesto también otorga a cada nuevo Presidente la facultad de seleccionar a los Servicios y Divisiones donde desea aplicar inmediatamente nuevos estilos y programas, de acuerdo a sus prioridades.

Sin embargo, en otros Servicios y Divisiones, los jefes desarrollan labores principalmente ejecutoras en áreas donde el nuevo Presidente no propone nuevos planes ni estilos. En ellos, interesa mantener la eficiencia de la gestión, preservando cierta continuidad entre las presidencias. En la práctica, algunos directivos superiores chilenos se mantienen en el cargo por más de un período presidencial. No obstante, en esos casos es conveniente adoptar algún sistema para evitar el peligro opuesto: una continuidad excesiva en el cargo.

Una posibilidad es establecer un plazo máximo para cada contrato de directivo máximo, cumplido el cual el Consejo abriría obligatoriamente un diálogo con el ministro del área para buscar los mejores postulantes a ese puesto. Ese concurso asegura la competencia por esos puestos, pero no busca impedir que el directivo superior continúe en su cargo más allá del plazo de su primer contrato. Por el contrario, parece conveniente invitar a todos los Jefes de Servicio y de División cuyo contrato venza, o que han renunciado debido al cambio de Presidente, a repostular al cargo, pues es probable que sea uno de los mejores tres postulantes disponibles debido a su experiencia¹¹⁴. También es conveniente invitarlo a postular a cargos directivos en otros Servicios o Divisiones, reconociendo así el valor de su experiencia general en la dirección pública y quizá, con el tiempo, dando origen a un cuerpo de altos directivos con las habilidades de un generalista y a un *ethos* de servicio público compartido.

La duración máxima del contrato de cada alto directivo no tiene por qué ser uniforme para todos los Servicios y Divisiones. Podría ser elegida por el Consejo en función de las necesidades del cargo y de facilitar el

¹¹⁴ Una prohibición de repostular obligaría a descartar el capital humano especializado que ha formado el Estado y desincentivaría el esfuerzo de los altos directivos cuando se acerca el final de su contrato, pues este impedimento los estimularía a dedicar tiempo y esfuerzo a perfeccionar sus opciones de salida.

proceso de búsqueda de nuevos Jefes de Servicio y División. Por ejemplo, una regla flexible sería que el plazo máximo del contrato de un Jefe de Servicio o División sea la duración de un período presidencial más un año adicional, o más dos años si el contrato vence dentro del período de seis meses que se inicia con la ascensión de un nuevo Presidente al poder. Ese esquema permitiría al Consejo de la Dirección Pública pactar contratos más breves si le parece conveniente para ciertos cargos.

El Consejo podría optar también por contratos de plazos muchos más estrechos, quizá de medio período presidencial, si ello parece conveniente al ministro o subsecretario. Esto podría ocurrir si un contrato corto induce un mayor esfuerzo del directivo, y éste no exige un aumento desmedido en la remuneración.

Considerando estos aspectos,

R.13 Se recomienda que los contratos laborales de los Jefes de Servicio y Jefes de División tengan un plazo máximo, y no sean indefinidos, con el objeto de asegurar un grado mínimo de competencia por el cargo a través de un buen desempeño. La siguiente modalidad ilustrativa es considerada interesante por la Comisión:

R.13a El Consejo establece un plazo máximo para cada contrato laboral firmado con un alto directivo. El Consejo podría pactar un plazo diferente para cada nombramiento. Estos plazos estarían limitados por un máximo legal, definido como la duración de un período presidencial más un año adicional, o más dos años si el contrato vence dentro de seis meses desde la ascensión de un nuevo Presidente.

R.13b Se recomienda establecer que todo directivo tiene derecho a postular a otras jefaturas en los procesos de búsqueda que inicie el Consejo.

6. PROPUESTA DE REMUNERACIONES PARA LOS MÁXIMOS DIRECTIVOS

La compensación de un ejecutivo incluye al menos tres elementos. Primero, la autonomía que otorga el cargo para dar un sello personal a las acciones de la organización¹¹⁵; segundo, la opción a capitalizar el buen desempeño obtenido en el desempeño del cargo, accediendo con posterioridad a puestos de mayor nivel; y tercero, la remuneración en dinero y espe-

¹¹⁵ Véase J. Q. Wilson, "Turf" (1989), cap. 10.

cies, incluyendo en ella el sueldo, los bonos de desempeño, las indemnizaciones, las vacaciones, automóviles y otros beneficios en especie. En esta sección analizamos el tercer elemento.

Se mencionó en la sección 3 que las remuneraciones explícitas de los máximos directivos de los Servicios Públicos y Divisiones son en Chile entre un 60% y un 30% del nivel pagado por organizaciones privadas a cargos de similar responsabilidad (Rajevic *et al.*, 2000). Esta situación se ha paliado en alguna medida desconocida con suplementos informales y con autorizaciones para reducir la dedicación. Por esto, el grado de dedicación de los máximos directivos debe tratarse en forma previa a la definición de la remuneración.

6.1. Dedicación de los máximos directivos

En algunos casos una dedicación reducida, sin una reducción correlativa de la remuneración, ha sido el método usado para ajustar a la realidad del mercado laboral las remuneraciones por hora que paga el Estado. Sin embargo, por ser este acuerdo informal y por ser la dedicación difícil de medir, pueden ocurrir abusos. Sobre todo, se requiere dedicación exclusiva porque en el caso de los directivos máximos de organizaciones grandes, la dedicación parcial es ineficiente.

Se entiende por dedicación exclusiva a la prohibición absoluta de ejercer libremente la profesión y de realizar trabajos remunerados para otros empleadores o contratantes, nacionales o extranjeros, y la prohibición de realizar otros trabajos remunerados para el mismo contratante. En principio, es conveniente exigir dedicación exclusiva a todos los altos directivos, debido al alto costo de coordinación interna que significa una dedicación parcial. El pago de remuneraciones informales por la vía de trabajos adicionales ficticios también es ineficiente porque reduce la confianza mutua entre los miembros del equipo directivo.

Sin embargo, parece conveniente admitir algunas excepciones a la dedicación exclusiva: (a) dictar clases en alguna Universidad; (b) exponer en seminarios públicos; y (c) participar en directorios de organismos y empresas, cuando se trata de actividades que el directivo desarrollaba antes de asumir el cargo y que posiblemente continúe desarrollando después de terminada esa función. En efecto, estas labores constituyen redes de seguridad en cuanto a contactos y honorarios, que reducen el riesgo para los candidatos a altos directivos. Es posible que algunos buenos candidatos estén dispuestos a considerar la aventura de ejercer un alto cargo directivo sólo si se le permite mantener una red de seguridad de este tipo.

Por otro lado, éstas y otras excepciones pueden exponer al directivo a conflictos de interés. Por ejemplo, los seminarios que dictan las autoridades atraen un público que paga, contradiciendo quizá la obligación del funcionario de anunciar sus políticas en forma abierta a todos sus conciudadanos. Del mismo modo, un puesto en un directorio puede ser otorgado por controladores que desarrollan negocios que pueden ser beneficiados por decisiones o información que un Jefe de Servicio toma o posee en razón de su cargo. Finalmente, la educación universitaria es ahora una actividad que permite pagar honorarios o participaciones significativas a los profesores que, usando la notoriedad pública que reciben de sus cargos directivos en el Estado, atraen alumnos adicionales.

Por eso, parece conveniente establecer que la identificación de las excepciones a la dedicación exclusiva, su grado de uso y el monto de remuneración que puede percibirse en esas actividades estén sujetas a normas establecidas por la Contraloría General de la República. Esta labor no puede ser encargada al Consejo de la Dirección Pública porque en la R.8 se propuso que sus miembros estén sujetos a las mismas normas que los altos directivos.

R.14 Se propone que todos los cargos de Jefe de Servicio y de División sean de dedicación exclusiva. Ella se define como la prohibición de ejercer libremente la profesión y de realizar trabajos remunerados para otros empleadores o contratantes, nacionales o extranjeros y la prohibición de realizar otros trabajos remunerados para el mismo contratante. Se propone establecer que las actividades exceptuadas de esta regla, su intensidad de uso y la remuneración que pueda percibirse en ellas estén gobernadas por normas establecidas por la Contraloría General de la República.

6.2. Escala de remuneraciones

Dos de los factores identificados por Evans y Rauch (1999) como determinantes de la buena calidad de la administración pública de un país, son la estabilidad de la remuneración relativa a la pagada en puestos de responsabilidad comparable en organizaciones privadas, y que esa relación sea cercana. En los años 90 Nueva Zelanda no tuvo éxito en lograr la primera meta, a pesar de haber elevado fuertemente las remuneraciones en los dos años que siguieron a su reforma en 1988. Al parecer, las necesidades fiscales, la forma que tomó la intervención del ministerio del Tesoro en la fijación de las remuneraciones de los máximos directivos, y el aumento

observado en las remuneraciones de otras organizaciones, llevaron a una significativa caída de la relación entre el monto pagado por el Estado y lo pagado en puestos alternativos (Beyer, 1998).

La Comisión estima que un elemento central de esta propuesta es que el estatuto de altos directivos genere una nueva institucionalidad para la fijación de las remuneraciones, que las defina en forma objetiva, en montos acordes a la responsabilidad, y que asegure mantener a lo largo del tiempo una relación adecuada con las pagadas por otras organizaciones a cargos similares.

Cuando se autoriza al Presidente o a sus ministros a fijar discrecionalmente las remuneraciones de los Jefes de Servicio o División, se abandona un elemento esencial del Servicio Civil y reaparece en escena el “dilema del político”: un Presidente podría consentir en aumentar en forma desmedida las remuneraciones de algunos altos directivos, y exigirles a cambio una donación para financiar las campañas electorales de la coalición, o apoyo regulatorio para conseguir donaciones. Esa estrategia es inaceptable para la ciudadanía, porque es un uso indebido de recursos públicos y además porque genera un financiamiento público a las campañas electorales que es asimétrico, pues excluye a los candidatos de oposición.

No debe sorprender, entonces, que la Constitución chilena intente impedir ese resultado. Para ello ha reservado a leyes que deben ser aprobadas por el Parlamento, además de ser de iniciativa exclusiva del Presidente de la República, la atribución de “fijar, modificar, conceder o aumentar remuneraciones... rentas y cualquier otra clase de emolumentos, préstamos o beneficios al personal en servicio... de la administración pública y demás organismos señalados” (art. 62 N° 4). Esto impide que las remuneraciones se fijen por simple decreto, o por ley originada en el Parlamento. La propuesta de esta Comisión es fortalecer el espíritu de esta norma constitucional.

Sin embargo, la experiencia internacional muestra que tampoco es eficiente entregar esas decisiones a la ley en su forma habitual, pues ello ha significado exigir que las remuneraciones sean uniformes para todos los directivos de una misma categoría. La ley no es un instrumento de administración ágil, y su falta de eficiencia es una de las críticas importantes al Servicio Civil clásico¹¹⁶.

Es natural aprovechar la creación del Consejo de Gestión Pública para formular una propuesta que resuelva este punto, dentro de la Constitu-

¹¹⁶ A pesar de esta coincidencia, Chile no tiene un Servicio Civil clásico, pues las remuneraciones fijadas por ley pueden ser aumentadas con honorarios y autorizando reducciones en la dedicación.

ción: cuando el Consejo busque candidatos, negociaría con ellos sus remuneraciones dentro de un marco transparente fijado por la ley. Al ofrecer una terna al Presidente para que elija, cada candidatura incluiría, además de los antecedentes del candidato y su plan inicial de trabajo, las remuneraciones que les ha fijado la Comisión.

La entrega al Consejo de la fijación de las remuneraciones cumple con el espíritu de un Servicio Civil, pues se logra que sean fijadas en forma externa al Poder Ejecutivo. Nuestra solución permite, además, el ajuste de las remuneraciones al caso individual, ventaja propia de la modalidad de contratos laborales del Servicio Civil.

Según la información disponible, la actual norma constitucional (art. 60 N° 14 y art. 62 N° 4) es compatible con el siguiente esquema general de cuatro etapas:

- a) Una ley¹¹⁷ (común) fija una escala separada de remuneraciones para altos directivos, precisando niveles, y un rango de valores mínimos y máximos para cada nivel. Posiblemente, los extremos de cada rango estarían ligados al IPC (Índice de Precios al Consumidor).
- b) La misma ley establece que, en un proceso paralelo a la selección de personal, el Consejo y el ministerio de Hacienda reevalúan el nivel que corresponde a cada cargo de directivo máximo.
- c) La misma ley señala que, al buscar candidatos para cada cargo directivo, cuya remuneración está encasillada en un grado determinado, el Consejo fija el monto ofrecido a cada candidato dentro del rango del grado, en atención a sus calificaciones y méritos individuales. Los montos fijados serían confidenciales, pues se trata sólo de candidatos. Sin embargo, el rango de remuneraciones de ese grado sería público.
- d) Cuando el ministro o subsecretario acepta un candidato, su remuneración, indemnización y demás beneficios deben ser los propuestos por el Consejo, y quedan fijados en el decreto de su nombramiento.

Entregar al Consejo la facultad de elegir la cifra resulta entonces compatible con la Constitución, siempre que se elija una modalidad adecuada. Las experiencias con la fijación de remuneraciones de los consejeros del Banco Central y del Tribunal Constitucional son ilustrativas de que no

¹¹⁷ Es necesaria una ley para que esta propuesta no sea declarada inconstitucional, como ocurrió con el proyecto de ley que modernizaba el sistema de remuneraciones del personal del ministerio de Obras Públicas. Véase dictamen del 28 de julio de 1998, del Tribunal Constitucional.

corresponde interpretar la elección de un valor dentro del rango como un acto que crea una remuneración nueva.

Si el rango de remuneraciones dentro de cada grado es suficiente, por ejemplo 20% del valor medio, el esquema propuesto hace posible conciliar una transparencia suficiente hacia la ciudadanía, con grados importantes de confidencialidad respecto a la remuneración exacta. Esta transparencia también es valiosa para efectos de construir confianza entre altos directivos de distintos Servicios y los funcionarios de jerarquía inferior, pues todos tendrían claro que la remuneración se fija sobre la base de criterios objetivos y justos, evitando los favoritismos.

6.3. La coordinación con Hacienda

La determinación de remuneraciones debe considerar mecanismos para impedir que el Consejo ofrezca remuneraciones excesivamente onerosas para el fisco, en su afán por conseguir los mejores candidatos. Desde luego, el Presidente puede ejercer este control en forma directa, rechazando a los candidatos que le parezcan caros. Pero parece conveniente agregar frenos más estructurados.

Por ejemplo, parece conveniente imponer, como obligación legal al Consejo, negociar remuneraciones que no superen las pagadas por otras organizaciones a puestos de responsabilidad y calificación similar. La contrapartida sería obligar al Consejo a procurar la aplicación de cláusulas de reajuste que aseguren mantener a lo largo del tiempo una relación adecuada con las remuneraciones pagadas por otras organizaciones a cargos de responsabilidad y calificación similar.

Una cuestión fundamental es cuánto influye el nivel de las remuneraciones otorgadas a los directivos máximos sobre el nivel de los salarios pagados a los demás funcionarios públicos. Si bien no se trata de más de 200 cargos, el impacto fiscal posiblemente se extienda a los directivos de segundo nivel, que son al menos 2.300 y quizá 8.400. El efecto realmente oneroso ocurre si se extiende a los 120 mil funcionarios de planta y a contrata que laboran en el Poder Ejecutivo central, y a los cien mil que laboran en municipios, Congreso, Poder Judicial, Fuerzas Armadas y de Orden, Contraloría y otros. La aspiración de mantener la remuneración de los directivos máximos alineadas a otras comparables del sector privado podría ser incompatible con la estabilidad fiscal, si las remuneraciones para directivos máximos influyeran con fuerza sobre las remuneraciones de sus numerosos subordinados.

Es posible aliviar este dilema eligiendo los mecanismos de fijación de remuneraciones para altos directivos con el objetivo de minimizar esa influencia. Para ello conviene evitar los reajustes generales para todos los altos directivos, pues son de gran notoriedad pública y permiten a otros funcionarios focalizar su aspiración salarial en una cifra concreta. En lugar de ello, puede ser preferible adoptar un mecanismo de reencasillamiento continuo en el tiempo, que genere una secuencia de ajustes pequeños y de efecto diferido, para no ofrecer eventos notorios con cifras fáciles de comparar.

Por ejemplo, se podría establecer que todos los meses el Consejo y el ministerio de Hacienda evalúen el encasillamiento de cuatro cargos de directivo máximo en la escala de remuneraciones para directivos. Los cargos analizados en cada mes serían elegidos en forma rotativa, tomando en cuenta un calendario acordado. Así, cada 50 meses (poco más de cuatro años) los 200 altos cargos serían reencasillados, manteniendo el vínculo con las remuneraciones alternativas.

Esta evaluación se realizaría a base de antecedentes sobre las remuneraciones alternativas para las capacidades indicadas en el perfil de esos cargos, y sobre la disponibilidad de fondos públicos manifestada por Hacienda. En caso de un conflicto de criterios que postergue el reencasillamiento en más de una semana, la ley podría disponer que la decisión quede en manos del Presidente de la República.

El grado asignado a un cargo debería tomar en cuenta que la satisfacción de prestar servicio público tienta a muchos a aceptar remuneraciones menores —quizá 30% menores— que en cargos equivalentes en el sector privado.

Una modificación del grado de un cargo sólo debería afectar al próximo seleccionado al cargo, pues es conveniente respetar el contrato laboral acordado inicialmente con el actual ocupante. Asimismo, al no tener efectos inmediatos, el reencasillamiento de un cargo perdería notoriedad.

Además, una vez nombrado un directivo máximo, el reajuste anual de su remuneración sería fijado por el Consejo a base de la evolución de las remuneraciones en cargos equivalentes en otras organizaciones, según estudios tradicionales de remuneraciones. Estos movimientos, sin embargo, sólo podrían ocurrir al interior del grado donde está el cargo, y estarían sujetos a los valores mínimo y máximo dados por el rango de ese grado. Debido a la existencia de este tope, no se justifica que Hacienda intervenga en estos ajustes, pues se trata simplemente de cumplir con el compromiso legal de mantener las remuneraciones alineadas, dentro del rango permitido por la escala.

Cuando la escala de remuneraciones se diseña asignando al grado 1 el nivel más alto, no es posible seguir a los organismos privados en los aumentos de salarios por encima del grado 1, sin modificar la ley. Pero una ley que proponga esa modificación resulta políticamente impresentable, pues sería un beneficio casi personalizado, además de fiscalmente costosa porque podría gatillar una demanda general por aumentos en las remuneraciones de todos los funcionarios públicos.

Para eludir esta restricción política, se propone que la escala de remuneraciones para altos directivos asigne el grado 1 a su nivel *más bajo*, por ejemplo 50 a 60 UF (unidades de fomento) al mes, y que las remuneraciones aumenten con el número del grado. Los incrementos de remuneración de un grado al siguiente deberían ser fijados por la ley.

Para cumplir los preceptos de la Constitución, el grado más alto de la escala también debe ser fijado en la ley, y no por decreto o reglamento. Sin embargo, el nivel máximo puede ser determinado en forma flexible a través de una fórmula. Parece razonable aprovechar el mecanismo que ya existe para fijar una remuneración del presidente del Banco Central, para fijar el grado más alto de esta escala. Por ejemplo, el grado más alto permitido por la ley podría fijarse anualmente como la remuneración obtenida por el presidente del Banco Central durante el año calendario anterior, en moneda de igual poder adquisitivo. Esto no significa que ese grado vaya a ser ocupado por un directivo, pues es probable que ningún puesto sea encasillado a un grado tan alto.

En suma, la Comisión propone:

R.15 Se propone que una ley disponga un proceso especial de fijación de remuneraciones para los máximos directivos de los Servicios Públicos y las Divisiones de los Ministerios. Se propone que ese proceso conste de dos elementos: Primero, una escala especial de remuneraciones para ellos, que precise la remuneración del grado mínimo y del grado máximo y un rango de valores mínimos y máximos para la remuneración de cada grado. Segundo, un proceso para encasillar a cada puesto de directivo máximo a un grado de esa escala. La siguiente modalidad ilustrativa es considerada interesante por la Comisión:

R.15a Asignar el grado 1 al nivel más bajo de la escala, y fijar la remuneración mínima de ese grado en el equivalente de 50 UF (\$925.000 en junio de 2001).

R.15b Fijar el incremento de la remuneración mínima entre cada par de grados contiguos, en el 5% de la remuneración mínima del grado anterior.

R.15c Fijar como grado máximo de la escala a aquél cuya remuneración mínima calculada según la R.15b esté 5% o menos por debajo de la remuneración mensual promedio percibida por el presidente del Banco Central durante el año calendario anterior, en moneda de igual poder adquisitivo. El grado máximo se determinaría todos los años.

R.15d Fijar la remuneración máxima de cada grado en un valor superior en un 20% a la remuneración mínima del mismo grado.

R.16 Se recomienda que el reencasillamiento de un cargo de directivo máximo dentro de la escala de remuneraciones requiera la aprobación conjunta del Consejo y del ministerio de Hacienda. También se propone que ese proceso sea permanente y continuo en el tiempo, de forma que complete un ciclo de reencasillamiento de todos los cargos cubiertos dentro de un ciclo de 4 años de duración, de acuerdo a un calendario acordado por el Consejo y el ministerio de Hacienda, e informado anualmente al Congreso. En caso de un conflicto de criterios que postergue el reencasillamiento de algún cargo en más de una semana respecto al calendario, se propone que la ley entregue al Presidente de la República la responsabilidad de decidir el criterio a seguir en ese puesto. Se propone que un reencasillamiento no afecte la remuneración del ocupante del cargo a esa fecha, mientras no venza el plazo de ese contrato.

También se propone que la ley establezca como obligación al Consejo de la Dirección Pública y al ministerio de Hacienda encasillar los cargos en grados que ofrezcan remuneraciones de monto razonable en comparación a las pagadas por empresas y corporaciones a puestos de calificación y responsabilidad similar. También se propone que tomen en cuenta que el honor asociado al servicio público permite pagar remuneraciones menores, y que tomen en cuenta la situación fiscal.

R.17 Se propone que la ley otorgue al Consejo de la Dirección Pública la facultad de incluir, en algunos contratos que acuerde con los directivos máximos, cláusulas que permitan al Consejo aplicar ajustes ocasionales y uniformes, posiblemente diferenciados a las remuneraciones de cada grupo de directivos máximos, sobre la base de la evolución de las remuneraciones en grupos de cargos equivalentes en empresas y corporaciones, determinados según el criterio del propio Consejo. En todo caso, los montos de estos ajustes siempre estarían limitados por la remuneración máxima que permite la escala para el grado indicado en el contrato de trabajo con el actual ocupante.

R.18 Se propone que cuando el Consejo de Dirección Pública busque candidatos para un cargo directivo, publicite el grado en que está encasillado y el rango de sueldos que corresponde a ese grado. Cuando seleccione a un candidato, se propone que fije también la remuneración que le ofrece, en forma confidencial, en atención a sus calificaciones y méritos individuales. Si el candidato acepta esa remuneración, su nombre podrá ser sugerido al ministro o subsecretario, como parte de la terna.

El Consejo dictaría normas generales para cubrir los demás detalles. Por ejemplo, una podría disponer que, al ocurrir el reencasillamiento de un puesto, la modificación del grado sólo afecte al próximo seleccionado al cargo. También podría disponer excepciones. Otra norma podría fijar fórmulas para determinar las indemnizaciones extraordinarias por despido, asignando cada cargo a una de las categorías que establezca. Otra norma fijaría fórmulas para determinar las vacaciones y otros beneficios.

También sería conveniente que el Consejo de Dirección Pública haga públicos los datos principales de los estudios de remuneraciones que contrate. Sin embargo, sería preferible que no publicara estadísticas respecto al monto promedio pagado a los máximos directivos ni a la distribución de montos, pues ello podría aumentar la vinculación entre las remuneraciones pagadas a estos directivos y las pagadas a otros empleados, creando dificultades fiscales. En todo caso, el monto exacto pagado a cada directivo individual debería mantenerse siempre en reserva, para protegerlos de críticas personales y atraer más candidatos a estos puestos.

6.4. Bonos por desempeño

Entendemos incluidas, dentro del concepto de remuneración a las indemnizaciones contingentes, las cláusulas de reajuste, las vacaciones, los préstamos, las rentas y cualquier otra clase de emolumentos o beneficios.

Existen tres factores técnicos que hacen más difícil la definición y la medición del desempeño en el sector público, que en las grandes organizaciones privadas:

- a) Existe una multiplicidad mucho mayor de mandantes: las demandas ciudadanas por bienes públicos son agregadas por una red de agentes, y no por un individuo. Los agregadores son el Presidente, los ministros, los parlamentarios y los partidos políticos y facciones. Todos ellos son mandantes de la administración del Estado, directa o indirectamente;

- b) Como las demandas ciudadanas por bienes públicos son heterogéneas y contradictorias, su agregación por la red indicada se traduce en metas múltiples y contradictorias para los servicios públicos. Las metas no pueden ser reducidas a una meta única, como “crear valor”, como ocurre en las empresas privadas; y
- c) En muchos Servicios y Divisiones es relativamente más difícil observar la producción y también es más difícil observar el resultado final de la acción del Servicio, es decir, su aporte al cumplimiento de esas múltiples metas, en comparación a la mayoría de las organizaciones privadas.

Cuando se identifica un servicio público donde la definición de metas es simple y donde además es factible observar el aporte del Servicio al cumplimiento de esas metas, es recomendable analizar su privatización, o al menos la licitación de una concesión para prestar el servicio. Así, es razonable suponer que en los servicios y divisiones que no pueden ser privatizados al menos uno de estos tres problemas técnicos será limitante.

Esta realidad explica la ausencia de indicadores únicos y objetivos para medir el desempeño de los directivos del Estado central. Esta ausencia, a su vez, es un obstáculo importante para el uso de bonos por desempeño absoluto, como veremos.

Es natural que el bono sea determinado por el superior, que en este caso es el ministro del ramo o el subsecretario. Pero esto presenta problemas de fondo en el sector público, pues la autoridad política puede exigir al alto directivo favores a cambio de un mayor bono, que van desde emplear a un recomendado político hasta colaborar en la aplicación de una regulación para forzar una donación política. Esta posibilidad justifica la norma observada en todo Servicio Civil bien diseñado: las remuneraciones de los directivos no son determinadas por la autoridad política, sino por un procedimiento objetivo.

Se podría pensar en que el Consejo de Dirección Pública decida el monto del bono por desempeño, pero ello no corresponde porque ese Consejo no es el superior directo que fija las metas, tampoco evalúa el desempeño, y además tiene mucha menos información que el superior directo. Pero si ninguna autoridad puede decidir el bono por desempeño, entonces, en general no parece factible conceder bonos por desempeño absoluto a los Jefes de Servicio y División.

Sin embargo, la mezcla en que ocurren estos tres problemas técnicos tiene composiciones diversas, abriendo un espacio al bono por desempeño absoluto. La famosa tipología de servicios públicos propuesta por Wilson (1989) distingue entre:

- 1) Servicios “de producción”: es posible observar en forma relativamente precisa tanto la producción (o el insumo, como trabajo), como los resultados que interesan al mandante.
- 2) Servicios “artesanales”: no es posible observar la producción (ni el insumo, como trabajo), pero se observan los resultados que interesan al mandante.
- 3) Servicios “procedimentales”: se observa la producción (o el insumo, como trabajo), pero no es posible observar los resultados que interesan al mandante.
- 4) Servicios “de supervivencia”: no es posible observar ni la producción (ni el insumo, como trabajo), ni tampoco los resultados que interesan al mandante.

En los servicios del primer grupo (“de producción”), los bonos por desempeño absoluto podrían usarse sin provocar los problemas descritos antes, pues sería posible fijar su monto con un mecanismo objetivo que cautele los intereses de la ciudadanía¹¹⁸. Para estos efectos, sería conveniente encargar al Consejo la labor técnica de identificar a aquellos escasos servicios públicos donde la producción es observable en forma objetiva. Sólo en esos casos se podría admitir el pago de bonos por desempeño absoluto a su directivo máximo. Es conveniente que esta labor sea realizada por el Consejo y no por autoridades de la coalición de gobierno, pues ellos podrían sufrir conflictos de interés al desempeñarla.

Para los demás servicios, puede ser interesante recurrir a bonos por desempeño relativo. Los bonos de desempeño absoluto no son indispensables para la eficiencia económica, pues el premio al desempeño también puede ser provisto por incentivos relativos, en la forma de una promoción a un cargo mejor en otra organización. Si el desempeño es percibido como bueno por otros empleadores eventuales, el directivo obtendrá una mejor remuneración en su próximo trabajo, sea en los sectores público, privado o sin fines de lucro. Un requisito para que este mecanismo funcione es que existan mecanismos que difundan la buena gestión de los directivos máximos con mejor desempeño. El Premio a la Calidad de los Servicios Públicos, establecido en el gobierno del Presidente Frei Ruiz-Tagle puede cumplir ese rol.

¹¹⁸ Esto no significa que esos servicios puedan privatizarse o entregarse en concesión, pues ello exige un requisito adicional: que la definición de metas sea simple. En un servicio de producción la fijación de metas puede ser el resultado de un proceso político complejo, pero una vez decidido un conjunto de metas, ellas pueden ser usadas para determinar un bono por desempeño absoluto.

Sobre la base de este antecedente, parece conveniente crear bonos por desempeño relativo, asociándolos a uno o más concursos anuales de calidad, organizados por el Consejo de Dirección Pública. Los concursos identificarían al subconjunto de directivos máximos con mejor desempeño relativo. Por ejemplo, estos bonos se pagarían al 50% de los directivos máximos que exhiban mejor desempeño. Por eso,

R.19 Se propone que la ley admita dos tipos de bonos por desempeño para los Jefes de Servicio y División, los cuales no son excluyentes entre sí:

- a) por desempeño absoluto, que sólo se entregarían en Servicios y Divisiones respecto de los cuales el Consejo dictamine que sus metas son observables en forma objetiva.*
- b) por desempeño relativo, que se entregarían a los ganadores de concursos anuales de desempeño organizados por el Consejo de Dirección Pública y que se otorgarían a no más del 50% de los directivos que participen en un concurso.*

Se propone que en ambos casos corresponda al Consejo aprobar el mecanismo para fijar el monto del bono.

7. PROPUESTA PARA LOS DIRECTIVOS DE SEGUNDO NIVEL

Los directivos de segundo nivel, muchos de los cuales son de la exclusiva confianza del Jefe de Servicio, son numerosos en Chile en la actualidad, como muestra el Cuadro N° 1, superando los 2.300 cargos de planta. Ellos forman la espina dorsal de la capacidad administrativa del Estado chileno. Por ello, para asegurar la eficiencia del Estado se debe poner atención a su selección, remoción, remuneración y evaluación de desempeño.

7.1. Identificación del segundo nivel de directivos

Resulta necesario definir en forma precisa cuáles son los funcionarios directivos de segundo nivel a que nos referimos. Pertenecen a este grupo aquellos que han recibido de la ley facultades ejecutivas o regulatorias, sea ésta la ley orgánica del Servicio o Ministerio, u otra ley. Además,

pertenecen aquellos que ejercen funciones delegadas por el Jefe de Servicio o División, delegación que está regida por el art. 43 de la Ley de Bases de la Administración del Estado (18.575). Por ejemplo, algunos funcionarios a contrata o incluso a honorarios ejercen cargos directivos de segundo nivel por esta vía. Debemos tomar en cuenta que hoy existe la posibilidad legal de que un funcionario de segundo nivel delegue funciones en un tercer funcionario (que también podría ser remunerado con honorarios), concentrando este último facultades que en la práctica le den el rango de directivo de segundo nivel.

Debido a la amplitud de casos posibles, parece conveniente encargar al Consejo de Dirección Pública la labor de fijar criterios y definir cuáles son los cargos directivos de segundo nivel de los Servicios y Divisiones en cada momento del tiempo, y de confeccionar y publicar estadísticas regulares al respecto. Esto significa que cuando cambia el organigrama del servicio o división y cambia la distribución de poderes delegados, el Consejo tendría facultades para identificar cuáles son los cargos de segundo nivel directivo en el nuevo esquema. Desde luego, esta función del Consejo sólo corresponde cuando el Jefe del Servicio o División ha sido seleccionado con la colaboración del Consejo, porque si se trata de un jefe de la exclusiva confianza de la coalición de gobierno es necesario tomar medidas diferentes, que se proponen más adelante.

A estas complejidades se debe agregar que, en la actualidad, algunos directivos de segundo nivel no dependen del Jefe de Servicio o División respectivo, sino del ministro. El motivo es que el art. 13 del D.L. 1.608 de 1976 autorizó a los ministros a contratar hasta 15 profesionales técnicos o expertos “para realizar labores permanentes y habituales del Servicio o institución a que sean asignados”. Además, el art. 15 del D.L. 3.477 de 1980 otorgó a los ministros la facultad de “incrementar (esas) contrataciones hasta en cinco personas por cada Servicio dependiente o que se relacione con el Ejecutivo por su intermedio”. Potencialmente este grupo de directivos de segundo nivel podría alcanzar hasta 905 personas¹¹⁹. Estos nombramientos son *adicionales* a otros 15 asesores “altamente calificados” que cada ministro puede contratar también¹²⁰, y que son cargos de confianza política, no ejecutivos.

Estos nombramientos debilitan en forma directa la línea de mando originada en el Jefe de Servicio, pues admite que el ministro designe a recomendados de diversos partidos en puestos con facultades ejecutivas

¹¹⁹ Como existen 18 ministerios y 127 Jefes de Servicio, se trata de $18 \times 15 + 5 \times 127 = 905$ personas máximo.

¹²⁰ Véase art. 13 del D.L. 1.608 de 1976.

que pueden ser esenciales para el desempeño del Servicio o División. Esto es contrario a los principios de cualquier Servicio Civil, y especialmente contrario a la modalidad de contratos laborales, pues dificulta responsabilizar al Jefe de Servicio por el desempeño de su organismo.

Para evitar estas situaciones, parece conveniente modificar la legislación citada, o perfeccionar la Ley de Bases de la Administración del Estado, disponiendo que ningún funcionario de un Servicio o División podrá ser designado por uno o más ministros o subsecretarios, exceptuando al Jefe máximo del Servicio o División, caso en que el Consejo de la Dirección Pública colabora en su designación y fijación de remuneraciones. Para mayor precisión, sería conveniente derogar la parte correspondiente del primer inciso del art. 13 del D.L. 1.608 de 1976, y el numeral (b)(2) del art. 15 del D.L. 3.477 de 1980. Desde luego, los ministros continuarían designando los asesores de confianza política que requieran, pero ninguno de ellos podría desempeñar funciones ejecutivas. Sería conveniente que la ley especifique sanciones —quizá pecuniarias— para los funcionarios que violen esta prohibición y ejerzan funciones ejecutivas.

En resumen:

R.20 Se propone facultar al Consejo de Dirección Pública para definir criterios para identificar a los cargos directivos de segundo nivel en cada momento del tiempo, en los Servicios y Divisiones cuyo Jefe haya sido seleccionado con la colaboración del Consejo. También se propone encargar al Consejo confeccionar y publicar estadísticas regulares al respecto. Se propone modificar la Ley de Bases de la Administración del Estado, disponiendo que ningún funcionario de un Servicio o División, que no sea su Jefe, pueda ser designado por el Presidente, o por un ministro o subsecretario. Se propone modificar esa ley para que prohíba que los asesores de confianza política de ministros y subsecretarios puedan desempeñar funciones ejecutivas en Servicios y Divisiones, y que establezca sanciones para el funcionario que las ejerza.

7.2. Selección de directivos de segundo nivel

La experiencia en todo tipo de organizaciones ha demostrado que la labor de elegir a los altos directivos de segundo nivel es una responsabilidad central del directivo máximo (Portales y Raineri, 2001). Esto permite lograr equipos donde reina la confianza mutua, donde el liderazgo es claro y donde las responsabilidades también son claras. Otra ventaja de ese esquema es que el Jefe de Servicio es completamente responsable frente a su

ministro, pues no puede aducir que el desempeño de su organización es débil porque algunos directivos de segundo nivel le fueron impuestos o “recomendados”¹²¹.

Sin embargo, el elevado número de puestos directivos de segundo nivel que ofrece el Estado chileno (entre 2.300 y 8.400, según las fuentes), hace atractivo para los partidos de cualquier coalición gobernante recomendar personas a esos puestos. Para lograrlo cuentan con cierta influencia, pues pueden negar su apoyo a un Presidente que rechace todas sus solicitudes. El Presidente sufre el “dilema del político”, pues necesita mantener el apoyo de esos partidos para mantener la gobernabilidad.

Desde luego, las medidas propuestas anteriormente alivian ese dilema. En la medida que el Consejo de la Dirección Pública tenga éxito en elevar los estándares profesionales de los Jefes de Servicio nombrados, en aumentar su independencia protegiéndolos del despido arbitrario a través de indemnizaciones, en determinar sus remuneraciones en forma autónoma, y en fortalecer su reputación laboral con premios por buen desempeño relativo, los partidos y parlamentarios perderán influencia sobre los Jefes de Servicio. En las nuevas condiciones, será más fácil que los Jefes de Servicio se nieguen a nombrar recomendados en los cargos directivos de segundo nivel, que son cruciales para que el Servicio o División tenga éxito en cumplir las metas exigidas por los ministros.

Sin embargo, hay razones para creer que, a pesar de ello, demasiados Jefes de Servicio todavía tendrían cierta vulnerabilidad a la influencia de los partidos y parlamentarios, al momento de designar a sus directivos de segundo nivel. Esto ocurre porque la capacidad de muchos Jefes de Servicio o División de cumplir sus metas no depende sólo de su compromiso y profesionalismo, sino también del apoyo de una red de actores políticos, tanto en el Congreso como en las directivas de los partidos. El éxito en alcanzar las principales metas depende con frecuencia de reformas legales (exigiendo el apoyo de parlamentarios), de reformas a reglamentos (exigiendo el apoyo de varios ministros y del Presidente) y del apoyo de la opinión pública (reportajes, columnas y editoriales favorables). Así, lograr apoyo político exige cultivar una buena relación con políticos y evitar los ataques (campana de rumores, ataques en medios de comunicación, retiro de apoyo en el Congreso) de los partidos y facciones de gobierno y de oposición.

¹²¹ Esta es la justificación de la reforma del 10 de marzo de 1990 a la Ley de Bases (18.575) y al Estatuto Administrativo (18.834), que convirtió en cargos de exclusiva confianza de los Jefes de Servicio a todos los que corresponden a los tres primeros niveles jerárquicos del respectivo órgano o servicio (art. 51 de la Ley de Bases).

Una ilustración reciente es el cambio de Director de Chiledeportes, ocurrido en enero de 2001. En ese caso, un partido de gobierno reclamó que la remoción de uno de los suyos atentaba contra los equilibrios. El diputado Jaime Naranjo sostuvo que el sucesor, que es políticamente independiente, “no podrá ejercer debidamente la función para la que fue nominado, porque a su juicio no resulta viable mantenerse en un cargo cuando enfrenta una fuerte presión política en contra de parlamentarios y partidos de la coalición (de gobierno)”¹²².

Debido a que el apoyo político puede ser obtenido con favores concretos, algunos Jefes de Servicio encuentran conveniente responder favorablemente a recomendaciones para nombramientos y otros favores, de parte de los partidos y facciones de la coalición de gobierno, e incluso de oposición. En caso de falta de ayuda del Jefe de Servicio, el grupo partidario que presiona prefiere cumplir su amenaza, pues así es más probable que aquél ceda frente a la siguiente petición. El grupo partidario que amenaza no requiere sacar de su puesto del Jefe de Servicio para dañarlo. Le conviene dañarlo para incentivar a ese y a otros Jefes de Servicio a entregar favores en el futuro. Por eso, un grupo partidario no reduciría sus amenazas sólo porque la presencia del Consejo de Dirección Pública impide apropiarse del puesto del Jefe de Servicio. El resultado es que el Jefe de Servicio protegido por el Consejo responde también a los partidos políticos de la coalición de gobierno, aunque en menor grado que en las condiciones legales actuales.

En estas condiciones sería imprudente facultar a todos los Jefes de Servicio para designar y remover libremente a los directivos de segundo nivel, o facultarlo para fijar libremente sus remuneraciones. Las ganancias que provee esa flexibilidad en algunos Servicios, podrían perderse si los partidos explotan su influencia sobre los demás Jefes de Servicio que necesitan su apoyo.

Parece conveniente, como en todo sistema de Servicio Civil, que el Consejo de Gestión Pública tome funciones adicionales diseñadas para enfrentar estos problemas. Una posibilidad es que actúe como “socio” de esos Jefes de Servicio en materia de designaciones y remuneraciones, otorgando a éstos un buen argumento para no ceder a las presiones de grupos partidarios.

La situación descrita *no se replica* indefinidamente al descender en la jerarquía de cargos en un Servicio o División. Consideremos un ejemplo donde un directivo de segundo nivel, por ejemplo un Jefe Regional, designa a un empleado a contrata. Es posible que algunos políticos de la zona

¹²² Véase crónica en *El Mercurio* de Santiago, 31 de enero de 2001.

apliquen sus influencias para designar a un recomendado en el puesto a contrata. Sin embargo, ese Jefe Regional puede solicitar respaldo a su Jefe de Servicio para negarse a esa solicitud, indicando que, en caso de no recibir apoyo, renegociaría las metas de desempeño que había acordado. Como el Jefe de Servicio goza de la protección del Consejo de la Dirección Pública, es probable que apoye a su Jefe Regional, poniendo fin al incidente. Por esto basta con que el Consejo proteja de la influencia partidista a *dos capas* de la cúpula de los Servicios y Divisiones, y no es necesario proteger a los eslabones siguientes de la jerarquía.

Cuando en la situación análoga se da un eslabón más arriba en la cadena de mando, el resultado tiende a ser distinto. La diferencia está en que cuando un Jefe de Servicio o División es objeto de exigencias de los partidos y parlamentarios, no puede recurrir al ministro o subsecretario del cual depende, pues éste es un político nacional que valora la unidad de la coalición de gobierno y en ciertas situaciones no querrá un conflicto con ciertos partidos. Por esto, es necesario que el Consejo proteja de la influencia partidista al menos a dos capas de la jerarquía.

La cuestión pendiente es cómo debería apoyar el Consejo a los Jefes de Servicio vulnerables, en la designación de los directivos de segundo nivel. Parece natural aprovechar las ganancias de independencia para el Jefe de Servicio o División, confiando en su mayor capacidad para eludir presiones y recomendaciones. Por eso basta con una intervención relativamente suave del Consejo. Consideramos tres opciones:

La primera es limitar la acción del Consejo a revisar o poner “visto bueno” a las decisiones tomadas por los Jefes de Servicio y División al designar a sus lugartenientes, despedirlos y fijar sus remuneraciones. Esta opción exige poco trabajo al Consejo, y ofrece al Jefe de Servicio un mecanismo sencillo para bloquear las designaciones que le soliciten los partidos de la coalición de gobierno y los parlamentarios: le bastaría con enviar una señal informal al Consejo de que desea un rechazo de una determinada designación para que éste niegue su visto bueno y la designación quede inválida. Si esto ocurre, el Jefe de Servicio puede sostener ante el partido o parlamentario que hizo lo posible y que el rechazo no es su culpa, y aquél no podrá verificar la validez de esta excusa¹²³.

Esta propuesta también toma en cuenta el peligro de que un Consejo, muy influido por la oposición, mal use la facultad de poner “visto bueno” para bloquear ciertos nombramientos en el segundo nivel, por razones partidistas. Creemos que la entrega del voto dirimente al presidente del

¹²³ Agradecemos a C. Portales y A. Raineri por sugerir este razonamiento.

Consejo, y su selección por parte del Presidente de la República, hacen improbable ese resultado. Además, la revisión y “visto bueno” tiende a ser un proceso objetivo, pues el Consejo tiene que verificar varios miles de nombramientos de segundo nivel en cada ciclo presidencial. La masividad de esta tarea asegura que ésta será delegada en su mayor parte, reduciendo el espacio a las maniobras partidistas.

Una crítica a esta opción es que el Jefe de Servicio queda con tanta ventaja en términos de información frente al Consejo, que los partidos no darían crédito a la posibilidad de que el Consejo rechace una designación sin que el Jefe de Servicio haya solicitado el rechazo. En ese caso, la revisión del Consejo sería inútil, pues no dificultaría las influencias sobre los Jefes de Servicio en cuanto al nombramiento de altos directivos de su confianza.

Una segunda opción es que el Consejo dicte las pautas generales que los Jefes de Servicio y División deben seguir para seleccionar, despedir, fijar dedicación y fijar remuneraciones a los directivos de segundo nivel de los órganos que dirigen. Esta opción se agregaría a la función anterior de revisión. Una facultad análoga es ejercida en la actualidad por la *Office of the Civil Service Commissioners* (OCSC) de Gran Bretaña. Su impacto es doble: por una parte, asegura un estándar mínimo de profesionalismo en las selecciones realizadas por los Servicios y Divisiones, y además reduce la ventaja de información de los Jefes de Servicio por sobre los consejeros en cuanto a la búsqueda.

Para fortalecer este resultado en cuanto a la selección, puede ser conveniente que el Consejo imponga a los Servicios y Divisiones la obligación de contratar empresas de selección de ejecutivos que pertenezcan a un registro, establecido por el Consejo, donde sólo serían admitidas las más serias sobre la base de su desempeño histórico, exigiendo también volúmenes razonables de facturación, personal dedicado y experiencia. El Consejo decidiría la expulsión y el ingreso al registro, y establecería incompatibilidades para evitar que entren al registro empresas que incorporen como socios a las personas relacionadas con los dirigentes de los partidos de la coalición de gobierno y de la oposición.

Una tercera opción es dejar en manos del Consejo la tarea de buscar a los directivos de segundo nivel en cada Servicio y División. Un problema de esta opción es que evaluar 2.000 o más nombramientos al inicio de cada presidencia es una carga de trabajo excesiva para el Consejo. Para enfrentar esa carga, se podría autorizar al Consejo a formar Consejos Delegados, algunos de carácter regional y otros de carácter funcional, pero la organización sería pesada y lenta. Además, se teme que esta opción origine solitu-

des de regionalizar los Consejos Delegados, lo que exigiría crear al menos trece de ellos, multiplicando la burocracia. Un problema grave con esta intervención del Consejo es que reduce la responsabilidad del Jefe de Servicio frente a su ministro, pues puede aducir que el Consejo le impidió formar al equipo ejecutivo que requería. Esto diluye la línea de mando del ministro al Jefe de Servicio.

Frente a estas alternativas, la Comisión optó por recomendar una fórmula mixta que combina aspectos de la primera y la segunda opciones. Ella deja la labor de selección de altos directivos, su despido, la fijación de su dedicación y la fijación de sus remuneraciones y ascensos en manos de cada Jefe de Servicio o División, y limita al Consejo a una labor de dictar normas generales, revisar las decisiones específicas y mantener el registro de empresas de selección de ejecutivos. Se trata de labores de baja intensidad de trabajo y se evitan los Consejos Delegados.

Respecto a la constitucionalidad de esta propuesta, la Comisión hace presente que hasta ahora se ha considerado constitucional el artículo 51 de la Ley de Bases de la Administración del Estado (18.575), a pesar de que convierte a muchos directivos de segundo nivel en cargos de exclusiva confianza de los Jefes de Servicio, y por tanto con libre despido. Por ello, no parece posible afirmar que el despido de un directivo de segundo nivel bajo estas reglas deje a este funcionario expuesto al despido arbitrario, vulnerando el art. 38 de la Constitución¹²⁴.

En el esquema que hemos recomendado, se admite la posibilidad de que el Presidente de la República designe directamente a un Jefe de Servicio o División, después de rechazar dos ternas propuestas por el Consejo de Dirección Pública (véase la R.10g). El nombramiento de los directivos de segundo nivel por parte de ese Jefe de Servicio es incompatible con un Servicio Civil, pues ello admitiría que la coalición gobernante designe a recomendados de diversos partidos en estos puestos, a través de una persona de confianza política, como es el Jefe nombrado directamente por el Presidente. Por ello, en estos casos, la designación de los directivos de segundo nivel no puede seguir el camino recién propuesto, que es apropiado sólo para los Jefes de Servicio que fueron parte de una terna seleccionada por el Consejo de la Dirección Pública.

Además, para desincentivar al Presidente de la República a designar directamente Jefes de Servicios o Divisiones, es conveniente que la ley

¹²⁴ Véase Opinión de la ministro Sra. Luz Bulnes en el dictamen del Tribunal Constitucional del 28 de julio de 1998 sobre el proyecto de ley que creaba “funciones críticas” en el ministerio de Obras Públicas, en fojas 138 y 137. Véase también Opinión de los ministros Sres. Juan Colombo y Hernán Álvarez en fojas 141.

niegue las ventajas de un servicio civil de contratos laborales a los directivos y funcionarios que designe un Jefe de exclusiva confianza política, cualquiera sea su nivel directivo o profesional.

Para ello, la ley podría disponer el siguiente régimen laboral para los directivos y funcionarios de cualquier nivel seleccionados por un Jefe de exclusiva confianza política: Primero, esos nombramientos no podrían contar con la colaboración del Consejo; Segundo, las remuneraciones de todos los funcionarios designados por un Jefe de exclusiva confianza política estarían sujetas a la Escala Única de Remuneraciones; Tercero, los contratos laborales de todos los funcionarios designados por un Jefe de exclusiva confianza política se regirían por el Estatuto Administrativo (Ley 18.834) y por tanto gozarían del grado de inamovilidad que éste concede. Esto es necesario para evitar el sistema de premios vía cargos.

Esto implica reformar el art. 51 de la Ley de Bases de la Administración del Estado (18.575) para quitar la calidad de cargos de exclusiva confianza a aquellos que alguna ley haya encargado nombrar a los Jefes de Servicio y División designados sin la colaboración del Consejo.

Desde luego, el respeto a los contratos ya firmados exige que, si un Jefe de exclusiva confianza política confirma en su actual puesto a un directivo de segundo nivel que fue designado por un Jefe seleccionado con la colaboración del Consejo, que cuenta con un contrato laboral no vencido que cumple las normas que el Consejo había establecido a la fecha de su firma, este contrato siga vigente.

Por ello,

R.21 Se propone que el Consejo supervise la selección de directivos de segundo nivel en los Servicios y Divisiones cuyo jefe fue seleccionado con la colaboración del Consejo, incluyendo la determinación de su dedicación, su remuneración y su despido. Se propone que esa supervisión se ejerza dictando normas generales y aprobando los nombramientos específicos. La siguiente modalidad ilustrativa es considerada interesante por la Comisión, para los Servicios cuyo jefe fue seleccionado con la colaboración del Consejo:

R.21a La ley encarga la selección de directivos de segundo nivel y su despido a cada Jefe de Servicio o División, sobre la base de las normas dictadas por el Consejo. Este Jefe define el perfil de los cargos directivos de segundo nivel.

R.21b El Consejo revisa la concordancia entre el perfil del cargo, el candidato seleccionado, la dedicación y la remuneración negociada

para cada directivo de segundo nivel en Servicios y Divisiones. En caso de observar una discordancia entre esos elementos, el Consejo bloquea la designación, la que levantará más adelante si el Jefe de Servicio justifica adecuadamente el caso. Este bloqueo será confidencial.

R.21c Se faculta al Consejo para dictar pautas específicas para cada Jefe de Servicio y División para efectos de seleccionar, despedir y fijar dedicación a los directivos de segundo nivel de los órganos que dirigen.

R.21d El Consejo podrá imponer a los Servicios y Divisiones la obligación de contratar, para seleccionar ciertas categorías de directivos, los servicios de empresas de selección de ejecutivos que pertenezcan a un registro. Éste sería establecido por el Consejo sobre la base de requisitos generales que el propio Consejo definiría. El Consejo decidiría la expulsión y el ingreso al registro.

R.22. Se propone reformar el art. 51 de la Ley de Bases de la Administración del Estado (18.575) para privar de la calidad de exclusiva confianza a los cargos que según alguna ley sean de designación de algún Jefe de Servicio o División nombrado por el Presidente de la República sin la colaboración del Consejo.

7.3. Compensación para directivos de segundo nivel

Se propuso anteriormente que el Consejo dicte las pautas generales que los Jefes de Servicio y División seleccionados con la colaboración del Consejo deben seguir para fijar remuneraciones a los directivos de segundo nivel de los órganos que dirigen, incluyendo posibles bonos de desempeño. Esas pautas pueden tomar en cuenta el tamaño de cada Servicio o División y demás condiciones específicas.

Desde luego, esas remuneraciones deben corresponder a grados conocidos de la escala de remuneraciones para altos directivos, propuesta en la sección anterior, para mantener la transparencia pública. Además, cada Servicio debe reencasillar periódicamente cada cargo de segundo nivel en la escala, de acuerdo a un proceso supervisado por el Consejo. Finalmente, cada vez que se busquen candidatos para llenar un cargo de segundo nivel, el comité de búsqueda debería fijar la remuneración de cada uno sobre la base de sus calificaciones y méritos, dentro del rango del grado asignado al cargo. El Jefe de Servicio elegiría entre los candidatos.

Interesa evitar que los ajustes de remuneraciones para los directivos máximos se traduzcan en incrementos idénticos para los directivos de segundo nivel. El Consejo podría tomar medidas para lograr esto, como por ejemplo exigir a los directivos máximos aplicar procesos independientes de fijación y ajuste de remuneraciones, en forma descentralizada, basados en estudios especializados para su rubro. Podría evitarse que las fechas de estos procesos coincidan con las fechas del proceso de ajuste de remuneraciones aplicado a los directivos máximos.

El tema más importante es cuánto influye el nivel de las remuneraciones otorgadas a los 2.300 a 8.400 directivos de segundo nivel sobre el nivel de los salarios pagados a los demás funcionarios públicos. El efecto es oneroso si se extiende a los 120 mil funcionarios de planta y a contrata que laboran en el Poder Ejecutivo central, y más aún si se hace extensivo a los cien mil funcionarios de municipios, Congreso, Poder Judicial, Fuerzas Armadas y de Orden, Contraloría y otros. Por eso, es necesario que el ministerio de Hacienda participe en los procesos de reencasillamiento para que pueda controlar el gasto público.

Para evitar proveer de puntos focales notorios a otros trabajadores, sería conveniente que Hacienda negocie los reencasillamientos de los directivos de segundo nivel, en forma separada con cada Jefe de Servicio o División, y distribuida en el tiempo, de manera ocasional o periódica, según sea su política. Debido a la preponderancia del interés fiscal en negociaciones que en su conjunto involucran a miles de cargos el rol del Consejo en esta materia debería ser solamente asesor. En todo caso, el Consejo debería mantener su rol en el diseño de los contratos laborales de los directivos de segundo nivel, donde puede promover la meta de que las remuneraciones sean similares a las pagadas por organizaciones privadas comparables.

Para conciliar estas demandas la Comisión propone lo siguiente:

R.23 Se propone que el Consejo, en conjunto con el ministerio de Hacienda, dicte las pautas generales que los Jefes de Servicio y División seleccionados con la colaboración del Consejo deben seguir para fijar las remuneraciones y beneficios de los directivos de segundo nivel de los órganos que dirigen. Se propone que las remuneraciones de los directivos de segundo nivel siempre correspondan a un grado de la escala de remuneraciones para altos directivos propuesta en la R.11, elegido sobre la base de las calificaciones y méritos de cada uno.

Se propone que si los contratos de un Servicio o División con directivos de segundo nivel incluyen ajustes periódicos en función del movimiento del promedio de remuneraciones pagadas por organizaciones com-

parables, la ley exija que estos ajustes sean presentados por separado por el Jefe de Servicio o División al ministerio de Hacienda y al Consejo, de acuerdo a un calendario establecido en conjunto y que deba obtener la aprobación de ambos para tener efecto.

Se propone que el reencasillamiento de cargos directivos de segundo nivel requiera de la aprobación del ministerio de Hacienda, aunque podrá contar con la asesoría técnica del Consejo de la Dirección Pública. Para ello, el ministerio de Hacienda deberá establecer el calendario y forma en que procesará las solicitudes de los Jefes de Servicio y División.

R.24. Se propone que en los Servicios y Divisiones donde el Presidente de la República haya designado directamente al Jefe, sin la colaboración del Consejo, los funcionarios que ese Jefe designe se sujeten al Estatuto Administrativo, y sus remuneraciones se sujeten a la Escala Única de Sueldos, no pudiendo superar la remuneración de un subsecretario.

RESERVAS, ACLARACIONES Y VOTOS DE MINORÍA

Nicolás Majluf

Estimo que la recomendación R.13, que se refiere a fijar plazos máximos en los contratos laborales de Jefes de Servicio y Jefes de División, es innecesaria. En mi opinión, el propósito de esa recomendación es garantizar un cierto grado de renovación en la planta directiva, pero ella se consigue sin dificultad a través de otros dos mecanismos contenidos en las demás recomendaciones:

- 1) Los Jefes de Servicio y División pueden ser removidos en cualquier momento; y
- 2) Hay una renovación natural de estos Jefes cuando cambia el gobierno, que normalmente es muy extensa.

La aceptación de mi propuesta requiere modificar además la recomendación R.16, que se refiere al reencasillamiento de los cargos directivos cada cuatro años. En el documento de la Comisión se sugiere que cuando se reencasille un cargo, esto no afecte la remuneración del ocupante actual. Mi propuesta es que el Consejo y el Ministerio de Hacienda dicten una norma general para establecer la forma y plazo en que debe ajustarse la remuneración del ocupante actual cuando se cambie el grado de su cargo.

Jorge Rosenblut

Las proposiciones de la Comisión cuentan con mi respaldo. Estimo que tal vez no deberían ser aplicadas a todos los directivos máximos que actualmente son parte del Gobierno Central. Una parte de esos funcionarios deberían a la brevedad depender de los respectivos intendentes y, en algunos casos, de los alcaldes. La aplicación de un proceso descentralizador eficiente haría que muchos de los actuales cargos de Directivos Superiores pasen a depender del Intendente respectivo, por ejemplo, los Serviú (MIN-VU) y los jefes regionales de Vialidad (MOP). Del mismo modo, un profundo proceso descentralizador podría permitir que muchos Jefes de Servicios de Salud (que son 29 en todo el país), así como los de Educación, dependan de los intendentes de su región o de los alcaldes.

Las ventajas que para esos Jefes de Servicio y División representa la aplicación de las recomendaciones de la Comisión son grandes, tanto en materia de remuneraciones, como de autonomía y de respaldo al *ethos* de servicio público. Esas ventajas se extienden a los directivos de segundo nivel de esas reparticiones, incidiendo significativamente en la capacidad de gestionar con eficiencia. Se deduce que mientras las recomendaciones de la Comisión no se apliquen al nivel regional y municipal en forma comparable al nivel central, esas asimetrías de remuneraciones y autonomía tendrán el efecto de bloquear la regionalización de Chile, pues contarán con la oposición, legítima creo yo, de los Servicios y Divisiones a descentralizar.

Al respecto, se sugiere reestudiar las reformas propuestas para adaptarlas al nivel regional. En paralelo se puede promover la discusión con el Gobierno del presente Informe, de manera que puedan ser aplicadas a nivel central y regional en forma simultánea.

Se sugiere en la práctica, agregar una etapa previa al proceso de aplicación de las reformas propuestas, donde se puedan identificar los Servicios y Divisiones que más adelante serán transferidos al nivel regional, para eximirlos de la aplicación de la reforma, mientras se aprueba el reestudio aquí propuesto. En esa etapa previa también podría ser conveniente incorporar a la cobertura del Consejo a algunos cargos que definen políticas en el nivel regional, como es el caso de los Serplacs (MIDEPLAN), que por pertenecer a ese nivel no son parte del ámbito de la propuesta de la Comisión.

Eugenio Tironi

Las proposiciones de la Comisión cuentan con mi respaldo. Sin embargo, no estoy de acuerdo con la recomendación R.19, que se refiere a posibles sistemas de incentivo económicos para los Jefes de Servicio y División, que utilizarían bonos por desempeño absoluto y relativo, y que recomienda entregar al Consejo la autoridad para decidir la entrega de esos bonos y para aprobar el mecanismo que fijaría su monto.

Estimo que introducir cualquier sistema de “bono por desempeño” a la más alta dirección pública fomenta unilateralmente un solo tipo de incentivo (el de carácter económico), lo que podría provocar distorsiones imprevisibles en un sistema —el Estado— donde intervienen también otros factores de incentivo. Por eso, propongo eliminar la recomendación R.19 por completo.

RESUMEN DE PROPOSICIONES

R.1 Se recomienda aplicar a los altos directivos del Estado central chileno una versión del modelo de Servicio Civil con Contratos Laborales. Este consta de los siguientes elementos:

- a) Contratación basada en el mérito como filtro primario. El mérito se define en forma amplia, incluyendo experiencia en cargos de responsabilidad ejecutiva, capacidad de liderazgo e innovación y una conducta intachable por períodos duraderos.*
- b) La búsqueda se realiza competitivamente desde el universo de candidatos más amplio posible.*
- c) Motivación basada en el logro de metas concretas, en el espíritu de servicio público, y en una remuneración en niveles comparables con los pagados por empresas o corporaciones privadas a altos directivos de responsabilidad y prestigio similar al del cargo ejercido.*
- d) Remoción por incumplimiento de metas, según el juicio del superior jerárquico con responsabilidad respecto al desempeño del Servicio o División respectivo.*
- e) Aplicación de reglas laborales diferentes de las que corresponden a los funcionarios administrativos, profesionales, técnicos y auxiliares que no son directivos.*
- f) Aplicación de reglas laborales diferentes a los funcionarios responsables de la formulación de políticas de gobierno, que deben ser de total confianza política.*

R.2 La Comisión no recomienda un estatuto de altos directivos donde los ministros, subsecretarios o cualquier otra persona de confianza política encargan la selección de los altos directivos de los órganos ejecutivos del Estado a empresas privadas de selección de ejecutivos, pues esa medida no satisface la R.1.

R.3 La Comisión no recomienda un estatuto de altos directivos donde el Presidente encarga la selección de los altos directivos de los órganos ejecutivos del Estado a una Oficina Central de Altos Directivos que dependa del Presidente de la República, pues no satisface la R.1.

R.4 La Comisión no recomienda un estatuto de altos directivos donde el Senado o el Congreso deban prestar su aprobación a cada uno de los candidatos a máximo directivo de los órganos ejecutivos del Estado, propuestos por el Presidente, pues ello es insuficiente para satisfacer la R.1.

R.5 La Comisión considera que una institución autónoma del Presidente y del Congreso, que colabora en la selección de los altos directivos de los órganos ejecutivos del Estado, es la única que permite satisfacer la R.1; además puede evitar la creación de una doble línea de mando que reduce la eficiencia y diluye la responsabilidad política por el buen desempeño del Estado. Por eso recomienda crear esta institución autónoma, que denominamos Consejo de la Dirección Pública.

R.6 Se propone que la integración del Consejo de la Dirección Pública concilie los múltiples objetivos expuestos en el texto que antecede. La siguiente modalidad ilustrativa es considerada interesante por la Comisión:

R.6a El Consejo de la Dirección Pública está integrado por seis personas, inamovibles en el cargo por un tiempo igual a la duración de dos períodos presidenciales. Sólo pueden ser consejeros personas con reconocida experiencia y conocimientos en administración de empresas o corporaciones, públicas o privadas.

R.6b El Consejo se renueva por mitades. El período de una mitad de los consejeros vence al iniciarse el segundo año de cada período presidencial.

R.6c Para la renovación, el Presidente de la República propone dos personas al Senado para integrar el Consejo. La regla debe formalizarse de modo de asegurar representación a la segunda mayoría de senadores, además de la primera, con el objeto de que todo nuevo Presidente de la

República encuentre al asumir algún consejero afín. Mientras no se designen sucesores, los consejeros continúan en sus cargos.

R.6d Los miembros en ejercicio del Consejo, incluyendo los salientes, proponen al Presidente de la República una terna, para que éste elija un tercer miembro del Consejo. Esta elección debe realizarse en forma previa a la indicada en la R6c.

R.6e El Consejo de la Dirección Pública tiene un presidente, designado de la siguiente forma: Apenas el proceso de elección presidencial determine un ganador, el Presidente de la República deberá designar a un nuevo presidente del Consejo, de entre los miembros en ejercicio. En el desempeño de esta función, el Presidente de la República deberá velar para que el nuevo presidente del Consejo brinde la mayor colaboración al siguiente Presidente de la República.

R.6f El Consejo toma decisiones con el voto favorable de cuatro de sus miembros, salvo empate a tres votos, en cuyo caso prima el voto del presidente del Consejo.

R.6g Transición. En la primera designación de miembros del Consejo, la mitad de los miembros es designada por el período faltante hasta la segunda designación. En la designación inicial, los seis miembros son propuestos por el Presidente de la República al Senado en un solo grupo, que debe recibir la aprobación de tres quintos del Senado. Una mitad de los miembros iniciales queda en funciones sólo hasta el segundo año del ejercicio del siguiente Presidente de la República y la otra mitad hasta el segundo año del ejercicio del Presidente de la República subsiguiente.

R.7a Se recomienda que los cargos de consejeros en el Consejo de Dirección Pública sean de dedicación de tiempo completo, pero con autorización para realizar algunas actividades adicionales, más amplias que las permitidas a los máximos directivos (véase R.14), y que reciban una remuneración atractiva fijada con una fórmula. Se recomienda otorgar al Consejo flexibilidad para subcontratar labores con empresas privadas de selección de personal.

R7b. Se recomienda imponer a los consejeros la obligación de presentar un Informe Anual al Presidente de la República, al Senado y a la Cámara, donde rindan cuenta de las actividades que han realizado para cumplir con las metas del Consejo. El Senado y la Cámara encargarían estudios externos sobre la calidad de las decisiones pasadas del Consejo en cuanto a las ternas de candidatos propuestos.

R.8a Se recomienda que todo cargo de consejero en el Consejo de Dirección Pública sea incompatible con el desempeño de cargos directivos

en partidos políticos o candidaturas, con el desempeño de cargos de elección popular, de cargos de la confianza exclusiva del Presidente de la República, sus ministros y subsecretarios, con el desempeño de cargos de ejecutivo máximo en empresas públicas, de cargos controladores en entidades privadas que tengan relaciones económicas de magnitud significativa con el Estado y de cargos de dirigente gremial. Se propone extender estas incompatibilidades a un año anterior a la designación y a los tres años posteriores al abandono del cargo. Además los consejeros deberían tener cumplida la edad de 40 años a la fecha de su designación, estarían obligados a mantener una conducta ética intachable, y tendrían que sujetarse a obligaciones de abstención en materias en que puedan tener conflictos de interés.

R.8b Se recomienda aceptar, con una sola excepción, la circulación de personas entre los cargos de altos directivos y los cargos que ocupan quienes siguen una carrera política, sea como diputado, senador, ministro, subsecretario, intendente, gobernador, secretario regional ministerial, miembro de directiva de partido político, concejal, alcalde o asesor de confianza de cualquiera de los anteriores.

La excepción es que se propone encargar al Consejo la labor de diseñar y aplicar limitaciones a los ocupantes de los altos puestos directivos que tienen una fuerte presencia en los medios de comunicación masivos o allegan un número significativo de votos, con el objeto de que los recursos electorales del puesto no sean usados para promover candidaturas a cargos de elección popular. Estas limitaciones deben ser uniformes para todos los cargos directivos en cada categoría, y deben estar definidas antes del evento analizado. Ilustrativamente, se podrían incluir en el contrato laboral de los altos directivos que ocupan los puestos previamente calificados en esa categoría, compromisos especiales de conducta y la aceptación de un período de espera de un año entre el abandono del alto puesto directivo y la inscripción para postular a cargos de elección popular.

R.9a Se propone que las facultades del Consejo en materia de nombramientos de Jefes de Servicio y Jefes de División se limiten a sugerir al Presidente de la República una terna para que éste elija. Se propone que el Presidente tenga la facultad de rechazar la terna y designar por su cuenta, sujeto a ciertas restricciones.

R.9b Se propone sustituir el actual art. 42 inciso 3 de la Ley de Bases de la Administración del Estado (18.575) en cuanto exige que los Jefes superiores de servicio sean de exclusiva confianza del Presidente de la República, y modificar en forma concordante el art. 7° del Estatuto

Administrativo. En reemplazo, se propone establecer que los Jefes superiores de servicio y división sean designados y removidos de acuerdo a lo propuesto en las R.10 y R.11.

R.10 Se recomienda precisar en la ley un procedimiento de selección que otorgue prioridad al mérito sobre la afinidad partidaria, que fortalezca la línea de mando y que asegure la neutralidad partidaria en el perfil exigido a los candidatos. La siguiente modalidad ilustrativa es considerada interesante por la Comisión:

R.10a Apenas venza el nombramiento de un Jefe de Servicio o División, o cuando el ocupante del cargo haya renunciado, o cuando el Presidente de la República haya solicitado la renuncia, el Consejo convoca al ministro o subsecretario, respectivamente, a contribuir a definir el perfil de directivo superior que se busca. El Consejo excluye exigencias de afinidad partidaria, directas o indirectas.

R.10b Para cada directivo superior, el Consejo designa un panel de tres personas que colaboren con el ministro para definir el perfil del cargo en cuestión y realizar la búsqueda de la persona indicada. El perfil debe incluir entre las habilidades que deben lograrse en nivel suficiente, la de relacionarse constructivamente con parlamentarios y dirigentes de partidos en forma directa, y la de recoger las señales y los problemas que surgen de la sociedad y del mundo político.

Ese panel debe incluir a un miembro del Consejo y a dos expertos en búsqueda de ejecutivos, uno de los cuales podría ser un funcionario del Consejo. El grado de recurso a funcionarios internos versus expertos externos se hace a base de normas y pautas que establece el Consejo y que son públicas.

R.10.c La búsqueda es confidencial. La búsqueda considera candidatos internos (del Servicio o División involucrado), candidatos semiexternos (de otros servicios públicos chilenos, incluyendo directivos máximos y de segundo nivel), y candidatos externos, incluyendo los del sector privado y extranjeros. En esta etapa el ministro es invitado a agregar candidatos si lo desea. En caso de hacerlo, el ministro debe agregar un mínimo de dos candidatos adicionales. En la labor de búsqueda el panel podría subcontratar mediante licitación el apoyo de empresas privadas de búsqueda y selección de ejecutivos, y de expertos consultores, según lo exija la carga de trabajo. El panel hace una propuesta de hasta cinco candidatos al Consejo.

R.10d El Consejo selecciona una lista de tres candidatos, de entre las 5 recomendaciones del panel. Esa terna es presentada al ministro en forma confidencial.

R.10e Dentro de un plazo máximo de dos semanas, el Presidente de la República, por recomendación del ministro, designa al Directivo Superior de entre los tres candidatos propuestos. Sólo se haría pública la designación del candidato designado, manteniendo la confidencialidad respecto a los demás candidatos.

R.10f Si el ministro rechaza la terna o el plazo de dos semanas se cumple sin una decisión del mismo, la terna se entiende rechazada y el Consejo realiza una nueva búsqueda. La nueva terna no puede repetir más de un candidato con la anterior. La segunda búsqueda puede ser rechazada por el ministro. Si la segunda terna no recibe un pronunciamiento favorable del ministro dentro de dos semanas, también se entenderá rechazada. En ambos casos, el Presidente de la República deberá optar entre encargar una tercera búsqueda al Consejo, o designar directamente a una persona de su exclusiva confianza sin la intervención del Consejo de la Dirección Pública, a través de un decreto firmado por el ministro del Interior, de Hacienda y del ramo y publicado en el Diario Oficial. Esta persona podrá ser removida libremente por el Presidente, sin indemnización alguna y su remuneración no corresponderá a la escala aplicable a los directivos seleccionados por el Consejo, sino que será igual a la remuneración de un subsecretario, pues ellos son de igual confianza política. Los directivos de segunda línea que nombre este Jefe también serían afectados, como se propone en la R.22 y la R.24.

R.10g Cuando la fracción de los puestos de Jefe de Servicio ocupados por personas designadas directamente por el Presidente, sin la colaboración del Consejo de Dirección Pública, supere el 50%, el Presidente no podrá nombrar directamente una persona de su confianza. Una vez cumplido el 50%, el cargo será ocupado por el primer candidato de la terna, es decir, quién, a juicio del Consejo, es el mejor candidato. Se propone un límite análogo, también de 50%, a la fracción de Jefes de División que puede ser designada directamente por el Presidente, sin la colaboración del Consejo de Dirección Pública.

R.11 Se recomienda que la remoción de los Jefes de Servicio y Jefes de División sea una facultad de libre uso del Presidente en ejercicio, aunque sujeta a requisitos que concilien los objetivos de mérito y de fortalecimiento de la línea de mando. La siguiente modalidad ilustrativa es considerada interesante por la Comisión:

R.11a La remoción ocurre previo informe del ministro del ramo, o del subsecretario, según la dependencia.

R.11b El sucesor es elegido con la colaboración del Consejo de la Dirección Pública.

R.11c El directivo removido recibe una indemnización extraordinaria, pactada con el Consejo de la Dirección Pública para el evento de ser despedido antes del término de su contrato laboral por un cambio de política de un mismo Presidente.

R.11d El monto de las indemnizaciones extraordinarias es fijado por el Consejo con una norma general que tome en cuenta remuneración, permanencia en el cargo y otros factores objetivos.

R.11e La circunstancia de haberse pagado una indemnización extraordinaria es pública, pero el monto individual es reservado. El Consejo publica estadísticas respecto al promedio del monto de las indemnizaciones extraordinarias.

R.11f La ley dispone que los despidos ocurridos después de la elección presidencial sólo reciben la indemnización ordinaria. La ley exige que, a partir de una fecha doce meses anterior a la siguiente elección presidencial, el contrato laboral reduzca el monto de la indemnización extraordinaria a razón de un doceavo de la diferencia con la indemnización ordinaria establecida en ese mismo contrato, por cada mes transcurrido.

R.12 Se recomienda establecer que las remociones de Jefes de Servicio y División solicitadas por un Presidente recién asumido, o las ocurridas por término del período del contrato, no den origen a la indemnización extraordinaria propuesta en la R.11, sino a una indemnización ordinaria pactada con el Consejo para esos eventos. Se propone que su monto individual sea confidencial.

R.13 Se recomienda que los contratos laborales de los Jefes de Servicio y Jefes de División tengan un plazo máximo, y no sean indefinidos, con el objeto de asegurar un grado mínimo de competencia por el cargo a través de un buen desempeño. La siguiente modalidad ilustrativa es considerada interesante por la Comisión:

R.13a El Consejo establece un plazo máximo para cada contrato laboral firmado con un alto directivo. El Consejo podría pactar un plazo diferente para cada nombramiento. Estos plazos estarían limitados por un máximo legal, definido como la duración de un período presidencial más un año adicional, o más dos años si el contrato vence dentro de seis meses desde la ascensión de un nuevo Presidente.

R.13b Se recomienda establecer que todo directivo tiene derecho a postular a otras jefaturas en los procesos de búsqueda que inicie el Consejo.

R.14 Se propone que todos los cargos de Jefe de Servicio y de División sean de dedicación exclusiva. Ella se define como la prohibición de ejercer libremente la profesión y de realizar trabajos remunerados para otros empleadores o contratantes, nacionales o extranjeros y la prohibición de realizar otros trabajos remunerados para el mismo contratante. Se propone establecer que las actividades exceptuadas de esta regla, su intensidad de uso y la remuneración que pueda percibirse en ellas estén gobernadas por normas establecidas por la Contraloría General de la República.

R.15 Se propone que una ley disponga un proceso especial de fijación de remuneraciones para los máximos directivos de los Servicios Públicos y las Divisiones de los Ministerios. Se propone que ese proceso conste de dos elementos: Primero, una escala especial de remuneraciones para ellos, que precise la remuneración del grado mínimo y del grado máximo y un rango de valores mínimos y máximos para la remuneración de cada grado. Segundo, un proceso para encasillar a cada puesto de directivo máximo a un grado de esa escala. La siguiente modalidad ilustrativa es considerada interesante por la Comisión:

R.15a Asignar el grado 1 al nivel más bajo de la escala, y fijar la remuneración mínima de ese grado en el equivalente de 50 UF (\$925.000 en junio de 2001).

R.15b Fijar el incremento de la remuneración mínima entre cada par de grados contiguos, en el 5% de la remuneración mínima del grado anterior.

R.15c Fijar como grado máximo de la escala a aquél cuya remuneración mínima calculada según la R.15b esté 5% o menos por debajo de la remuneración mensual promedio percibida por el presidente del Banco Central durante el año calendario anterior, en moneda de igual poder adquisitivo. El grado máximo se determinaría todos los años.

R.15d Fijar la remuneración máxima de cada grado en un valor superior en un 20% a la remuneración mínima del mismo grado.

R.16 Se recomienda que el reencasillamiento de un cargo de directivo máximo dentro de la escala de remuneraciones requiera la aprobación conjunta del Consejo y del ministerio de Hacienda. También se propone que ese proceso sea permanente y continuo en el tiempo, de forma que complete un ciclo de reencasillamiento de todos los cargos cubiertos dentro de un ciclo de 4 años de duración, de acuerdo a un calendario acordado por el Consejo y el ministerio de Hacienda, e informado anualmente al Congreso. En caso de un conflicto de criterios que postergue el

reencasillamiento de algún cargo en más de una semana respecto al calendario, se propone que la ley entregue al Presidente de la República la responsabilidad de decidir el criterio a seguir en ese puesto. Se propone que un reencasillamiento no afecte la remuneración del ocupante del cargo a esa fecha, mientras no venza el plazo de ese contrato.

También se propone que la ley establezca como obligación al Consejo de la Dirección Pública y al ministerio de Hacienda encasillar los cargos en grados que ofrezcan remuneraciones de monto razonable en comparación a las pagadas por empresas y corporaciones a puestos de calificación y responsabilidad similar. También se propone que tomen en cuenta que el honor asociado al servicio público permite pagar remuneraciones menores, y que tomen en cuenta la situación fiscal.

R.17 Se propone que la ley otorgue al Consejo de la Dirección Pública la facultad de incluir en algunos contratos que acuerde con los directivos máximos, cláusulas que permitan al Consejo aplicar ajustes ocasionales y uniformes, posiblemente diferenciados a las remuneraciones de cada grupo de directivos máximos, sobre la base de la evolución de las remuneraciones en grupos de cargos equivalentes en empresas y corporaciones, determinados según el criterio del propio Consejo. En todo caso, los montos de estos ajustes siempre estarían limitados por la remuneración máxima que permite la escala para el grado indicado en el contrato de trabajo con el actual ocupante.

R.18 Se propone que cuando el Consejo de Dirección Pública busque candidatos para un cargo directivo, publicite el grado en que está encasillado y el rango de sueldos que corresponde a ese grado. Cuando seleccione a un candidato, se propone que fije también la remuneración que le ofrece, en forma confidencial, en atención a sus calificaciones y méritos individuales. Si el candidato acepta esa remuneración, su nombre podrá ser sugerido al ministro o subsecretario, como parte de la terna.

R.19 Se propone que la ley admita dos tipos de bonos por desempeño para los Jefes de Servicio y División, los cuales no son excluyentes entre sí:

(a) por desempeño absoluto, que sólo se entregarían en Servicios y Divisiones respecto de los cuales el Consejo dictamine que sus metas son observables en forma objetiva.

(b) por desempeño relativo, que se entregarían a los ganadores de concursos anuales de desempeño organizados por el Consejo de Dirección

Pública y que se otorgarían a no más del 50% de los directivos que participen en un concurso.

Se propone que en ambos casos corresponda al Consejo aprobar el mecanismo para fijar el monto del bono.

R.20 Se propone facultar al Consejo de Dirección Pública para definir criterios para identificar a los cargos directivos de segundo nivel en cada momento del tiempo, en los Servicios y Divisiones cuyo Jefe haya sido seleccionado con la colaboración del Consejo. También se propone encargar al Consejo confeccionar y publicar estadísticas regulares al respecto. Se propone modificar la Ley de Bases de la Administración del Estado, disponiendo que ningún funcionario de un Servicio o División, que no sea su Jefe, pueda ser designado por el Presidente, o por un ministro o subsecretario. Se propone modificar esa ley para que prohíba que los asesores de confianza política de ministros y subsecretarios puedan desempeñar funciones ejecutivas en Servicios y Divisiones, y que establezca sanciones para el funcionario que las ejerza.

R.21 Se propone que el Consejo supervise la selección de directivos de segundo nivel en los Servicios y Divisiones cuyo jefe fue seleccionado con la colaboración del Consejo, incluyendo la determinación de su dedicación, su remuneración y su despido. Se propone que esa supervisión se ejerza dictando normas generales y aprobando los nombramientos específicos. La siguiente modalidad ilustrativa es considerada interesante por la Comisión, para los Servicios cuyo jefe fue seleccionado con la colaboración del Consejo:

R.21a La ley encarga la selección de directivos de segundo nivel y su despido, a cada Jefe de Servicio o División, sobre la base de las normas dictadas por el Consejo. Este Jefe define el perfil de los cargos directivos de segundo nivel.

R.21b El Consejo revisa la concordancia entre el perfil del cargo, el candidato seleccionado, la dedicación y la remuneración negociada para cada directivo de segundo nivel en Servicios y Divisiones. En caso de observar una discordancia entre esos elementos, el Consejo bloquea la designación, la que levantará más adelante si el Jefe de Servicio justifica adecuadamente el caso. Este bloqueo será confidencial.

R.21c Se faculta al Consejo para dictar pautas específicas para cada Jefe de Servicio y División para efectos de seleccionar, despedir y fijar dedicación a los directivos de segundo nivel de los órganos que dirigen.

R.21d El Consejo podrá imponer a los Servicios y Divisiones la obligación de contratar, para seleccionar ciertas categorías de directivos, los servicios de empresas de selección de ejecutivos que pertenezcan a un registro. Éste sería establecido por el Consejo sobre la base de requisitos generales que el propio Consejo definiría. El Consejo decidiría la expulsión y el ingreso al registro.

R.22. Se propone reformar el art. 51 de la Ley de Bases de la Administración del Estado (18.575) para privar de la calidad de exclusiva confianza a los cargos que según alguna ley sean de designación de algún Jefe de Servicio o División nombrado por el Presidente de la República sin la colaboración del Consejo.

R.23 Se propone que el Consejo, en conjunto con el ministerio de Hacienda, dicte las pautas generales que los Jefes de Servicio y División seleccionados con la colaboración del Consejo deben seguir para fijar las remuneraciones y beneficios de los directivos de segundo nivel de los órganos que dirigen. Se propone que las remuneraciones de los directivos de segundo nivel siempre correspondan a un grado de la escala de remuneraciones para altos directivos propuesta en la R.11, elegido sobre la base de las calificaciones y méritos de cada uno.

Se propone que si los contratos de un Servicio o División con directivos de segundo nivel incluyen ajustes periódicos en función del movimiento del promedio de remuneraciones pagadas por organizaciones comparables, la ley exija que estos ajustes sean presentados por separado por el Jefe de Servicio o División al ministerio de Hacienda y al Consejo, de acuerdo a un calendario establecido en conjunto y que deba obtener la aprobación de ambos para tener efecto.

Se propone que el reencasillamiento de cargos directivos de segundo nivel requiera de la aprobación del ministerio de Hacienda, aunque podrá contar con la asesoría técnica del Consejo de la Dirección Pública. Para ello, el ministerio de Hacienda deberá establecer el calendario y forma en que procesará las solicitudes de los Jefes de Servicio y División.

R.24. Se propone que en los Servicios y Divisiones donde el Presidente de la República haya designado directamente al Jefe, sin la colaboración del Consejo, los funcionarios que ese Jefe designe se sujeten al Estatuto Administrativo, y sus remuneraciones se sujeten a la Escala Única de Sueldos, no pudiendo superar la remuneración de un subsecretario.

ANEXO 1:
LISTADO DE JEFATURAS DE SERVICIOS PÚBLICOS Y DIVISIONES
AL 31 DE MAYO DE 1998

1. Número de Servicios que Reportan a Ministros: 132
2. Número de Divisiones que Reportan a Subsecretarios: 85
- Total: 217

1. Servicios que reportan a ministros

AL MINISTRO DEL INTERIOR

1. Oficina Nacional de Emergencia
2. Dirección de Seguridad Pública e Informaciones
3. Servicio Electoral

AL MINISTRO DE RELACIONES EXTERIORES

4. Dirección de Fronteras y Límites de Estado
5. Instituto Antártico chileno

AL MINISTRO DE ECONOMÍA, FOMENTO Y RECONSTRUCCIÓN

6. Servicio Nacional de Pesca
7. Servicio Nacional del Consumidor
8. Fiscalía Nacional Económica
9. Instituto Nacional de Estadísticas
10. Servicio Nacional de Turismo
11. Comisión Nacional de Riego
12. Superintendencia de Electricidad y Combustibles

AL MINISTRO SECRETARIO GENERAL DE LA PRESIDENCIA

13. Comisión Nacional del Medio Ambiente

AL MINISTRO DE HACIENDA

14. Dirección de Presupuestos
15. Tesorería General de la República
16. Servicio de Impuestos Internos
17. Dirección de Aprovisionamiento del Estado
18. Casa de Moneda
19. Servicio Nacional de Aduanas
20. Superintendencia de Valores y Seguros
21. Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras

AL MINISTRO DE EDUCACIÓN PÚBLICA

22. Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos
23. Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica
24. Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas
25. Junta Nacional de Jardines Infantiles
26. Consejo de Rectores
27. Consejo Superior de Educación

AL MINISTRO DE PLANIFICACIÓN Y COOPERACIÓN

28. Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS)
29. Servicio Nacional de la Mujer
30. Instituto Nacional de la Juventud
31. Corporación Nacional de Desarrollo Indígena
32. Programa de Vialidad y Transporte Urbano
33. Fondo Nacional de la Discapacidad FONADIS
34. Agencia de Cooperación Internacional AGCI

AL MINISTRO DE JUSTICIA

35. Servicio Nacional de Menores
36. Gendarmería de Chile
37. Servicio Médico Legal
38. Registro Civil e Identificación
39. Fiscalía Nacional de Quiebras
- 40-43. Corporaciones de Asistencia Judicial (son 4 en total)

AL MINISTRO DE OBRAS PÚBLICAS

44. Dirección de Obras Portuarias
45. Dirección de Obras Hidráulicas
46. Dirección de Aeropuertos
47. Coordinador General de Concesiones
48. Dirección General de Aguas
49. Dirección de Planeamiento
50. Dirección de Arquitectura
51. Dirección de Vialidad
52. Superintendencia de Servicios Sanitarios
53. Instituto Nacional de Hidráulica
54. Dirección de Contabilidad y Finanzas

AL MINISTRO DE AGRICULTURA

55. Oficina de Estudios y Políticas Agrarias
56. Instituto de Desarrollo Agropecuario
57. Corporación Nacional Forestal
58. Servicio Agrícola y Ganadero

- 59. Servicio Nacional de Riego
- 60. Instituto de Investigaciones Agropecuarias
- 61. Fondo de Investigación Agropecuaria
- 62. Fundación de Comunicación y Cultura del Agro

AL MINISTRO DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL

- 63. Dirección del Trabajo
- 64. Servicio Nacional de Capacitación y Empleo
- 65. Dirección General Crédito Prendario
- 66. Superintendencia de Seguridad Social
- 67. Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones
- 68. Instituto de Normalización Previsional
- 69. Dirección de Previsión de Carabineros
- 70. Caja de Previsión de la Defensa Nacional

AL MINISTRO DE SALUD

- 71-99. Servicios de Salud (son 29 en total)
- 100. Instituto de Salud Pública
- 101. Fondo Nacional de Salud
- 102. Central de Abastecimiento de Servicios de Salud
- 103. Superintendencia de Instituciones de Salud Previsional

AL MINISTRO DE MINERÍA

- 104. Comisión Chilena del Cobre
- 105. Servicio Nacional de Geología y Minería
- 106. Comisión Chilena de Energía Nuclear

MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO

- 107-118. Servicios de Vivienda y Urbanización (son 12 en total)
- 119. Servicio Metropolitano de Vivienda y Urbanización
- 120. Parque Metropolitano

AL MINISTRO DE TRANSPORTES Y TELECOMUNICACIONES

- 121. Junta de Aeronáutica Civil

AL MINISTRO SECRETARIO GENERAL DE GOBIERNO

- 122. Consejo Nacional de Televisión
- 123. Instituto Nacional de Deportes de Chile
- 124. Dirección Administrativa Presidencia de la República

AL VICEPRES. EJECUTIVO DE LA CORPORACIÓN DE FOMENTO DE LA PRODUCCIÓN (CORFO)

- 125. Corporación de Investigación Tecnológica
- 126. Fondo Nacional de Desarrollo Tecnológico y Productivo

127. Instituto Nacional de Normalización
128. Centro de Información de Recursos Naturales
129. Instituto de Fomento Pesquero
130. Instituto Forestal
131. Servicio de Cooperación Técnica
132. Comité de Inversiones Extranjeras

2. Divisiones que reportan a subsecretarios

Se detectaron varias “Divisiones” que corresponden a administración general y asesoría jurídica, de importancia aparentemente menor a las divisiones que prestan servicios públicos, que son el foco de esta propuesta. Para evitar contabilizar un exceso del primer tipo de divisiones, se las agrupó bajo el título convencional “Administración y Asesoría”.

AL SUBSECRETARIO DEL INTERIOR

1. División Seguridad y Participación Ciudadana
2. División Gobierno Interior
3. Administración y Asesoría
 - División Económica
 - División Informática
 - División Jurídica

AL SUBSECR. DE DESARROLLO REGIONAL Y ADMINISTRATIVO

4. División Evaluación y Cuentas Públicas de la Descentralización
5. División Fortalecimiento Institucional y Financiero
6. División Políticas de Regionalización y Descentralización
7. División Apoyo Administrativo

AL SUBSECRETARIO DE RELACIONES EXTERIORES

8. Dirección General de Política Exterior
9. Dirección General de Asuntos Consulares e Inmigración
10. Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales
11. Dirección General de Asuntos Culturales
12. Academia Diplomática de Chile
13. Dirección General Administrativa

AL SUBSECRETARIO DE GUERRA

14. Defensa Civil de Chile
15. Dirección General de Movilización Nacional
16. Instituto Geográfico Militar
17. FAMAE
18. Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos

AL SUBSECRETARIO DE MARINA

19. Servicio Hidrográfico y Oceanográfico de la Armada
20. Dirección General del Territorio Marítimo y Marina Mercante
21. ASMAR

AL SUBSECRETARIO DE AVIACIÓN

22. Dirección General de Aeronáutica Civil
23. Servicio Aerofotométrico de la FACH.
24. ENAER

AL SUBSECRETARIO DE ECONOMÍA

25. Propiedad Industrial
26. Cooperativas
27. Comercio Exterior
28. Política Comercial e Industrial
29. Estudios Económicos
30. Administración y Asesoría
Asesoría Jurídica

AL SUBSECRETARIO DE PESCA

31. División de Desarrollo Pesquero
32. División Administración Pesquera
33. Administración y Asesoría
División Jurídica
Departamento Administrativo

AL SUBSECRETARIO GENERAL DE LA PRESIDENCIA

34. División Relaciones Políticas e Institucionales
35. División Coordinación Interministerial
36. División Jurídico-Legislativa
37. División de Reforma y Modernización del Estado
38. División Estudios
39. Administración y Asesoría
División Administración General

AL SUBSECRETARIO DE HACIENDA

40. Administración y Asesoría

AL SUBSECRETARIO DE EDUCACIÓN

41. División de Educación General
42. División de Educación Superior
43. División de Cultura
44. Centro de Perfeccionamiento Experim. e Invest. Pedagógicas

- 45. Administración y Asesoría
 - División de Planificación y Presupuesto
 - Departamento Jurídico

AL SUBSECRETARIO DE PLANIFICACIÓN Y COOPERACIÓN

- 46. División de Planificación Regional
- 47. División de Planificación, Estudio e Inversiones
- 48. División Social
- 49. Administración y Asesoría
 - División Jurídica
 - División Administración y Finanzas

AL SUBSECRETARIO DE JUSTICIA

- 50. División Judicial
- 51. División Defensa Social
- 52. División Jurídica
- 53. Administración y Asesoría

AL SUBSECRETARIO DE OBRAS PÚBLICAS

- 54. Dirección General de Obras Públicas

AL SUBSECRETARIO DE AGRICULTURA

- 55. División Subsecretaría de Agricultura

AL SUBSECRETARIO DE BIENES NACIONALES

- 56. División de Catastro
- 57. División de Constitución de Propiedad Raíz
- 58. Administración y Asesoría
 - División Administrativa
 - División Jurídica
 - División de Bienes Nacionales

AL SUBSECRETARIO DEL TRABAJO

- 59. División Subsecretaría del Trabajo

AL SUBSECRETARIO DE PREVISIÓN SOCIAL

- 60. División Subsecretaría de Previsión Social

AL SUBSECRETARIO DE SALUD

- 61. División Atención Primaria
- 62. División Salud Ambiental
- 63. División Salud de las Personas
- 64. Comisión Nacional del SIDA

- 65. Oficina de Emergencias y Catástrofes
- 66. División Presupuesto y Administración
- 67. Unidad Gestión de Servicios
- 68. División Inversiones y Desarrollo Red Asistencial
- 69. División Recursos Humanos, Comisión Médica de Reclamos

AL SUBSECRETARIO DE MINERÍA

- 70. Administración y Asesoría
 - División Administración y Finanzas
 - División Jurídica
 - División Planificación y Desarrollo

AL MINISTRO PRESIDENTE DE LA COMISIÓN NACIONAL DE ENERGÍA

- 71. Secretaría Ejecutiva de la Comisión Nacional de Energía

AL SUBSECRETARIO DE VIVIENDA Y URBANISMO

- 72. División Desarrollo Urbano
- 73. División Política Habitacional
- 74. División Técnica de Est. y Fom. Habitacional
- 75. Administración y Asesoría
 - División Administrativa
 - División de Informática
 - División Finanzas
 - División Jurídica

AL SUBSECRETARIO DE TRANSPORTES

- 76. División de Operaciones
- 77. División de Planificación Estratégica
- 78. Administración y Asesoría
 - División Administración y Finanzas

AL SUBSECRETARIO DE TELECOMUNICACIONES

- 79. División Concesiones
- 80. División Fiscalización
- 81. División Política Regulatoria y Estudios
- 82. Administración y Asesoría
 - División Administración y Finanzas
 - División Jurídica

AL SUBSECRETARIO GENERAL DE GOBIERNO

- 83. División de Organizaciones Sociales
- 84. División Secretaría de Comunicación y Cultura
- 85. División Administración y Finanzas

ANEXO 2:
BENEFICIO Y COSTO FISCAL DE ESTA PROPUESTA:
ESTIMACIÓN PRELIMINAR

Este apéndice analiza en forma preliminar el impacto fiscal de la propuesta de la Comisión de Reforma del Estado del CEP sobre contratos y remuneraciones de altos directivos públicos. Es necesario advertir que un impacto fiscal es diferente de una evaluación social, pues el primero no considera los efectos sociales que no llegan directamente a las cuentas fiscales, como mayor calidad del servicio público, menores costos para los usuarios de los servicios públicos, mayor imparcialidad de los funcionarios públicos y menor uso del sistema de premios vía cargos. El impacto fiscal sólo anota los impactos directos en el fisco.

Los beneficios fiscales de la propuesta pueden ser estimados a partir de los resultados de Evans y Rauch (1999), estudio citado en la Introducción: si Chile hubiera tenido un sistema de selección y remuneración de altos directivos comparable al que tuvo Hong-Kong, habría subido su tasa de crecimiento del PIB en 1,5 puntos porcentuales al año. Esto equivalía, a fines de diciembre de 2000, a unos 1.050 millones de dólares al año. Considerando que la recaudación tributaria crece en forma proporcional al PIB, y que en Chile la carga tributaria es cercana al 18% del PIB, se deduce que esta reforma genera un ingreso fiscal adicional de $0,18 \times 1.050 = 190$ millones de dólares al año, aproximadamente.

Conviene mencionar que los resultados de Evans y Rauch (1999) son válidos para un período muestral de 20 años, en el cual se mezclan efectos de ajuste de stock por una sola vez y efectos que aumentan la tasa de crecimiento en forma permanente. No intentamos separar esos efectos. En forma conservadora, esta cifra de beneficios debe entenderse válida para un horizonte de 20 años.

Agrupamos los costos fiscales de esta propuesta en los siguientes cuatro ítems:

- a) el presupuesto del Consejo de la Dirección Pública incluyendo consejeros, personal, administración y subcontratos a empresas de selección de personal;
- b) el incremento de remuneraciones para la porción de los 200 directivos máximos que sería elegida con la colaboración del Consejo (excluyendo a quienes no sean elegidos directamente por el Presidente de la República, pues sus remuneraciones no son parte de la propuesta analizada);

- c) el incremento de remuneraciones para la porción de los 2.300 directivos de segundo nivel que labora en Servicios o Divisiones cuyo directivo máximo sea seleccionado con la colaboración del Consejo (nuevamente excluimos a los demás, por la misma razón); y
- d) el gasto en honorarios para empresas de selección de personal por parte de los Servicios y Divisiones, cuando busquen a sus directivos de segundo nivel.

La estimación de estos costos está sujeta a incertidumbres significativas. Por eso, nuestra estimación sólo puede ser considerada preliminar.

En el ítem (a), las remuneraciones de 6 consejeros son, según la propuesta, iguales al promedio entre la de un ministro de estado y la de un miembro del Consejo del Banco Central. Suponemos que esto alcanza a unos \$ 7 millones al mes (bruto, equivale a unos \$ 4,7 millones al mes líquido). A esto agregamos el gasto en sueldos del personal propio del Consejo, que incluiría otras 16 personas con un sueldo promedio de \$ 2 millones al mes (bruto). Suponemos que el costo de administración, incluyendo arriendo de oficinas, depreciación del equipamiento, depreciación de automóviles y servicios varios, es un 70% del gasto en personal, llevando el total a $(6 \times 7 + 16 \times 2) \times 12 \times 1,70 = \$ 1.510$ millones al año.

La mayor parte del trabajo de búsqueda de candidatos a Jefes de Servicio y División sería externalizada. En forma preliminar, suponemos que la labor de búsqueda y evaluación de candidatos puede ser externalizada a un costo promedio de 3 meses de sueldo por puesto. Si el sueldo promedio de los directivos máximos alcanza a \$ 6 millones al mes (bruto), y el 75% de los 200 directivos máximos es buscado 1,3 veces cada 4 años, el costo anual por este concepto es $0,75 \times 200 \times (1,3/4) \times 3 \times 6 = \$ 878$ millones/año. El total del gasto estimado para el ítem (a) alcanza a \$ 2.388 millones de pesos al año.

En el ítem (b) consideramos un incremento de remuneraciones de \$ 3,0 millones al mes (bruto) para el 75% de los 200 directivos máximos, que suponemos es la fracción elegida con la colaboración del Consejo. Esto excluye a quienes no sean elegidos directamente por el Presidente de la República, pues sus remuneraciones no son parte de esta propuesta. El incremento de remuneraciones proyectado se refiere sólo al incremento efectivo, más el costo tributario de transformar remuneraciones informales como honorarios de diversos tipos en remuneraciones contractuales. Se trata entonces de un costo anual de $0,75 \times 200 \times 3,0 \times 12 = \$ 5.400$ millones/año.

En el ítem (c) consideramos el incremento de remuneraciones para el 75% de los 2.300 directivos de segundo nivel que labora en Servicios o Divisiones cuyo directivo máximo es seleccionado con la colaboración del Consejo. Nuevamente excluimos a los directivos de segundo nivel que dependen de Jefes designados directamente por el Presidente de la República, pues, según nuestra propuesta, ellos deben sujetarse a la Escala Única de Sueldos. Suponiendo que el sueldo bruto promedio de los directivos de segundo nivel alcanza en la actualidad a \$ 1,5 millón al mes (bruto), consideramos un incremento de remuneraciones de \$ 1,0 millón al mes (bruto), pues según la información disponible (Rajevic *et al.*, 2000) las remuneraciones efectivas de los directivos de segundo nivel son las más atrasadas en comparación a las pagadas por otras instituciones comparables. También aquí el incremento de remuneraciones proyectado se refiere sólo al incremento efectivo, sin considerar la transformación de honorarios en remuneraciones contractuales. Se trata entonces de un costo anual de $0,75 \times 2.300 \times 1,0 \times 12 = \$ 20.700$ millones/año.

En el ítem (d) consideramos el gasto en empresas de selección de personal por parte de los Servicios y Divisiones, cuando busquen a sus directivos de segundo nivel. Suponemos que la labor de búsqueda y evaluación de candidatos tiene un costo promedio de 2 meses de sueldo por puesto. Si el sueldo promedio de los directivos de segundo nivel alcanza a \$ 2,5 millones al mes (bruto), y el 75% de los 2.300 directivos es buscado 1,3 veces cada 4 años, el costo anual por este concepto es $0,75 \times 2.300 \times (1,3/4) \times 2 \times 2,5 = \$ 2.803$ millones/año.

Reuniendo los cuatro ítemes, el costo fiscal total alcanza a \$ 31.291 millones al año, del cual 66% corresponde al ítem (c) y el resto a la suma de los demás ítemes. Usando un tipo de cambio de \$ 630 por dólar, el costo fiscal total alcanza a 50 millones de dólares al año.

Aunque el beneficio fiscal directo fuera sólo la mitad de los 180 millones de dólares al año de mayor recaudación, que ya hemos justificado, se encuentra que el impacto fiscal resultaría claramente positivo, pues sobrarían al menos 40 millones de dólares al año, que el fisco podría destinar a otros fines de bien social.

Conviene insistir en que estas cifras son muy inferiores al beneficio social de la propuesta, pues al menos el 82% del incremento del PIB logrado por la mayor eficiencia del Estado no llega a manos del fisco. Esto significa que la sociedad civil recibe beneficios por al menos 870 millones de dólares al año, por encima del impacto fiscal analizado aquí.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aristía, Ricardo. Declaraciones. *El Mercurio*, 9 de marzo de 2001, p. B6.
- Banco Mundial. *El Estado en un Mundo en Transformación*. Informe sobre el Desarrollo Mundial. Oxford University Press para el Banco Mundial, Washington D.C., 1997.
- Beyer, H. "Las Reformas del Estado en Nueva Zelanda". *Documento de Trabajo* N° 280 del Centro de Estudios Públicos, mayo 1998, Santiago.
- Bogdanor, V. "El Financiamiento Político en Gran Bretaña". En S. Valdés (ed.), *Reforma del Estado, Volumen I: Financiamiento Político*. Santiago: Centro de Estudios Públicos, diciembre, 2000.
- Comisión de Reforma del Estado del CEP. "Proposiciones sobre el Financiamiento de la Actividad Política". En S. Valdés (editor), *Reforma del Estado Volumen I: Financiamiento de la Actividad Política*. Santiago: Centro de Estudios Públicos, 2000. [También en *Estudios Públicos*, N° 78 (2000).]
- Costa, R. "Propuestas de Solución en Materias de Personal y Plantas Municipales". En M. Cifuentes y C. Larroulet (eds.), *El Gobierno de las Personas*. Santiago: Fundación Libertad y Desarrollo.
- CIMGP (Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública) (editor). *Dirección y Gerencia Pública: Gestión para el Cambio*. Santiago: Dolmen Ediciones, 1998.
- CIMGP. "Gerencia Pública: Elementos para un Debate: Análisis Comparativo de la Gerencia Pública en 21 países". Documento de Trabajo, Santiago, abril, 1998.
- CIMGP y DIPRES (Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública y Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda) (editores). *Recursos Humanos en el Sector Público*. Santiago: Dolmen Ediciones, 1999.
- Contraloría General de la República. "Informe sobre Contratos a Honorarios". Entregado a H. Diputados Lily Pérez y Víctor Pérez, oficio del 13 de octubre, Santiago de Chile.
- Cox, Maximiliano. Declaraciones. *El Mercurio* de Santiago, 11 de abril de 2001, p. C5.
- Dargie, C. y R. Locke. "The British Senior Civil Service". En E. Page y V. Wright, *Bureaucratic Elites in Western European States: A Comparative Analysis of Top Officials*. Oxford University Press, 1999.
- Dirección de Presupuestos. *Estadísticas de las Finanzas Públicas 1990-1999*. Marzo 2000.
- Egaña, Rodrigo. Declaraciones. *El Mercurio*, 23 de enero de 2001, p. B18.
- Evans, P. y J. Rauch. "Bureaucracy and Growth: A Cross National Analysis of the Effects of Weberian State Structures on Economic Growth". *American Sociological Review*, Vol. 64, octubre, 1999.
- Geddes, B. *Politician's Silemma: Building State Capacity in Latin America*. Berkeley: University of California Press, 1994.
- Gil, F. G. *El sistema político de Chile*. Santiago: Editorial Andrés Bello, 1969.
- Gribbin, A. "Change in Command Brings Plethora of New Bureaucrats". *The Washington Times*, 15 de enero, 2001, www.washtimes.com.
- Johnson, R. y G. Libecap. *The Federal Civil Service System and the Problem of Bureaucracy*. The University of Chicago Press, 1994.
- El Mercurio*. "PS Defiende su Derecho a Cargo en Chiledeportes: Agitada Reunión en La Moneda", 30 de enero de 2001, p. C1.
- El Mercurio* de Santiago, 26 de enero 2001, p. A5.
- Light, Paul. www.brookings.org
- Marcel, M. "Las Opciones para la Reforma del Estado en Chile". Mimeo, Centro de Estudios Públicos, noviembre, 2001.

- Meyer, J. y D. Meyer. "Evaluación de las Contrataciones Públicas en Chile". *Documento de Trabajo* N° 326, Centro de Estudios Públicos, agosto, 2001.
- Molina, Ignacio. "Spain: Still the Primacy of Corporatism?" En Edward C. Page y Vincent Wright (ed.), *Bureaucratic Elites in Western European States*. Oxford University Press, 1999.
- Montes, Carlos. "Dirección Pública y Mundo Político". En CIMGP (ed.), *Dirección y Gerencia Pública: Gestión para el Cambio*. Santiago: Dolmen Ediciones, 1998.
- Morgan, G. "Reformas al Sistema de Selección y Remuneraciones en Gran Bretaña". En CIMGP (editor), *Dirección y Gerencia Pública: Gestión para el Cambio*. Dolmen Ediciones, 1998.
- Office of the Civil Service Commissioners (OCSC). www.open.gov.uk/ocsc/
- Orloff, A. S. *The Politics of Pensions: A Comparative Analysis of Britain, Canada and the United States 1880-1940*. The University of Wisconsin Press, 1994.
- Orrego, Claudio. "Introducción". En CIMPG (ed.), *Dirección Gerencia Pública: Gestión para el Cambio*. Santiago: Dolmen Ediciones, 1998.
- Orrego, C. y otros. "Proyecto de Ley Que Crea Un Sistema de Gerencia Pública". Secretaría del Comité Interministerial para la Modernización de la Gestión Pública, Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Santiago, mayo, 1999.
- Page, E. y V. Wright. *Bureaucratic Elites in Western European States: A Comparative Analysis of Top Officials*. Oxford University Press 1999.
- Palma, Andrés. "Lo Político en los Criterios de Selección". En CIMPG (ed.), *Dirección Gerencia Pública: Gestión para el Cambio*. Santiago: Dolmen Ediciones, 1998.
- Portales, C. y A. Raineri. "Un Sistema de Directorios para la Gestión de los Servicios Públicos en Chile". En Salvador Valdés (ed.), *Reforma del Estado. Vol. II: Dirección Pública y Compras Públicas*. Santiago: CEP, 2002.
- Prats, J. "Regímenes Laborales y Sistema de Mérito". En CIMPG y DP (ed.), *Recursos Humanos en el Sector Público*. Santiago: Dolmen Ediciones, 1999.
- PRME (Proyecto de Reforma y Modernización del Estado). "Estatuto para la Alta Dirección Pública". Mimeo, Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Santiago, 9 de noviembre.
- Rajevic, E., F. Goya y C. Pardo. "Los Puestos Directivos en el Estado Chileno: Hacia un Sistema de Gerencia Pública". *Documento de Trabajo* N° 310 del Centro de Estudios Públicos, noviembre, 2000.
- Rehren, A. "Clientelismo Político, Corrupción y Reforma del Estado en Chile". *Documento de Trabajo* N° 305, Centro de Estudios Públicos, junio, 2000.
- Rouban, Luc. "The Senior Civil Service in France". En Edward C. Page y Vincent Wright (ed.), *Bureaucratic Elites in Western European States*. Oxford University Press, 1999.
- SUBDERE (Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo) (ed.). *Guía de Ministros 2001*. Santiago, mayo, 2001.
- Tribunal Constitucional. Dictamen del 28 de julio de 1998 sobre proyecto de Ley que creaba "funciones críticas" en el Ministerio de Obras Públicas, 1998.
- Valdés, Salvador. (ed.). *Reforma del Estado. Vol. I: Financiamiento Político*. Santiago: Centro de Estudios Públicos, 2000.
- Wilson, James Q. *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They do it*. New York: Basic Books, 1989. □