

Reforma del Estado: ¿Qué Hacer Ahora?

SALVADOR VALDÉS PRIETO

- Producto de la iniciativa de los líderes de la Alianza por Chile, y de la disposición del Presidente Lagos, se aprobó la ley 19.882 sobre Nuevo Trato y Dirección Pública. Estimamos que esta reforma reduce el cuoteo político en los altos puestos directivos del Estado, desde unos 3.500 a unos 1.900 cargos. Durante 2004 deberán desaparecer los cargos cuoteables en 48 servicios públicos.
- Los jefes y subjeses que integrarán el servicio civil tendrán bajo su mando al 85% de la dotación efectiva de los servicios del Estado central (69 servicios), y al 100% de la dotación efectiva de los 29 servicios de salud.
- Esta nueva ley recoge, en la parte referida a Alta Dirección Pública, gran parte de las propuestas de la Comisión de Reforma del Estado del CEP, entidad transversal integrada por 25 personalidades de diversas posiciones políticas.
- La nueva ley crea un servicio civil de Altos Directivos Públicos. Tal como se propuso, estará integrado por Jefes de Servicio elegidos en un proceso de dos etapas, donde la primera se define por mérito. La segunda etapa es la presentación al Presidente de la República de la terna o quina de ganadores de la primera etapa. La segunda etapa podrá tomar en cuenta aspectos partidistas. Según esta ley, sólo 98 Jefes de Servicio entrarán a este régimen, quedando fuera otros 28.
- La imparcialidad de la primera etapa se logra creando, como se propuso, un Consejo de Alta Dirección Pública, entidad autónoma de 5 miembros, 4 de los cuales serán designados por el Senado a propuesta del Ejecutivo, y durarán 6 años en el cargo en forma inamovable. El quinto miembro será el jefe de la nueva Dirección Nacional del Servicio Civil, entidad que operará en el Ministerio de Hacienda y quien será designado por el Presidente de la República.
- Además, el nuevo servicio civil de Altos Directivos Públicos estará integrado por unos 1.500 directivos que colaboran directamente con esos 98 Jefes de Servicio. Ellos también serán seleccionados en un proceso de dos etapas, donde la primera se define por mérito. En la segunda etapa el Jefe de Servicio, quien a su vez fue elegido por mérito, elige dentro de la terna de ganadores de la primera etapa. La primera etapa estará a cargo de un Comité de Selección. Cada Comité estará integrado por un delegado del Consejo autónomo de Alta Dirección Pública, un delegado del Jefe de Servicio y un delegado del Subsecretario (el único estrictamente político).
- La remuneración de cada puesto de Alto Directivo será definida por el Consejo, o por el Comité de Selección respectivo, según corresponda a su rango.
- Hoy día, la máxima prioridad la tiene el nombramiento de personas de calidad en el Consejo de Alta Dirección Pública y en la Dirección Nacional del Servicio Civil.
- Un Director del Servicio Civil intervencionista podría abrumar y limitar a los miembros elegidos por el Senado, manejando la prestación de servicios y la información. Como esto puede hacer difícil atraer a personas de calidad y prestigio a aceptar una nominación a integrar el CADP, creemos que el éxito en la designación de personas de alto calibre al CADP depende de que el gobierno designe una persona con sólida reputación de ecuanimidad y de cumplir la palabra empeñada.

Salvador Valdés Prieto. Coordinador de la Comisión de Reforma del Estado del CEP, Investigador del CEP, Profesor del Instituto de Economía de la P. Universidad Católica.

1. Introducción

El acuerdo del 30 de enero de 2003, suscrito por el gobierno y los jefes de todos los partidos políticos con representación parlamentaria, creó una agenda de reformas urgentes, y priorizó doce de ellas para su aprobación legislativa antes del 21 de mayo de 2003.

Una de las principales reformas de esta agenda prioritaria fue la llamada “reforma del Estado”, que reduce el cuoteo político en los altos puestos directivos del Estado, gradualmente a partir de 2004. Así, se aprobó la ley sobre Nuevo Trato y Dirección Pública¹.

Esta nueva ley recoge, en la parte referida a Alta Dirección Pública, gran parte de las propuestas de la Comisión de Reforma del Estado del CEP, entidad transversal integrada por 25 personalidades de diversas posiciones políticas. Esas propuestas fueron publicadas por primera vez en agosto de 2001 y luego en la forma de libro, en septiembre de 2002². La nueva ley crea un servicio civil de Altos Directivos Públicos. También crea dos entidades públicas nuevas, como son el Consejo (autónomo) de la Alta Dirección Pública y la Dirección Nacional del Servicio Civil.

Como esta ley contiene también reformas al Estatuto Administrativo, que rige a los funcionarios no directivos del Estado central, ella provocó airados reclamos de la ANEF. Esas reformas no son comentadas en este *Puntos de Referencia*.

¹ Ley 19.882, publicada en el Diario Oficial el 23 de junio de 2003. La reforma está contenida en el Título VI de esa ley. Aquí comentamos sólo las reformas del Título VI, y del Título III que crea la Dirección Nacional del Servicio Civil.

² Ver *Documento de Trabajo*, 323 (agosto 2001) y “Contratos y Remuneraciones de Altos Directivos Públicos”, en S. Valdés (editor) *Reforma del Estado Volumen II: Dirección Pública y Compras Públicas* (septiembre 2002) ambos publicados por el Centro de Estudios Públicos, Santiago.

Cuadro 1

Niveles y Tipos de personal en el Estado central en 1998

Estamento	Actividad	Número de personas (aproximado)
Nivel Político	Deciden Políticas	500-700 incluyendo Jefes de División, que fijan políticas.
Nivel Ejecutivo	Dirigen producción; Asesoran y aconsejan	2.400-3.500 (Jefes de Servicio: 127) (Ejecutivos Subalternos: 2.263-3.363)
Jerarquía Inferior	Producen servicios y bienes públicos	aproximadamente 60.000

Fuente: Rajevic *et al.* (2002). Se entregan rangos y no cifras exactas para aquellas cifras que la Dirección de presupuestos se ha negado a revelar en detalle, o para las cuales no existe información. El número de Jefes de Servicio ha caído a 126 desde 1998.

2. El Concepto de Servicio Civil

En 1998, el Estado central de Chile estaba integrado de la siguiente forma como se aprecia en Cuadro 1.

Este Cuadro no incluye en el Estado central al sector salud, integrado por 29 servicios públicos con una dotación efectiva de 66.000 personas. Tampoco incluye a los Municipios ni a las Corporaciones y entidades controladas por los municipios dedicadas a temas como educación, salud y extracción de basuras. Además, el cuadro 1 no considera a las universidades estatales, que son más de 20 en todo el país, ni a Carabineros ni las Fuerzas Armadas. Tampoco considera a los poderes autónomos consagrados en la constitución, como el Congreso, el Poder Judi-

cial, el Banco Central y la Contraloría. Por último, el Cuadro 1 no cubre a las empresas públicas creadas por ley como CODELCO y ENAP, ni a las empresas que controla CORFO.

El Cuadro 1 deja en claro que todo Estado moderno necesita de ejecutivos para que lideren la producción de servicios públicos de carácter permanente. Por su naturaleza, las actividades de un ejecutivo público no son predecibles ex ante y sus criterios deben adaptarse a las particularidades de cada caso para ser eficientes. Esa misma flexibilidad ejecutiva genera un riesgo para los mandantes –las autoridades electas y la ciudadanía– de que los ejecutivos públicos usen esa flexibilidad para beneficio personal. Por esto, una de las funciones de las autoridades políticas es supervisar a los ejecutivos públicos.

Pero la experiencia internacional y chilena muestra que el peligro es aún mayor cuando las autoridades se apoderan de los puestos ejecutivos en el Estado, ocupándolos con militantes de sus partidos políticos. En ese caso la coalición gobernante puede usar los recursos del Estado para intervenir en las contiendas electorales a favor de sí misma, quitando a la ciudadanía parte de su libertad de votar para sustituir a la coalición de partidos de gobierno. Además, ese escenario favorece la corrupción, porque las autoridades dejan de supervisar con rigor a ejecutivos públicos que son sus socios en la recaudación de apoyos y de fondos para la siguiente campaña electoral.

El concepto central de un “servicio civil” es dar a los ejecutivos públicos *incentivos* para no usar las facultades del Estado para fines partidistas. Desde luego, un servicio civil sólo tiene sentido para aquellos empleados del Estado que desarrollan funciones ejecutivas, y no para quienes desarrollan labores de carácter más prede-

cible (médicos, ingenieros, técnicos) o que siguen instrucciones de terceros (administrativos, auxiliares), pues éstos tienen un potencial menor de desviar los recursos estatales hacia destinos contrarios a los intereses de la ciudadanía.

Los incentivos para los ejecutivos públicos pueden darse, en términos generales, con las siguientes instituciones:

- a) **Selección y remoción de los ejecutivos:** Decidida por mérito en función del trabajo, sin considerar la afinidad partidista en la primera etapa³.
- b) **Remuneración:** imparcial, lo cual se logra al fijarla en función de las remuneraciones que otras organizaciones pagan en cargos de similar responsabilidad y exigencia. Esto no se refiere sólo al nivel promedio de remuneraciones, sino también a su estructura, por ejemplo indemnizaciones por despido y bonos por resultados.
- c) **Publicidad del desempeño.** El objetivo de la publicidad es informar a los potenciales empleadores futuros del ejecutivo público, dentro y fuera del Estado, sobre sus aciertos y fallas. Así, el ejecutivo público pierde prestigio laboral y personal si falla, generándose un incentivo moral y económico a favor de un buen desempeño.

Cuando se logra crear un servicio civil, entonces conviene la ciudadanía dar a la clase de ejecutivos públicos el “monopolio” de las facultades ejecutivas, como por ejemplo asignar licitaciones, asignar licencias o permisos y aplicar regulaciones. Es decir, conviene que aquellas fa-

³ El orden de las etapas altera el resultado. Es muy distinto cuando se selecciona primero a los candidatos políticamente más cercanos, para luego elegir el que posea mayor mérito, que proceder en el orden inverso.

cultades que controlan los recursos estatales salgan de las manos de las autoridades del nivel político, y de las manos de personas designadas libremente por la coalición de gobierno, con el fin de evitar la intervención electoral oficialista.

3. Lo que se logró en esta reforma del Estado

El logro principal es que esta nueva ley crea en el Estado central chileno un verdadero servicio civil para Altos Directivos públicos. Su cobertura estará dada por las siguientes etapas de implementación:

- a) 48 Jefes de Servicio se incorporan en 2004.
- b) al menos 10 Jefes de Servicio adicionales serán incorporados en cada año, hasta cubrir los 98 servicios a fines de 2009. De estos 98 jefes, 29 son del sector salud y 69 son de otros sectores de actividad.

La incorporación de un Jefe de Servicio al servicio civil implica la incorporación de los directivos que dependan directamente de él, en promedio 20 por cada jefe. Explicamos el motivo más adelante. Aquí destacamos la importancia de que esta ley haya excluido del servicio civil a 28 Jefes de Servicio y sus subalternos directos, incluyendo algunos tan importantes como el Servicio de Impuestos Internos y dos Superintendencias financieras.

El calendario de implementación para 2004 es ambicioso. Será difícil que el gobierno –cualquier gobierno– cree un nuevo servicio civil y lo aplique a 48 servicios en el primer año. Pedir una implementación más acelerada habría sido irresponsable, pues habría elevado la probabilidad de fracaso en forma notoria.

Por otro lado, el calendario posterior de implementación, que promete incorporar sólo 10 servicios al año, resulta relajado y se podría hacer más. La exclusión de 28 servicios será comentada más adelante.

La ley 19.882 crea las siguientes instituciones y procedimientos:

1. El nuevo Consejo de Alta Dirección Pública (CADP), similar al del Banco Central en cuanto a su autonomía. Su objetivo es proveer imparcialidad respecto al gobierno de turno, en las decisiones que se indican a continuación.

El CADP estará integrado por cinco miembros, de los cuales cuatro son inamovibles, que se renuevan por parcialidades cada 3 años. La renovación ocurre de a pares de consejeros, a través de una propuesta simultánea de dos candidatos al Senado, por parte del Presidente de la República.

El quinto miembro del CADP es el jefe de un nuevo servicio público creado también por esta ley, llamado **Dirección Nacional del Servicio Civil (DNSC)**, dependiente del Ministerio de Hacienda. Esta nueva Dirección tendrá una Subdirección dedicada a los altos directivos, que se relacionará con el CADP, y otra Subdirección dedicada a los asuntos del personal de jerarquía inferior. Como la DNSC es uno de los 28 servicios no cubiertos por esta reforma, el quinto miembro del CADP es designado directamente por el Presidente de la República sin intervención del Senado.

2. Selección de Jefes de Servicio cubiertos: El CADP seleccionará una terna de candidatos para cada jefatura de servicio, utilizando exclusivamente criterios de mérito, no pudiendo utilizar criterios partidistas.

El Presidente elegirá libremente uno de esa terna, decisión en la cual podrá incorporar elementos de afinidad partidista y política.

Para realizar esta labor, el CADP tiene facultades para subcontratar empresas privadas de selección de ejecutivos. El CADP también define el perfil del cargo, previa consulta con el gobierno (el nivel político) respecto a las tareas que se encomendarán a este servicio.

3. Remoción de Jefes de Servicios cubiertos. La ley mantiene total libertad para el Presidente de la República para remover a cada jefe de Servicio. Esta facultad asegura una sola línea de mando, o dicho de otra forma, asegura que los ejecutivos públicos estén al servicio de las autoridades electas por la ciudadanía e impide que se independicen, como ha ocurrido en otros países como Nueva Zelanda.

Sin embargo, el reemplazante sólo podrá ser electo con el procedimiento indicado en el párrafo anterior. Por ello, un Presidente no podrá remover a un Jefe de Servicio cubierto con el servicio civil con el objetivo de poner en su reemplazo a una persona predeterminada.

La ley introduce otra novedad: los miembros del servicio civil de altos directivos tendrán derecho a una indemnización por despido, de un mes de sueldo por año de servicio.

4. Remuneración imparcial: La remuneración para cada puesto de Jefe de Servicio será fijada por el CADP *antes* de iniciar la búsqueda de candidatos, sobre la base de estudios de remuneraciones en otras organizaciones a puestos de responsabilidad y exigencia similar. Para fijarla, el CADP deberá elegir el porcentaje que significará la Asignación por Función Crítica que crea esta misma ley a favor de los altos directivos. Este porcentaje no puede superar el 100% y

se aplica al sueldo que corresponde al grado del puesto según la Escala Unica de Sueldos.

La ley permite que exista un premio por desempeño, el cual será decidido por el nivel político, asegurando la línea de mando. Sin embargo, para evitar que por esta vía la autoridad política pueda influenciar en exceso las actuaciones de los Jefes de Servicio, el monto de este premio no podrá superar el 20% de la asignación por función crítica, lo que implica que no podrá ser mayor que el 10% del sueldo total.

5. Directivos subalternos directos de los Jefes de Servicio: El despido de estos directivos será responsabilidad del Jefe de Servicio, para garantizar que se responsabilice por su equipo y por sus resultados, impidiéndole escudarse en las limitaciones de su personal como ocurrió en los países que extendieron la inamovilidad a los funcionarios públicos ejecutivos.

Sin embargo, para garantizar que el mérito predomine en la selección de estos directivos subalternos, se crea en cada servicio un Comité de Selección de tres miembros, integrado de la siguiente forma:

- 1 delegado del CADP central,
- 1 delegado del Jefe de Servicio (que a su vez fue propuesto por el CADP), y
- 1 delegado del Ministro del ramo o del Presidente de la República.

El Jefe de Servicio sólo puede elegir de una terna elaborada por su Comité de Selección, sobre la base de criterios de mérito.

Finalmente, la remuneración del nuevo directivo subalterno será fijada, *antes* de la búsqueda, por el Comité de Selección. Los directivos subalternos también tendrán una indemnización por despido de un mes por año de servicio.

Cuadro 2

Impacto de la Creación del Servicio Civil

Estamento	Quedan Igual	Entran al Servicio Civil
Nivel Político	Hasta 700	0
Nivel Ejecutivo	Jefes de Servicio: 28 Ejecutivos Subalternos: 800	Jefes de Servicio: 98 Ejecutivos Subalternos: 1.500 ^a
Jerarquía Inferior	60.000	0

(a) Fuente: estimación gruesa basada en conversaciones con funcionarios.

Considerando otros antecedentes, el Estado central quedaría en la siguiente situación después de la reforma. Existe una discrepancia entre las cifras del Cuadro 2 y algunas estimaciones del número de cargos de exclusiva confianza reflejadas en el Cuadro 1, que muestra números mayores. Una parte de esa discrepancia es personal contratado bajo el régimen de honorarios, por lo que no son funcionarios públicos, a pesar de realizar labores ejecutivas subalternas. Otra parte son funcionarios de la planta profesional, que recibían sobresueldos irregulares hasta hace poco. Un tercer grupo son aquellos funcionarios a contrata que recibían sobresueldos irregulares. Según algunas informaciones cualitativas, el número de todos estos funcionarios alcanzaría a unos 1.500 en el Estado central.

Esta es una cifra alarmante, pues cuando el Jefe del servicio al cual pertenecen es designado en forma exclusivamente partidista, esos profesionales quedan en una situación de extrema dependencia respecto a los criterios partidistas de su jefe, quien puede reducir su asignación por función crítica en cualquier momento.

Los profesionales que queden en servicios acogidos al servicio civil, en cambio, gozarán de la garantía de que su jefe y los directivos subalternos del servicio, que controlan su asignación por función crítica, habrán sido elegidos por mérito y estarán incentivados a actuar en beneficio de la ciudadanía, no del gobierno de turno.

4. Lo que no se logró

Esta reforma del Estado no fue perfecta, aunque logró un avance sustantivo. Esta sección identifica algunas limitaciones y propone alternativas de acción.

4.1 En primer lugar, los 28 servicios identificados en el Cuadro 3 no fueron incorporados al servicio civil. Sin embargo, el Cuadro 3 también demuestra que, a pesar de ello, esta reforma logró una cobertura enorme en cuanto al recurso “puestos o empleos” de funcionarios de jerarquía inferior a los directivos. El 74% de la dotación efectiva del Estado central quedará bajo el mando de directivos cubiertos por el servicio civil. En realidad, la cifra es mayor, pues no deberíamos considerar al personal de la Casa de Moneda, que está siendo transformada en empresa pública por medio de otra ley, ni al personal de Gendarmería, cuyo régimen laboral es similar al de Carabineros y por tanto no es estrictamente comparable. El Cuadro 3 presenta en su última línea el resultado de realizar este ajuste, y encuentra que el 85% de la dotación efectiva que excluye a estos dos organismos quedará bajo el mando de directivos cubiertos por el servicio civil.

Eso no es todo, pues el 100% de la dotación efectiva de 66.000 personas de los 29 servicios de salud, quedará bajo el mando de directivos cubiertos por el servicio civil.

Cuadro 3
Servicios excluidos del nuevo Servicio Civil

Nombre del Servicio	Dotación Efectiva 1998
1. Presidencia de la República	274
2. Servicio Electoral	263
3. Consejo de Defensa del Estado	399
4. Casa de Moneda de Chile	*382
5. Dirección de Seguridad Pública e Informaciones	90
6. Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales	131
7. Comité de Inversiones Extranjeras	19
8. Corporación de Fomento de la Producción	383
9. Superintendencia de Valores y Seguros	172
10. Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras	145
11. Servicio de Impuestos Internos	2.612
12. Dirección de Presupuestos	161
13. Gendarmería de Chile	*7.392
14. Servicio Nacional de Menores	224
15. Dirección General de Obras Públicas	463
16. Dirección de Planeamiento del M. de Obras Públicas	140
17. Oficina de Estudios y Políticas Agrarias	93
18. Superintendencia de Seguridad Social	169
19. Dirección del Trabajo	1.398
20. Fondo Nacional de Salud	621
21. Comisión Nacional de Energía	25
22. Instituto Nacional de Deportes de Chile	193
23. Servicio Nacional de la Mujer	140
24. Instituto Nacional de la Juventud	54
25. Corporación Nacional de Desarrollo Indígena	105
26. Servicio Nacional del Adulto Mayor	nuevo
27. Comisión Nacional del Medio Ambiente	170
28. Dirección Nacional del Servicio Civil	nuevo
TOTAL Dotación Efectiva:	16.218 26%
TOTAL Dotación Efectiva sin servicios con* :	8.444 15%

Fuentes: Artículo 36 de la Ley 19.882, publicada en el *Diario Oficial* el 23 de junio de 2003; Rajevic *et al.* (2002), Cuadro A6 en pp. 117-118.

Nota: Resulta curioso que 6 de los 9 servicios que dependen del Ministerio de Hacienda, entidad que redactó esta ley, hayan sido excluidos del servicio civil. Esta proporción de exclusiones es mucho mayor que en el resto del Estado central. En Hacienda sólo fueron incorporadas al servicio civil la Tesorería General de la República, el Servicio Nacional de Aduanas y la nueva Dirección de Compras Públicas.

Sin embargo, los 28 servicios identificados en el Cuadro 3 disponen de amplios recursos públicos y de enormes facultades reguladoras y de contratación, que podrían ser destinados a la intervención electoral oficialista. Considerando las funciones técnicas que cumplen, no se vislumbran razones para que la Comisión Nacional del Medio Ambiente, la Dirección del Trabajo y el Instituto Nacional de Deportes de Chile fueran excluidos del servicio civil. Así, la primera tarea pendiente es extender el servicio civil a los directivos de las entidades faltantes.

Esta tarea puede cumplirse distinguiendo entre dos casos: aquellos donde la justificación para eximir al jefe de servicio de la nueva institucionalidad no es técnica y aquellos donde sí existe una justificación técnica.

Un ejemplo de este segundo caso está dado por la Dirección de Presupuestos, donde su jefe, el Director de Presupuestos, es un funcionario que decide políticas, y por tanto integrante del nivel político. No es realmente un ejecutivo que simplemente ejecuta y propone políticas. En estos casos no coincide la denominación jurídica del cargo (nivel ejecutivo) con el nivel real que tiene dentro de la jerarquía del Estado (nivel político).

La recomendación en este caso es, para cada caso, preparar un proyecto de ley que separe en dos las funciones de la actual jefatura, dejando un cargo en el nivel político y otro en el nivel ejecutivo. El respectivo proyecto de ley reformaría la ley orgánica que rige al servicio y sería tramitado en el Congreso nacional.

En el corto plazo, un Presidente de la República comprometido con la reforma del Estado podría crear un equipo de trabajo para abocarse a esta tarea y que, apenas diseñe una solución para un servicio concreto, la aplique en forma voluntaria y experimental a través de un Instructivo

Presidencial. Una vez verificada la viabilidad y eficiencia de la separación de funciones, se presentaría un proyecto de ley definitivo.

4.2 La ley 19.882 no dispone ningún cambio en el actual método de selección de directivos subalternos en los 28 servicios que no se integran al servicio civil. Es decir, en estos 28 servicios la ley no exige la creación de un Comité de Selección. Conviene explicar por qué se optó por asociar estrictamente la incorporación del jefe de un servicio al servicio civil, con la incorporación de los directivos subalternos al servicio civil. Una alternativa era establecer que, en aquellos servicios donde el Jefe continúe siendo designado con el método antiguo y no pertenezca al servicio civil, los directivos subalternos sí fueran incorporados al servicio civil.

El problema es que, en esos servicios, el Comité de Selección quedaría con una mayoría de miembros designados por la coalición de gobierno (un delegado del Ministro y otro del jefe de servicio, pero este último también sería de tanta confianza como el propio Ministro). Es cierto que habría todavía un miembro delegado del CADP central, pero éste estaría en minoría. Si bien ese miembro podría denunciar abusos en casos extremos, en el funcionamiento ordinario quedaría limitado por la información que le entregue el Jefe de servicio y la Dirección nacional del Servicio Civil, que podría estar restringida.

En suma, de adoptarse esa alternativa en los 28 servicios en esta situación, se corría el riesgo de que el servicio civil fuera tal sólo en apariencia y pero aún fuera una pantalla para la continuación del cuoteo político. Ello desprestigiaría al servicio civil y podría hacer fracasar este intento de disminuir el cuoteo en los niveles ejecutivos del Estado. Parecía preferible transparentar la situación ante la ciudadanía, dejando a

esos 28 servicios completamente al margen del servicio civil, por ahora.

Una solución inmediata para estos 28 servicios, disponible para un Presidente de la República comprometido con un servicio civil, sería crear Comités de Selección para ellos a través de un simple Instructivo Presidencial, exigiendo a los 28 Jefes de Servicio que designe directamente, que soliciten al CADP la sugerencia de dos miembros del Comité de Selección, y que se limite a ratificar esos nombres. De esta forma, el CADP obtendría el control de esos Comités de Selección y los directivos subalternos podrían ser seleccionados por mérito en una primera etapa.

4.3 La ley 19.882 también dejó al CADP sujeto a ciertas debilidades institucionales. Esto es grave, porque el CADP es el organismo encargado de proveer imparcialidad en la designación. Esta debilidad tiene dos componentes:

- a) Lo ideal sería que el presidente del CADP tenga una imagen pública de independencia, y no de una persona que cumple la voluntad del gobierno de turno. Sin embargo, la ley 19.882 otorga la presidencia del CADP, y por tanto su vocería pública, al único miembro designado por el Presidente de la República sin acuerdo del Senado. La situación es análoga a una hipotética donde el Ministro de Hacienda fuera miembro integrante del Consejo del Banco Central y además fuera su presidente: sería bastante más difícil creer que el Banco Central es independiente del gobierno de turno.

Para dotar de más credibilidad e independencia al CADP, se requiere modificar la

ley 19.882 para que especifique que el presidente y vocero del CADP sea uno de los cuatro miembros aprobados por el Senado, elegido en votación interna del CADP. Mientras tanto, un Presidente de la República comprometido podría actuar por otra vía: pedir al Director Nacional del Servicio Civil que renuncie a la vocería del CADP, y que vote a favor de que el CADP cree el cargo de vocero público, y que éste sea entregado al miembro del CADP que sea más efectivo para transmitir a la opinión pública la independencia real que tiene el CADP.

- b) También sería conveniente equilibrar mejor las relaciones entre el CADP y la Dirección Nacional del Servicio Civil. En el diseño de la ley 19.882, un Director activo e intervencionista podría abrumar y limitar a los miembros del CADP. Podría hacerlo manejando la prestación de servicios e información al CADP por parte de la Subdirección de Alta Dirección Pública.

En esas condiciones puede resultar difícil atraer a personas de calidad y prestigio a aceptar una nominación a integrar el CADP. De hecho, creemos que el éxito en la designación de personas de alto calibre al CADP dependerá de que el gobierno se allane a ofrecerles garantías de que el Director no los abrumará ni los limitará. La credibilidad de esta promesa depende, en parte, de la reputación de ecuanimidad y de cumplir la palabra empeñada que tenga el primer Director Nacional del Servicio Civil. Por eso, la primera etapa en estos nombramientos debe ser la designación del Director Nacional del Servicio Civil, para que pueda ofrecer seguridad y garantías a los candidatos a ocupar los cuatro

puestos de consejeros de alta dirección pública.

Con más tiempo, parece esencial una reforma legal que saque a la Dirección Nacional del Servicio Civil del listado de los 28 servicios excluidos del servicio civil. Esto permitiría que el Subdirector de la Alta Dirección Pública fuera designado por el propio CADP.

Para un Presidente de la República comprometido con la reforma del Estado, es posible replicar estas soluciones en forma voluntaria, a través de un Instructivo Presidencial.

4.4 Un cuarto problema, que la ley 19.882 dejó pendiente, se refiere a las remuneraciones de los asesores directos del nivel político, que están por sobre los ejecutivos del servicio civil. Desde luego, su selección debe ser enteramente discrecional para el Presidente de la República, pues estos asesores son miembros de la coalición de gobierno que deciden políticas. El problema es cómo fijar el monto de sus remuneraciones en forma imparcial. De lo contrario, los partidos de la coalición de gobierno podrían extraer fondos del erario público en forma indirecta: bastaría con cobrar un “impuesto partidario” a los correligionarios a quienes se les ha inflado el sueldo con ese propósito.

Se trata de unas 500 personas (no hay estadísticas precisas), cuyas remuneraciones quedaron discrecionales, porque la ley 19.882 encarga la responsabilidad de fijarlas al Subsecretario del ramo, que es un funcionario del nivel político. Las facultades de control que esta ley otorga a la Dirección de Presupuestos son fáciles de evadir. Además, por estar también la Dirección de Presupuestos entre los servicios excluidos del servicio civil, la coalición de gobierno

contará con su lealtad, al menos para que no se oponga en forma militante a alguna maniobra que la coalición de gobierno estime necesaria. En suma, respecto a estos asesores, el gobierno continúa con facultades similares a las que hasta hace poco permitieron pagar sobres con billetes a los ministros y pagar a muchos otros sobresueldos por labores ficticias.

Una solución usada en Gran Bretaña es que la ley encargue al CADP y a los Comités de Selección de los 98 servicios donde estas entidades existirán, fijar la asignación por función crítica de cada asesor que pertenezca al nivel político, en función de sus calificaciones profesionales, su dedicación y de las remuneraciones pagadas por otros empleadores.

En el corto plazo, un Presidente de la República comprometido con la reforma podría someter la fijación de la asignación por función crítica de sus asesores al CADP y a los Comités de Selección que existan.

4.5 El problema que parece de mayor magnitud, se refiere a la determinación de las remuneraciones de unos 1.500 profesionales de planta y a contrata, que recibían sobresueldos hasta hace poco. Por no tener funciones ejecutivas, no pueden pertenecer al servicio civil de altos directivos y por ello no pueden acceder a los servicios del CADP.

La ley 19.882 encargó a los Subsecretarios –funcionarios políticos– fijar la asignación de función crítica de cada uno de estos profesionales de planta y contrata. Como este funcionario no es imparcial, este esquema permite extraer fondos del erario para los partidos de la coalición de gobierno, de la forma ya explicada en la sección 4.4.

Además, este esquema de fijación de remuneraciones rompe la línea de mando, pues

cuando el Jefe de Servicio no tiene injerencia en las remuneraciones de su personal profesional, pierde autoridad frente a éste y tampoco puede ser hecho responsable del funcionamiento de su servicio. Esta situación puede reducir el impacto de esta reforma sobre la eficiencia de los servicios de salud, donde laboran muchos profesionales médicos.

Nuestra propuesta de solución es reformar la ley 19.882 para trasladar al Comité de Selección del Servicio, en los 98 servicios donde esta entidad existirá, la autoridad para fijar la asignación por función crítica de los profesionales de cada servicio. Esta solución debería ser acompañada de una ampliación del tamaño máximo que puede tomar la asignación por función crítica. En efecto, la actual ley define ese tamaño máximo como 100% del sueldo de la escala única que corresponda en empleos alternativos comparables, resultando restrictivo.

Para los profesionales que trabajan en alguno de los restantes 28 servicios, y que reciben asignación por función crítica, habría que crear un Comité de Selección con dos de sus miembros designados por el CADP, como ya se sugirió, y encargarle la labor de fijar estas asignaciones.

4.6 Finalmente, la reforma no hizo nada para regularizar la situación del personal contratado a honorarios. Ellos no son funcionarios públicos, pero en varios servicios realizan de hecho labores ejecutivas subalternas.

Más en general, la válvula de pagar honorarios al personal de dedicación completa, a cambio de labores ficticias realizadas (en teoría) durante los fines de semana, continúa abierta en términos legales, permitiendo el pago de sobresueldos. También se mantiene la opción de pagar sobresueldos por la vía de exigir menos dedicación que lo comprometido nominalmente. El

cierre de toda posibilidad de sobresueldos a espaldas de la ciudadanía debería ser un objetivo de todo Presidente comprometido con la reforma del Estado.

5. Lo urgente: Una implementación eficiente

Lo primero es elegir los funcionarios clave: el primer Director Nacional del Servicio Civil y los cuatro primeros consejeros del CADP. Estos últimos deben ser propuestos en parejas por el Presidente de la República al Senado, donde la pareja debe recibir la aprobación por 4/7 de los votos.

El perfil de los cuatro consejeros debería ser, en nuestra opinión, el de ex ejecutivos de organizaciones de gran tamaño, con experiencia en selección y despido de ejecutivos subalternos, y con personalidad frente a los medios de comunicación y a los políticos. No sería conveniente, en nuestra opinión, que los primeros consejeros se destacaran sobre todo por una trayectoria política, o por una experiencia exclusivamente académica. En general, quienes mejor desempeñan la labor de asesoría en la selección de personal directivo son aquellos que han sido directivos o ejecutivos y han estado “al otro lado de la mesa”.

La segunda tarea urgente es formar la Subdirección del Servicio Civil para Altos Directivos. Esto incluye etapas como plan estratégico, diseño organizacional, contratación de personal

idóneo, instalación de oficinas, construcción de bases de datos, inicio del Registro de Empresas de Selección de Ejecutivos (consultores del CADP), designación de delegados del CADP a los Comités de Selección de los primeros servicios que se incorporen, y revisión de los estudios de remuneraciones.

La primera meta operativa debería ser que el CADP proponga las primeras cinco ternas de jefes de Servicio al Presidente de la República en marzo de 2004. Designar delegados en Comités de Selección de los primeros 5 servicios, para que así los cinco Comités de Selección de esos servicios propongan primeras ternas de candidatos subalternos a Jefes de Servicio durante abril de 2004. De esta forma, para el 21 de mayo de 2004 deberían estar seleccionados todos los altos directivos de al menos cinco servicios piloto. De esta forma, se abriría una senda para los restantes 43 servicios que deben incorporarse durante el año 2004.

Esta definición implica calificar como menos urgente la tarea de preparar marcos legales análogos pero especializados para otros segmentos del Estado, como el personal ejecutivo de las 15 mayores municipalidades del país, de la parte administrativa del Poder Judicial, y de la Cancillería. Esas labores son importantes, pero deberían dejarse para los años siguientes porque si falla la implementación en los primeros 48 servicios, los proyectos de ampliación de la cobertura serán inviables.

Sumario

Nº 91 Invierno 2003

CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS
Monseñor Sótero Sanz 175,
Fono 231 5324

ESTUDIOS PÚBLICOS

www.cepchile.cl

Historia del MIR:

"Si quieren guerra, guerra tendrán..." **Cristián Pérez**

*La hora del derecho: Los 'derechos humanos' entre
la política y el derecho*

Fernando Atria

Tomás de Aquino: Realización humana y moral

John Finnis

*Reformas, crecimiento y desaceleración:
Lecciones del caso chileno*

Rodrigo Vergara

Políticas públicas para el desarrollo

Cristián Larroulet

*Mirada retrospectiva de un director:
Los estándares son importantes*

Kim Marshall

*Integración vertical en el sector eléctrico:
Una guía para el usuario*

Alex Galetovic

*Lecciones del caso Santiago-Santander sobre
concentración bancaria*

José Tomás Morel

*25 años de reformas económicas en China:
1978-2003*

Sebastián Claro

*Sobre Andréi Platónov o Chevengur,
la novela de la antiutopía*

Marco Antonio de la Parra

DOCUMENTOS

Debate sobre la posición de las FF.AA. frente al gobierno militar

Documentos clave de la izquierda chilena (1969-1973)

SUSCRIPCIONES: Anual \$ 9.000 • Bianual \$ 13.500 • Estudiantes \$ 5.000