

Presentación del Editor*

El Estado es una institución importante en todos los países modernos. También en Chile, el Estado ha sido y es una institución central para la sociedad. Hoy día, al iniciarse el siglo XXI, el Estado chileno cumple roles centrales en la articulación política, la estabilidad macroeconómica, la provisión de bienes públicos y en garantizar el acceso de todos a bienes de mérito, como la salud y la educación.

La creciente movilidad internacional de los capitales plantea un nuevo desafío a nuestras instituciones públicas, pues ha llevado a las naciones a competir en un plano novedoso: Los inversionistas capaces de aportar nuevas tecnologías y mercados evalúan el desempeño de los servicios públicos específicos que afectan su actividad, y lo comparan con el de los Servicios públicos de ubicaciones alternativas en Asia y otras regiones del mundo, Servicio por Servicio. Por su parte, los medios de comunicación distribuyen cada vez más información al ciudadano en cuanto a la calidad del servicio provisto por cada Servicio público local, en comparación al prestado por Servicios análogos de otros Estados del planeta. Ambos procesos han elevado las exigencias y han creado competencia donde antes no la había. Así, explicar por qué algunas burocracias estatales son más efectivas que otras ha pasado a ser un tema que apasiona en todo el mundo. También Chile exhibe hoy una fuerte demanda por incrementar la eficiencia del sector público.

Durante el siglo XX América Latina destinó partes importantes de la burocracia y del presupuesto estatal a alimentar las redes clientelistas de los partidos políticos estructurados como “partidos de máquina”. Ese tipo de partido no actúa, en la práctica, sobre la base de propuestas de políticas públicas, sino intercambiando favores privados, específicamente puestos en la burocracia estatal, eventos comunicacionales favorables, favores

* Agradezco los comentarios de Harald Beyer y Rodrigo Vergara a versiones anteriores de esta Presentación.

regulatorios, favores en la asignación de contratos públicos, y protección de daños propinados por las propias autoridades, por apoyo político y electoral o por recursos económicos para financiar sus campañas electorales. También aplican daños a los partidarios de la oposición. En cambio, cuando los partidos compiten con políticas públicas, los partidos contribuyen a que el desarrollo se canalice por las modalidades más apreciadas por la ciudadanía, lo que incluye una mayor creación de riqueza. A pesar del lastre asociado al estilo clientelista de competir en política, algunos países de América Latina lograron avanzar en el plano económico en diversos grados, y alcanzar ciertos niveles de gobernabilidad.

La tesis que anima a este volumen es que, hoy en día, recaer en ese estilo de gestión estatal implica una pérdida permanente y sostenida de posiciones relativas en el concierto económico internacional. Existen zonas importantes de América Latina que están involucionando en los planos económico y político, mientras otras tambalean. La debilidad institucional de América Latina parece haber permitido a los rivales de Asia emergente llevarse la parte del león de la inversión extranjera a escala mundial de los últimos años. América Latina sólo parece optar hoy día a los inversionistas de alta tolerancia al riesgo político y que son adictos a apuestas macroeconómicas. En cambio, los inversionistas hábiles en apuestas tecnológicas y de mercado, que invierten a largo plazo y están dispuestos a fomentar el desarrollo local, ni siquiera consideran a América Latina entre sus opciones.

Para Chile, hay mucho en juego: dejarse arrastrar por la involución latinoamericana, o despegarse para mantener vigente la esperanza de converger hacia los países avanzados. Chile tiene algunos puntos a favor: el Estado chileno ha adoptado políticas económicas eficientes, ha exhibido una solidez fiscal mayor que la del resto de América Latina y está relativamente menos afectado por la corrupción, según demuestran los trabajos de Marcel y de Meyer y Meyer (este volumen).

Sin embargo, el Cuadro 1 demuestra que el Estado chileno también presenta problemas en el *management* o gestión del Estado, donde su ubicación es considerablemente más baja.

El Cuadro 1 demuestra que los déficit de gestión del Estado chileno, con relación al promedio alcanzado por los tres Estados líderes mundiales en cada uno de estos rubros, superan el 40%. La evaluación de la gestión estatal chilena resulta mediocre¹. Esto reduce la capacidad de atraer

¹ Como advierte Mario Marcel (ver sección 3.1 de su capítulo en este volumen), algunos autores han interpretado en forma errónea el alto rendimiento de Chile en el Índice de “Eficiencia del Gobierno” que reporta el IMD. Ese Índice no mide la eficiencia del Estado chileno como productor de servicios públicos, que es lo que nos interesa aquí, sino su buen desempeño en factores macro-institucionales. Chile obtuvo los lugares 19 y 13 en

PRESENTACIÓN

CUADRO 1: COMPETITIVIDAD DE CHILE EN LA GESTIÓN DEL ESTADO

	Ranking (Posición) de Chile	% déficit de Chile a promedio 3 líderes	Ranking (Posición) de Chile	% déficit de Chile a promedio 3 líderes
IMD: World Competitiveness Scoreboard				
	Informe 2001		Informe 2000	
Competitividad General de Chile	24	no aplic.	26	no aplic.
Total de países considerados:	49		47	
Criterio:				
¿Se implementan con efectividad las decisiones del gobierno?	25	-39,9%	24	-34,0%
¿Está expuesto el servicio público a la interferencia política?	29	-49,3%	26	-44,8%
WEF - Harvard:				
Posición de Chile	Informe 2001-2002		Informe 2000	
Competitividad “Crecimiento”	27	no aplic.	28	no aplic.
Competitividad “Corriente”	29	no aplic.	26	no aplic.
Total de países considerados	75		59/58	
Criterio:				
Competencia del personal del sector público en comparación a la del sector privado	66	-48,4%	48	-44,1%
¿Es el servicio civil independiente de la presión política?	(no disponible)		32	-39,6%

Fuentes: Encuestas a ejecutivos realizadas por *World Competitiveness Yearbook*, 2001 y 2000 publicado por IMD, Suiza; Encuestas a ejecutivos realizadas por *The Global Competitiveness Report 2001-2002* publicado por World Economic Forum y Harvard, Oxford University Press. Agradezco la introducción al tema y los antecedentes proporcionados gentilmente por el Prof. Dieter Wunder.

www.cepchile.cl

el índice de “Eficiencia del Gobierno”, pero ese índice es producto del alto desempeño chileno en temas como “Apertura a la inversión extranjera” (posiciones 1 y 4), “Bajo nivel de subsidios a empresas” (posiciones 1 y 2), y “Evasión de impuestos infrecuente” (posiciones 5 y 4). En el ámbito de política fiscal el desempeño chileno *no* es extraordinario a nivel mundial, pues obtiene las posiciones 20 y 18, aunque es por lejos el mejor de América Latina.

a Chile la inversión extranjera del tipo que eleva los salarios reales, es decir, aquella que trae consigo nuevas tecnologías y nuevos mercados.

Este es el segundo de los volúmenes que recogen el trabajo de la Comisión de Reforma del Estado, creada por el Centro de Estudios Públicos (CEP) en diciembre de 1997. El primer volumen fue dedicado al financiamiento de la actividad política, porque la experiencia comparada muestra que las reformas del Estado no ocurren si producen un desmedro a los políticos y partidos titulares del poder. El voto favorable de ciertos partidos que se han acercado más al clientelismo, podría ganarse avanzando al mismo tiempo con un perfeccionamiento del financiamiento de la actividad política, que asegure niveles mínimos de equidad económica que permitan a todos los principales candidatos dar a conocer sus propuestas a la ciudadanía.

Este volumen tiene tres partes. Las dos primeras exploran el corazón del Estado entendido como organización, enfatizando las dificultades de orden político que influyen en su gestión. La primera parte contiene estudios que relatan y analizan la experiencia chilena y extranjera pertinente. La segunda parte contiene la propuesta de la Comisión de Reforma del Estado del CEP para crear un nuevo régimen laboral para los altos directivos a cargo de los Servicios públicos. La tercera parte de este volumen contiene un diagnóstico y propuestas de reforma para el sistema de compras y contrataciones públicas, de gran importancia práctica en los planos de la eficiencia de los Servicios y de su imparcialidad partidista.

Síntesis de la propuesta de la Comisión del CEP

El régimen laboral vigente admite la asignación de los altos puestos directivos en base a criterios de equilibrio partidario y admite importantes remuneraciones informales a los altos directivos. Esta situación impide una gestión eficiente, pues los altos directivos que han llegado a su puesto como parte de un equilibrio partidista tienen al menos dos jefes: el jefe administrativo y el jefe del partido que lo recomendó. La ausencia de una línea de mando única da espacio al directivo para hacer jugar a un jefe contra otro, lo cual reduce su nivel de responsabilidad.

La Comisión de Reforma del Estado del CEP opta por una estrategia determinada para iniciar la reforma del Estado en Chile: Crear primero un *nuevo régimen laboral para los altos directivos, basado en los principios del servicio civil*. Entendemos por “servicio civil para altos directivos” un régimen laboral cuyo objetivo es lograr que esos directivos produzcan o sirvan con la máxima eficiencia las políticas públicas decididas por el nivel político. El servicio civil propuesto cubre sólo a los altos puestos directi-

vos a cargo de la *ejecución* de las acciones decididas por el nivel político. En cambio, los puestos del nivel político, como Ministros, Subsecretarios, Intendentes, SEREMI² y los asesores de todos ellos, cuya función es *decidir* qué acciones se desarrollarán, seguirían en el régimen de exclusiva confianza y afinidad partidista que existe hoy. La función de *proponer* acciones futuras siempre ha sido compartida entre los asesores políticos, los altos directivos que administran los Servicios Públicos y los participantes del debate público que trabajan fuera del Estado.

La estrategia de crear primero un nuevo régimen laboral para los altos directivos, es una opción que implica dejar para una segunda etapa otros temas, como el control de la gestión y la flexibilización del Estatuto Administrativo. Esta estrategia es diferente de la ensayada por el gobierno del Presidente Frei Ruiz-Tagle, que intentó aumentar la eficiencia del Estado implantando nuevos sistemas de incentivo y control de gestión, sin modificar el régimen laboral para altos directivos. La Comisión del CEP concluyó, sobre la base de las dificultades observadas durante el gobierno mencionado, que esos incentivos ya agotaron el aporte que podían entregar en ausencia de un régimen laboral adecuado.

La Comisión de Reforma del Estado del CEP ofrece una propuesta concreta para crear un servicio civil para altos directivos públicos. Los objetivos son la eficiencia técnica y la eficiencia política. Para lograr la primera, busca que el primer filtro para ingresar a los altos puestos directivos sea el mérito, que las remuneraciones para los altos puestos ejecutores sean siempre comparables a los de ejecutivos del sector privado con responsabilidades y capacidades similares, y que los altos directivos ejecutores tengan la opción de desarrollar carreras largas en el Estado para permitir a los gobiernos electos aprovechar las sinergias de un espíritu de cuerpo originado en una especialización compartida.

Para la eficiencia política, las propuestas buscan fortalecer el control del Presidente de la República y sus ministros sobre los servicios y divisiones ejecutores, sin que la coalición de gobierno pierda cohesión. También buscan dotar a los ministros de instrumentos adecuados de control sobre los directivos ejecutores, incluyendo la libertad de despido, la definición de metas anuales, la definición de su presupuesto y la evaluación de su desempeño. El objetivo es asegurar que los ministros sean políticamente responsables respecto al desempeño de los Servicios de su dependencia. Finalmente, las propuestas buscan que subsista un número adecuado de funcionarios de confianza de los partidos para sostener la cohesión interna de la coalición de gobierno. El número existente hoy en el nivel de for-

² Secretario Regional Ministerial.

mulación de políticas, de al menos 500 puestos y posiblemente el doble, parece suficiente para ese efecto y se propone mantenerlo.

La propuesta específica tiene cinco ejes, y el primero es la imparcialidad. Para fundar la imparcialidad de un nuevo servicio civil para altos directivos, propone crear un nuevo ente autónomo llamado “Consejo de Dirección Pública” (CDP), basado en el modelo británico. Sus seis miembros serían inamovibles por el doble de la duración de un período presidencial cada dos años dos de ellos serían designados por el Presidente con el acuerdo del Senado, y serían responsables ante las demás autoridades en términos similares a los miembros del Tribunal Constitucional.

El segundo eje es el mecanismo de *nóminamiento de los máximos directivos*, es decir, de los 127 Jefes de Servicio y los 64 Jefes de División. Para ello, la Comisión propone que el ministro o subsecretario contribuya a definir el perfil de Jefe de Servicio o División que buscará el CDP. El perfil podría exigir la habilidad 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, pero no podría incluir requisitos de militancia o afinidad partidista. La búsqueda consideraría candidatos externos. El CDP seleccionaría una lista de 3 candidatos para presentar al ministro. Dentro de un plazo, el Presidente de la República designaría al directivo superior. Si el gobierno rechaza la terna o se cumple el plazo sin una decisión, el CDP realizaría una nueva búsqueda. Si la segunda terna es rechazada, el Presidente de la República podrá designar directamente a una persona de su exclusiva confianza, pero ella quedaría sujeta a un régimen laboral diferente del servicio civil para altos directivos³. Se propone establecer por ley que, en cualquier momento del tiempo, la fracción de los puestos de Jefe de Servicio y División ocupados por personas designadas directamente por el Presidente, sin la colaboración del CDP, no pueda superar el 50%. Esto reserva al CDP el control del mérito de al menos 50% de los directivos máximos. Los contratos laborales de los Jefes de Servicio y División tendrían un plazo máximo para asegurar un grado de competencia por el cargo. Sería una obligación del CDP invitar a todo directivo superior, cuyo contrato ha vencido, a postular a renovarse en ese cargo o en otros.

El tercer eje es el mecanismo de *remoción*. Se propone que el gobierno pueda remover libremente a los Jefes de Servicio y de División⁴. Sin

³ En este régimen, el directivo podrá ser removido libremente por el Presidente, sin indemnización alguna. Su remuneración no corresponderá a la escala aplicable a los directivos seleccionados por el CDP, sino que estará sujeta a la Escala Unica y por tanto será igual o inferior a la remuneración de un subsecretario.

⁴ Esto da a los ministros la responsabilidad total por el desempeño de los Servicios de su cartera, porque además también controlan a sus directivos a través de la definición de su presupuesto, de la definición de metas anuales, y de la evaluación de su desempeño.

embargo, para independizar al directivo de las presiones, éste tendría derecho a una indemnización por despido anticipado, pactada previamente con el CDP. Además, el sucesor tendría que ser elegido con la colaboración del CDP. En cambio, las remociones solicitadas por un Presidente recién asumido, o las ocurridas por término del período del contrato, darían origen a una indemnización mucho menor.

El cuarto eje es el *nivel de las remuneraciones*. La Comisión propone crear una ley especial de remuneraciones para los Jefes de los Servicios Públicos y las Divisiones acogidos al régimen de servicio civil. El proceso para determinar el nivel de las remuneraciones tendría dos componentes: Primero, una escala de remuneraciones transparente y con rangos traslapados entre grados contiguos. Segundo, un proceso permanente de reencasillamiento de las remuneraciones de los puestos directivos a un grado de esa escala, que replique los movimientos de las remuneraciones en el mercado laboral comparable, y que se aplicaría solamente al sucesor del actual ocupante del cargo. Cada reencasillamiento requeriría la aprobación conjunta del ministro de Hacienda y del CDP. Cuando el CDP busque candidatos para un cargo directivo, el CDP determinaría el paquete de beneficios ofrecido a cada candidato dentro del rango de remuneraciones admitido por el grado en que esté ubicado ese puesto.

El quinto eje se refiere al *régimen laboral de los directivos de segundo nivel* en cada Servicio y División. Se trata de varios miles de puestos, que actualmente son de la exclusiva confianza de los Jefes de Servicio, y por tanto del gobierno de turno. La Comisión propone que la designación de los directivos de segundo nivel se mantenga en manos de los Jefes de Servicio o División, pero que el CDP evalúe, apruebe y fiscalice 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. Además el CDP, en conjunto con el ministerio de Hacienda, dictaría las pautas generales que esos Servicios y Divisiones seguirían para encasillar a los cargos directivos de segundo nivel en la escala de remuneraciones para directivos. En el caso de los Servicios y Divisiones cuyos Jefes estén fuera del servicio civil, los directivos de segundo nivel que ellos nombren tampoco pertenecerían al servicio civil para altos directivos.

La propuesta de la Comisión es mucho más detallada que lo habitual en este tema, en el sentido de que ofrece soluciones concretas para numerosos dilemas operativos y legales, en términos compatibles con la actual Constitución Política de Chile y las actuales Leyes Orgánicas Constitucionales. La Comisión está consciente de que muchos de estos dilemas

pueden tener otras soluciones, quizá mejores, pero estimó conveniente avanzar mostrando que es posible idear al menos una solución que satisface la mayor parte de las demandas del Chile moderno. Respecto al costo fiscal de la propuesta, la estimación preliminar anexa al Informe indica que el costo directo es de sólo 50 millones de dólares al año, muy inferior a los beneficios fiscales del incremento en la eficiencia que lograría.

Experiencias chilenas y extranjeras: Alternativas de reforma

En lo que sigue, se resumen los estudios contenidos en la Parte I de este volumen. El capítulo de Enrique Rajevic, Felipe Goya y Carlos Pardo, llamado “Los Puestos Directivos en el Estado Chileno”, contiene dos partes principales. La primera es la mejor descripción disponible de la legislación y la realidad cuantitativa del personal del Estado central. Su disección del Estado chileno como organización ejecutiva exhibe tres niveles:

- a) Cargos con funciones de diseño y decisión de políticas, como Presidente, Ministros, Subsecretarios, Intendentes, SEREMIs, Gobernadores y todos los asesores directos de los anteriores. Sus ocupantes son elegidos por la coalición de gobierno electa por la ciudadanía. Para que esta coalición sea responsable (*accountable*) ante la ciudadanía, y no pueda aducir falta de atribuciones para justificar sus fracasos, es indispensable que el Presidente sea facultado para designar en estos puestos a personas afines a él en el plano partidista. Esto justifica la institución legal de la “exclusiva confianza”, que confiere al Presidente libertad de contratación y despido, sin indemnizaciones. En Chile habría aproximadamente 500⁵ cargos en este nivel.

⁵ De ellos, 278 corresponden a los cargos identificados por Rajevic, et.al. (este Volumen, Cuadro 8), a lo cual se deben agregar los embajadores y los asesores. Respecto a estos últimos, 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, los asesores podrían alcanzar a 905 personas. A estos deben agregarse los asesores de los intendentes que están a honorarios, y los asesores financiados por programas como FOSIS, cuyos honorarios no se muestran como tales en forma separada.

- b) Los altos puestos de carácter ejecutivo y profesional, cuyos ocupantes ejecutan y proponen políticas *pero no las deciden*. En un esquema bien organizado, los principales de estos puestos serían los que hoy ocupan los Jefes de Servicio y los Jefes de División. Como estos puestos no tienen responsabilidad directa ante los electores, y su responsabilidad primaria se refiere a la ejecución y proposición de políticas, deberían ser ocupados por los más capaces. La afinidad con el gobierno es una consideración respetable, pero debería ser secundaria. En Chile habría entre 2.785 y 8.392⁶ puestos en este nivel, de los cuales 127 corresponden a Jefes de Servicio, 64 a Jefes de División en ministerios y el resto a directivos de segundo nivel, quienes responden en forma directa a los anteriores. Desde 1990 todos los cargos de segundo nivel son de “exclusiva confianza” de los Jefes respectivos, y por tanto no existen filtros de mérito para seleccionarlos ni una división clara entre las funciones de proponer y decidir políticas.
- c) Unos 130.000 funcionarios de jerarquía media y baja del Estado central, incluyendo profesionales, técnicos, administrativos y auxiliares. De ellos, 66.532 integraban los 29 Servicios de Salud en 1998. Ellos operan los servicios públicos según las instrucciones recibidas de los directivos y profesionales del nivel jerárquico anterior. En el Estado central, ellos pertenecen a dos categorías laborales: aquellos cubiertos por el Estatuto Administrativo y los “a contrata”. Ambos están representados en gremios como ANEF y CONFENATS.

La opinión pública tiende a creer que todos los empleados públicos están sujetos a un régimen laboral de alta centralización e inflexibilidad, inamovilidad funcionaria, remuneraciones rígidas fijadas por la Escala Unica de Remuneraciones y carreras funcionarias cerradas sin movilidad horizontal entre servicios públicos. La realidad es muy distinta desde 1990, pues en esa fecha entró en vigencia un régimen legal diferente para mu-

⁶ La discrepancia entre estas cifras no fue aclarada por las autoridades consultadas, quizá por su posible impacto en la opinión pública. La discrepancia puede deberse a que muchos directivos de menor jerarquía no son de “exclusiva confianza” sino “de carrera”, es decir, inamovibles de su dignidad y sueldo, pero cuyo ejercicio del cargo depende de la voluntad del Jefe del servicio. En efecto, el Jefe puede transmitir el ejercicio de estos cargos a otros de su confianza, que pueden estar “a contrata” (en teoría, en forma temporal) e incluso a honorarios. La cifra de 2.785 se refiere exclusivamente a los directivos que ocupan cargos de *planta* y además son de exclusiva confianza. La cifra de 8.392 se obtiene de *Estadísticas de las Finanzas Públicas 1990-1999*, publicada por la Dirección de Presupuestos, cuadro “Dotación efectiva del personal civil del gobierno central”, página 130. De ellos, 5.766 son directivos profesionales y el resto son directivos no profesionales. Además hay 30 mil profesionales no directivos.

chos de los 2.785 cargos de la planta directiva. Ellos fueron traspasados desde la inamovilidad a la categoría de “exclusiva confianza”, es decir, pueden ser libremente designados y removidos. Los ocupantes de estos puestos no gozan de inamovilidad. Tampoco de indemnizaciones por despido, como los ejecutivos del sector privado.

En materia de remuneraciones, los altos directivos están en apariencia sujetos a la Escala Unica de Remuneraciones, igual que los funcionarios de jerarquía inferior. La diferencia, como reportan los autores, es que las remuneraciones de los altos directivos son habitualmente muy inferiores a las de cargos similares en el sector privado. Según los autores esta brecha salarial obliga en algunos casos a establecer “sistemas complementarios de remuneraciones que muchas veces exponen a personas intachables a cuestionamientos innecesarios”.

La segunda parte del capítulo de Rajevic, Goya y Pardo contiene una propuesta para un “sistema de gerencia pública” para los puestos directivos del Estado chileno. Esta propuesta recoge la opinión de los autores al término del gobierno del Presidente Frei Ruiz-Tagle, que fue el primero en avanzar en el espinudo tema del régimen laboral de los altos directivos. Respecto a la selección de gerentes públicos, proponen que la búsqueda siga en manos de la coalición de gobierno, pero creando un filtro centralizado y profesionalizado que vaya más allá del simple “curso de antecedentes”. Esta propuesta es distinta de un “servicio civil”, donde la búsqueda está en manos de una entidad autónoma del gobierno que busca por mérito profesional sin consideraciones partidistas. Su propuesta busca mantener el sistema vigente de exclusiva confianza, que admite una búsqueda por afinidad partidista y la distribución de cargos según criterios de equilibrio partidario. Proponen que la nueva valla —el chequeo de la idoneidad profesional— obtenga fuerza para superar las presiones de los partidos gobiernistas del hecho de estar a cargo de una unidad central en la Presidencia, es decir, del respaldo de un Presidente que se presume por encima de los partidos.

Respecto a las remuneraciones para los gerentes públicos, los autores proponen encargar a una “comisión de personas del más alto nivel”, y no al propio gobierno, la determinación de cuál es el promedio de sueldos de mercado aplicable a cada cargo de gerente público⁷. Los autores no proponen que esta “comisión de alto nivel” sea autónoma del gobierno, como ocurriría en un sistema de servicio civil. En vez, esa comisión propondría las remuneraciones al Presidente de la República —a la unidad

⁷ Esta comisión tendría que sujetarse a una restricción impuesta por la Dirección de Presupuestos respecto al nivel promedio de remuneraciones de todos los gerentes públicos.

administrativa de la Presidencia, mencionada en el párrafo anterior– quien las fijaría en definitiva.

El capítulo de Alfredo Rehren, llamado “Clientelismo Político, Corrupción y Reforma del Estado en Chile”, se inicia precisando cómo en muchos países la burocracia estatal ha sido colonizada por los partidos que utilizan al clientelismo y las “máquinas políticas” como forma de competir en las elecciones. Luego muestra por qué el clientelismo crea condiciones que favorecen la corrupción: “Cuando los recursos de poder que controlan los partidos políticos son públicos (como ocurre) con los cargos públicos (de máxima autoridad), entonces los partidos pueden actuar como virtuales patrones, ofreciendo recursos públicos para beneficio partidista, pero no para la ciudadanía”.

Después de citar varios análisis de la espiral clientelismo-corrupción observada en Italia, Rehren argumenta que los escándalos de financiamiento político observados en Chile a fines de los años 60 sugieren que nuestro país estaba evolucionando en una dirección análoga a Italia.

Luego, Rehren analiza la experiencia chilena desde 1926 hasta 1971 con sucesivas reformas del Estado. Hasta 1955, todas ellas fracasaron porque habrían sido arrasadas por la gran colonización de la administración pública realizada por el Partido Radical. La crisis económica de mediados de los años 50 cambia el escenario y abre una oportunidad: la crisis indujo al Congreso a entregar facultades especiales al Ejecutivo, por el plazo de un año, para que reorganizara la administración pública. Por ser independiente de los partidos, Jorge Alessandri no tenía deudas pagaderas con puestos públicos y contó por tanto con una oportunidad única de reforma. Logró éxitos como dotar de facultades modernas a la Dirección de Presupuestos, pero fracasó en cuanto a gestión general.

Creemos que ese fracaso entrega lecciones para una futura reforma en Chile. En efecto, Alessandri comenzó su administración con el “gabinete de los gerentes”, dando los puestos de Ministro a personas con experiencia gerencial en el sector privado. Eso fue un error de diseño porque en la arena política se requiere experiencia en gestión a las órdenes de varios patrones simultáneos y conflictivos. Al parecer, los gerentes y empresarios chilenos sólo tenían experiencia de administrar al servicio de un controlador único. Además fue un error político, porque para lograr gobernabilidad es esencial que los puestos de Ministro y Subsecretario sean distribuidos entre los partidos de la coalición. En efecto, al poco andar Alessandri debió reconocer su dependencia de los Partidos Conservador y Liberal incorporando a varios de sus representantes al gabinete (“gabinete cuasi-político”). A continuación esa coalición perdió la elección parla-

mentaria de 1961, hecho que obligó al Presidente a incorporar al Partido Radical al gobierno, quien a su vez exigió varios ministerios y numerosas jefaturas de Servicios, los cuales acabaron con el intento de reforma. Otra lección es que la profesionalización del Estado sólo es viable al nivel de los Jefes de Servicio y División y más abajo, no en el nivel político.

La evaluación de Rehren de las propuestas surgidas en la administración Frei Ruiz-Tagle (1994-2000) para crear puestos de “gerente público” es reveladora también. Como esa propuesta exige “compatibilidad política” en la etapa inicial de selección de altos directivos (y no en la etapa final, como propone la Comisión de Reforma del Estado del CEP), Rehren concluye que esa propuesta no es un servicio civil verdadero, sino un sistema diseñado para nombrar leales políticos que estén habilitados profesionalmente. Advierte que ese sistema permite que los cargos de “gerentes públicos” se utilicen como pago para los equipos que dirigen o animan las campañas electorales, práctica eventual que califica de corrupta por utilizar recursos públicos para servir a los intereses privados de un partido.

El capítulo de Harald Beyer, “Las Reformas del Estado en Nueva Zelanda”, deja en claro que en Nueva Zelanda había, antes de su reforma, un servicio civil a la antigua para los altos directivos, con inamovilidad funcionaria, fijación por ley de la escala salarial aplicada, ascenso basado en la antigüedad hasta los máximos puestos directivos de cada Servicio, y monopolio a favor de los postulantes internos. Además, insiste en la diferencia que hace que Nueva Zelanda sea la sociedad menos corrupta del mundo, y que su gobierno siempre tenga mayoría en el Parlamento debido a su constitución parlamentaria. Estas tres diferencias con el punto de partida del Chile actual impiden una extrapolación directa. Sin embargo, Beyer enfatiza que los avances conceptuales que logró ese país en cuanto a resolver los problemas técnicos que han descarrilado numerosas reformas del Estado, son aplicables a cualquier país, incluido Chile.

La State Sector Act de 1988 dispuso que los altos directivos se nombren por un período fijo de cinco años, que la búsqueda de candidatos sea abierta y que sea realizada por una entidad pública *autónoma* llamada State Services Commission⁸ sobre la base de un perfil de cargo negociado con el ministro del ramo. El State Services Commission también defi-

⁸ El jefe del State Service Commission es un Jefe de Servicio, que no debe ser confundido con el Ministro para el State Service Commission, quien típicamente es además Ministro para el Medio Ambiente y es un miembro de la coalición gobernante. El jefe del State Service Commission no puede ser despedido hasta que venza su período, a menos que el Gobernador General declare que ha exhibido un mal comportamiento o incompetencia (no puede hacer otras acusaciones), y que además el Parlamento adopte una resolu-

ne la remuneración del candidato elegido. En Nueva Zelandia el State Services Commission presenta al gabinete un único candidato para cada puesto de Jefe de Servicio, y el gabinete puede aceptarlo o pedir una nueva búsqueda. Este mecanismo es más radical que lo recomendado para Chile por la Comisión de Reforma del Estado del CEP (este volumen), que consiste en que una entidad pública autónoma seleccione una terna y el Presidente de la República elija entre los tres u ordene una nueva búsqueda de otros tres. Respecto al despido se observa una diferencia similar: el State Services Commission puede despedir a un alto directivo con el acuerdo del gabinete, y el Ministro no puede despedirlo. En cambio, lo recomendado para Chile por la Comisión de Reforma del Estado del CEP (este volumen) es que el Presidente sea quien tiene la libertad para despedir, previo pago de una indemnización por despido anticipado.

La Public Finance Act de 1989 aprovechó la credibilidad provista por el nuevo régimen laboral descrito, para crear *Contratos Anuales de Desempeño* para cada Servicio y para cada alto directivo. Estos son acuerdos detallados entre el ministro del ramo y cada Jefe de Servicio, son públicos y por tanto permiten a la opinión pública vigilar su cumplimiento. Estos contratos tienen tres partes: (a) identifican las áreas estratégicas para el gobierno que requieren la atención personal del Jefe de Servicio; (b) precisan los productos que el gobierno desea adquirir del Servicio, especificando con sumo detalle la cantidad y calidad esperada de cada producto. Esta etapa exige distinguir entre el resultado buscado por el Ministro (*outcomes*, por ejemplo menos delincuencia) y los productos concretos que los Servicios están en condiciones de ofrecer (*outputs*, por ejemplo un determinado número de rondas policiales y algún porcentaje de denuncias resueltas, para distintas categorías); y (c) identifican la información que debe proveer el Servicio para efectos de que el gobierno pueda manejar mejor sus planes de inversión de mediano y largo plazo. En otras palabras, esos Contratos de Desempeño son una expresión mucho más desarrollada y perfeccionada de los Indicadores de Desempeño que ensayó Chile en los 90, con una diferencia: el régimen laboral de los altos directivos es de servicio civil.

Beyer comenta que, aunque la definición de los “productos” de cada Servicio fue difícil en un principio, pues hay que diferenciarlos de los resultados finales buscados por los Ministros, esta valla pudo ser superada. Reporta que existe consenso de que las reformas fueron un éxito, pues aumentaron la productividad del Estado y la eficiencia de las políticas públicas. Es un hecho que nadie en Nueva Zelandia propone volver atrás,

ción afirmando que debería ser removido, dentro de 21 días desde la declaración del Gobernador. Ver artículos 5,12,13, 15 y 16 del State Services Act 1988 en <http://rangj.knowledge-basket.co.nz>

aunque subsisten áreas importantes que reclaman perfeccionamientos adicionales. Estos originales contratos han evitado que los ministros se involucren en la gestión, han creado incentivos para que los Jefes de Servicio gestionen con mayor eficiencia.

El capítulo de Mario Marcel, llamado “Las Opciones para la Reforma del Estado en Chile”, es de gran interés porque el autor ha participado en casi todos los esfuerzos de reforma realizados desde 1993 en Chile. Además fue escrito justo antes de que el autor asumiera el cargo de Director de Presupuestos en el gobierno del Presidente Lagos, puesto que tiene un rol central en materia de reforma del Estado.

Marcel demuestra que, en su forma actual, el Estatuto Administrativo que se aplica a los funcionarios de jerarquía inferior es una versión distorsionada de un modelo de servicio civil y dichas distorsiones explican buena parte de los problemas que actualmente se enfrentan allí. Entre ellos destaca la inamovilidad funcionaria y la preponderancia de la antigüedad para determinar la remuneración de los funcionarios no directivos. La novedad es que la mayor distorsión es, según este autor, que en Chile la carrera funcionaria se encuentra *desplazada hacia abajo*, pues se inicia en los cargos de menor calificación y termina antes de iniciarse la franja de cargos de exclusiva confianza que abarca a buena parte de los directivos de la administración pública. En cambio, en los sistemas de servicio civil, la carrera funcionaria se limita a los cuadros profesionales y directivos de la administración pública y se extiende hasta el nivel inmediatamente inferior al de ministro. En los países con servicio civil los funcionarios de jerarquía inferior están sujetos a la legislación laboral del sector privado.

Sin embargo, Marcel no propone crear un servicio civil para altos directivos. En vez, propone extender la actual carrera funcionaria desde los funcionarios de jerarquía inferior hasta los niveles directivos (al menos los cargos de Jefes de Departamento). Además propone cambiar el mecanismo de ascenso para reducir la importancia de la antigüedad y aumentar la importancia del mérito, asegurando éste con concursos de antecedentes. Respecto a los 127 Jefes de Servicio y 64 Jefes de División, no propone cambio alguno al régimen vigente, donde esos cargos pueden ser llenados por afinidad partidista.

Marcel cuestiona la eficiencia de un régimen laboral para altos directivos que filtre a los candidatos por mérito profesional en primer lugar⁹. Arguye que la contratación de los altos directivos por concurso sobre

⁹ Marcel no analiza las consecuencias de una distancia excesiva entre la remuneración pública del directivo y las remuneraciones ofrecidas por empleos alternativos, una de las cuales es la aparición de suplementos informales al sueldo.

la base de criterios técnicos (de mérito) y la terminación o extensión de los contratos sobre la base del cumplimiento de metas, son poco efectivos. Deduce eso de que las peculiaridades de la función pública harían menos confiables los pronósticos respecto a quién será un buen directivo público, que los pronósticos realizados para organizaciones privadas. Además propone que los concursos para buscar Jefe de Departamento estén limitados a candidatos que vengan ascendiendo en la planta de la administración pública. Rechaza una búsqueda “abierta” que considere candidatos provenientes de ONG, universidades, empresas privadas y otros orígenes, arguyendo que cuando el Estado cuenta con un servicio civil consolidado donde los candidatos internos son de alta calidad, las ventajas comparativas que da el conocimiento del funcionamiento de las instituciones públicas y de la política serían decisivas.

Hace ver que cuando los Jefes que determinan las contrataciones, ascensos y despidos, son también autoridades que deben competir en el plano electoral para reelegirse, aparecen presiones y motivaciones distintas a la de otros empleadores. De esto, Marcel salta a cuestionar la idea de sujetar a los funcionarios de jerarquía inferior al régimen laboral del sector privado. En efecto, sugiere que la inamovilidad (dificultad de despedir) es el único método que permite controlar el clientelismo político, la corrupción y el tráfico de influencias a nivel de los funcionarios de baja jerarquía.

Por último, Marcel cuestiona la eficiencia o aplicabilidad de los “Contratos de Desempeño” creados en Nueva Zelandia. Recordemos que aplicarlos exige distinguir entre los resultados (*outcomes*) buscados por el Ministro y los productos (*outputs*) concretos que los Servicios están en condiciones de ofrecer. Cita un estudio¹⁰ de la OCDE que postula que los contratos explícitos y detallados entre Ministros y Servicios, del tipo neocelandés, generarían costos de transacción mucho mayores que en el sector privado, porque existirían mayores dificultades para identificar conjuntos de productos que contribuyan significativamente al logro de un determinado resultado. Ese estudio sostiene que los contratos “relacionales” menos explícitos, donde lo central no es la letra sino la confianza, el diálogo, la claridad de propósitos y expectativas, y la existencia de marcos comúnmente acordados para evaluar y mejorar el desempeño, lograrían un mejor desempeño a menor costo. Por su parte, Marcel agrega que, como las relaciones entre Ministerios y Servicios tienden a estar dominadas por la

¹⁰ Se trata OCDE (1999), “Performance Contracting: Lessons from Performance Contracting Case Studies. A framework for Public Sector Performance Contracting”, PUMA/PAC (99) 2, Paris.

jerarquía, la regularidad y la dependencia mutua, el costo de los contratos relacionales sería menor¹¹.

Marcel propone lograr un buen desempeño con incentivos que no sean parte del contrato laboral explícito. Primero, recomienda generar mayores condiciones de transparencia frente a la ciudadanía y sus organismos representativos respecto al grado de cumplimiento de sus compromisos relacionales por parte de los altos directivos. Su tesis es que los incentivos serían provistos por el prestigio profesional y reconocimiento público que se sigue de una gestión exitosa a la cual se da publicidad. Para reforzar ese mecanismo, Marcel recomienda hacer públicos los indicadores de gestión y de evaluación de programas.

En segundo lugar, Marcel recomienda premiar al Servicio que cumpla mejor sus compromisos relacionales, concediéndole un mayor grado de autonomía operativa. En concreto, propone una devolución selectiva de la capacidad para reasignar el uso del presupuesto institucional, a los Servicios que desarrollen sistemas básicos de administración y control de gestión. Existe abundante evidencia que respalda la tesis de que los Servicios privilegian su autonomía porque ella les da herramientas para maximizar la continuidad y permanencia de la organización, lo cual sugiere que este premio propuesto por Marcel sería apreciado y efectivo¹².

El capítulo de Carlos Portales y Andrés Raineri, “Un Sistema de Directorios Para la Gestión de los Servicios Públicos”, propone utilizar las lecciones obtenidas del estudio de las burocracias privadas, para crear nuevas soluciones válidas para los Servicios públicos. En particular, proponen usar Directorios, en modalidades que aprovechen esas lecciones.

Primero se hacen cargo de las críticas que distintos autores hacen a la validez de aplicar a los Servicios públicos los métodos de gestión desarrollados por las empresas privadas. Para ello distinguen entre una eventual transferencia directa y simplista de las soluciones y herramientas usadas por empresas privadas con un dueño único, del hecho de que algunos de los problemas de gestión que enfrentan las organizaciones del Estado son similares a los que enfrentan las grandes burocracias privadas cuyo control está descentralizado.

Respecto a la objeción de que los Servicios públicos tienen múltiples y diversos clientes o audiencias, hacen ver que ello también ocurre en

¹¹ Sin embargo, aún si el costo de transacción fuera menor, ello no autoriza a pensar que el desempeño sería el mismo. Lo que realmente interesa comparar es la relación costo/desempeño.

¹² Véase “Turf”, el famoso capítulo 10 de James Q. Wilson (1989) *Bureacracy*, Basic Books.

las grandes organizaciones privadas que operan en entornos complejos. Por ejemplo, las grandes empresas forestales deben considerar en su gestión intereses tan diversos como sus accionistas, grupos ecologistas, agrupaciones indígenas y partidos políticos, además de sus empleados.

Otra supuesta diferencia sería que en los servicios públicos el control está dividido entre muchos actores, mientras que en las organizaciones privadas la propiedad está concentrada. Portales y Raineri rechazan esta objeción. Aducen que el control también está concentrado en los Servicios Públicos, pues el Presidente de la República designa y despide a su Jefe. Y hacen ver que en muchas de las sociedades anónimas abiertas de propiedad diluida existe un número significativo de dueños (accionistas), que negocian coaliciones y alianzas para elegir a un directorio diversificado, y además el ejecutivo principal siempre está sujeto a la amenaza de una compra hostil, situación que puede dar lugar a un menor grado de centralización.

Portales y Raineri van más allá e identifican las diferencias de fondo entre los Servicios públicos y las grandes corporaciones privadas. Los directivos del sector público deben definir sus objetivos más específicos de trabajo sin una contraparte independiente y especializada, que controle de manera efectiva la idoneidad de esos objetivos, y mucho menos, que evalúe la calidad del desempeño dedicado a lograrlo. Estos autores dudan que los indicadores de desempeño ideados por el ministerio de Hacienda puedan cumplir este rol, pues los destinatarios de los informes (Hacienda, Parlamento) no cuentan con información para apreciarlos. Tampoco se pronuncian por aplicar en Chile los Contratos de Desempeño neocelandeses.

En vez proponen, sobre la base de la experiencia privada, dejar el control del desempeño en manos de *directorios*, uno para cada Servicio cuyo tamaño amerite asumir este gasto fijo. Esos directorios adaptarían los Contratos de Desempeño neocelandeses a sus necesidades, pero también podrían usar métodos alternativos para incentivar el desempeño.

Portales y Raineri rechazan la posibilidad de que el directorio de un Servicio esté integrado por representantes de sus principales audiencias. Al revés, enfatizan la necesidad de priorizar que el gobierno tenga una responsabilidad clara por los éxitos y fracasos que ocurran en la implementación de sus políticas. Por eso proponen que el directorio de cada Servicio esté integrado por dos categorías: los “internos”, designados por el gobierno y con dos tercios de los integrantes, y los “externos”, designados por una entidad autónoma orientada al mérito profesional con el tercio restante. A su vez, proponen que la mitad de los directores “internos” sea designada por el Ministro del ramo y la otra mitad por la Secretaría General de la Presidencia, asegurando así una buena coordinación entre los

distintos Servicios. Este aporte de Portales y Raineri ofrece entonces una alternativa al método neocelandés del Contrato de Desempeño, con características más relacionales y menos contractuales, y con el aval de su éxito en organizaciones privadas complejas.

Posiciones de la Comisión de Reforma del Estado del CEP

La Parte II de este volumen contiene el informe de la Comisión de Reforma del Estado del CEP, denominado “Contratos y Remuneraciones de Altos Directivos”. Ese informe se inicia con un Resumen Ejecutivo, cuya síntesis ya fue entregada en páginas anteriores. Luego contiene una amplia exposición de antecedentes conceptuales, basados en los estudios ya reseñados y en otras fuentes. Como esta parte del informe dilucida o toma posición frente a varios de los dilemas planteados por los demás autores del volumen, recién expuestos, nos parece interesante indicar qué posiciones tomó esa Comisión al respecto.

En primer lugar, la Comisión del CEP aceptó el concepto expuesto por Alfredo Rehren y Mario Marcel, en cuanto a cuál es la principal peculiaridad de los Servicios públicos en cuanto organizaciones: los Jefes que determinan las contrataciones, ascensos y despidos son también electos por la ciudadanía, que deben competir en el plano *electoral*. Resulta que la competencia electoral se desvía con frecuencia hacia la distribución de bienes *privados* como que consiste en ofrecer nuevas y mejores políticas *públicas* (no privadas). Ese desvío genera presiones y motivaciones distintas a las de otros empleadores respecto a la gestión del personal y a la aplicación imparcial de la autoridad.

Luego de revisar la evidencia empírica comparada, la Comisión del CEP aceptó el concepto expuesto por Mario Marcel en cuanto a que en Chile la carrera funcionaria se encuentra desplazada hacia abajo, pues se inicia en los cargos de menor calificación y termina justo antes de los cargos de exclusiva confianza, que cubre hoy a los directivos de la administración pública. En cambio, los servicios civiles se limitan a cubrir a los cuadros profesionales y directivos de la administración pública y se extiende hasta el nivel inmediatamente inferior al de subsecretario o ministro, es decir, hasta los Jefes de Servicio y División.

Por lo mismo, la Comisión del CEP consideró que, de aplicarse la propuesta de Mario Marcel de extender la actual carrera funcionaria en un grado más, no se lograría la meta, que es crear un servicio civil para altos directivos. Por el contrario, la carrera funcionaria se mantendría desplazada hacia abajo. Los cargos de Jefe de Servicio y Jefe de División conti-

nuarían excluidos del servicio civil, y los funcionarios técnicos, administrativos y auxiliares continuarían sobreprotegidos con la inamovilidad. Tampoco acogió la propuesta de que los concursos para llenar cargos de Jefes de Departamento estén limitados a candidatos de la administración pública, excluyendo a candidatos provenientes de ONG, universidades, empresas privadas y otros sectores. La Comisión prefirió incluir a todos los candidatos, en parte porque el propio Marcel reconoce que en Chile no existe un servicio civil de altos directivos, sino un régimen laboral de inamovilidad para funcionarios de jerarquía inferior, el cual sólo ocasionalmente genera candidatos internos de alto mérito. No ve cómo la búsqueda “cerrada” dentro de la actual planta podría generar suficientes candidatos meritorios para los altos puestos directivos.

Tampoco acogió la Comisión del CEP la propuesta de Enrique Rajevic, Felipe Goya y Carlos Pardo en cuanto a que la búsqueda de los altos directivos, como Jefes de Servicio y División, continúe en manos de la coalición de gobierno. Ello impide lograr un servicio civil, donde el mérito está garantizado por la intervención de una institución autónoma del gobierno. Un filtro centralizado en la Presidencia pareció un avance demasiado modesto, que no da las garantías requeridas por un servicio civil. Respecto a las remuneraciones para los altos directivos, la Comisión del CEP tampoco acogió la propuesta de estos autores de que una “comisión de alto nivel”¹³, se limite a proponer las remuneraciones para que el Presidente de la República decida, pues al ser este último el líder del gobierno, no puede ser imparcial. En vez, la Comisión del CEP propuso que la “comisión de alto nivel” sea autónoma del gobierno, como ocurre en todo sistema de servicio civil.

Respecto a que la inamovilidad funcionaria sería necesaria para proteger a los funcionarios de jerarquía inferior del clientelismo político, la Comisión del CEP no estimó que ello fuera válido. La razón fue que en muchos países avanzados el personal de jerarquía inferior ha sido protegido del clientelismo político por otra vía: protegiendo a sus jefes, que son los altos directivos, del clientelismo, a través de un servicio civil para altos directivos.

En mi calidad de Editor debo hacerme cargo de una preocupación que ha surgido respecto a este aspecto de la propuesta de la Comisión del CEP. Ella es que esa propuesta ofrecería una protección insuficiente contra el clientelismo en cuanto a los cargos de jerarquía inferior. Una alternancia en

¹³ Esos autores no precisan cómo se integraría la “comisión de alto nivel”, lo que admite que esté dominada por el gobierno de turno. En ese caso, el propio gobierno fijaría sus propias remuneraciones, lo cual daría origen a graves conflictos de interés.

el poder ejecutivo podría resucitar el clientelismo si el nuevo Presidente instruye a los Jefes de Servicio que sean afines además de meritorios, a que despidan a los funcionarios afines a la oposición. Aunque los reemplazantes sean reclutados por mérito, una parte significativa resultaría afín a los partidos de gobierno. Luego, algunos de ellos proveerían bienes privados a la coalición de gobierno, como puestos, favores para donantes, y eventos comunicacionales favorables. Creo que esta preocupación es exagerada, pues la reputación profesional de los Jefes de Servicio sufriría mucho en caso de revelarse que han actuado de esa forma. Esa revelación sería de esperar, pues la Ley de probidad exige altos grados de transparencia en todos los procedimientos del sector público. En todo caso, la Comisión del CEP no propuso que el régimen laboral para los funcionarios de jerarquía inferior permitiera despidos abusivos. De todas formas, nada impide considerar mecanismos adicionales para bloquear el despido por motivos partidarios. Por ejemplo, la ley podría concentrar la responsabilidad de la gestión del personal de jerarquía inferior de cada Servicio, en un directivo de segundo nivel seleccionado directamente por el Consejo de Dirección Pública y ofrecido en terna al Jefe de Servicio. Tal funcionario tendría más autonomía respecto al Jefe de Servicio que los demás directivos de segundo nivel.

Respecto a los antecedentes aportados por el estudio de Harald Beyer, la Comisión del CEP estimó interesantes los Contratos de Desempeño ideados en Nueva Zelanda. Mario Marcel sostiene que en los Servicios públicos el costo de transacción de los contratos “relacionales” sería menor que el de los Contratos de Desempeño (más explícitos), pues las relaciones entre Ministerios y Servicios tienden a estar dominadas por la jerarquía, la regularidad y la dependencia mutua. Sin embargo, una mera comparación de costos no dilucida el asunto, pues aunque el costo de transacción de los Contratos de Desempeño sea mayor, podría ocurrir que el desempeño sea también mejor, y que exista un saldo neto positivo en comparación a los contratos relacionales. La sugerencia de Carlos Portales y Andrés Raineri de dejar al directorio de cada Servicio la decisión de usar Contratos de Desempeño o contratos relacionales menos explícitos, parece ofrecer un punto medio atractivo, válido al menos para los Servicios públicos grandes donde se justifique crear un directorio. Sin embargo, la Comisión del CEP consideró que ese tema pertenece a una etapa posterior al establecimiento de un nuevo régimen laboral para altos directivos y no emitió recomendaciones al respecto.

La Comisión del CEP tampoco aceptó los argumentos que afirman que la contratación de los altos directivos por concurso sobre la base de criterios técnicos (de mérito) y la terminación o extensión de los contratos sobre la base del cumplimiento de metas, sean poco efectivos como

incentivo. Una selección al azar de altos directivos o una selección por afinidad partidista generarían un margen de error aún peor que una selección sobre la base del mérito profesional.¹⁴

Reforma de las Compras Públicas

La Parte III de este volumen analiza el sistema de compras y contrataciones públicas. Ello es gran importancia para la eficiencia de los Servicios públicos y para lograr la equidad en la competencia electoral. Según información oficial, en 1997 los gastos del gobierno central en bienes, servicios y obras de construcción llegaron a cerca de US\$4.000 millones y correspondieron al 5% del PIB chileno.

En términos comparados, Chile aparece bien parado en las encuestas sobre honestidad en las contrataciones públicas, pero tiene todavía trabajo pendiente, como demuestra el Cuadro 2.

La parte que Chile ha hecho mejor es la que requiere poca gestión y mucha claridad de ideas, como la apertura de la participación en los contratos públicos a oferentes extranjeros. Este es un aspecto del libre comercio que contribuye decisivamente a reducir la corrupción que crece al alero del proteccionismo al proveedor local del Estado. Sin embargo, el desempeño chileno en los criterios mostrados en el Cuadro 2 deja que desear, aunque en términos relativos es superior al desempeño en los demás aspectos que determinan la competitividad.

Un problema clave es cómo proteger del clientelismo político a los oficiales de adquisiciones y contrataciones. Desde luego, la primera protección consiste en proteger del clientelismo a sus jefes, a través de un servicio civil para altos directivos. Sin embargo, algunos temen que esa protección sea insuficiente. Como dijimos, una alternancia en el poder ejecutivo podría resucitar el clientelismo si el nuevo Presidente instruye a los Jefes de Servicio que sean afines además de meritorios, a que despidan selectivamente a los oficiales de contrataciones que no se allanen a proveer favores privados a la coalición de gobierno. A través de esos oficiales, los partidos de gobierno podrían extorsionar a las empresas contratistas, exigiéndoles ayuda política a cambio de favores para ganar las licitaciones. Por ejemplo, el financiamiento de un acto de campaña puede ser presentado como una donación voluntaria de empresas proveedoras de Servicios o Empresas Públicas, cuando en realidad se trata de una extorsión. Los recursos extraídos a los contratistas también podrían incluir la provi-

¹⁴ Esto es válido aunque las peculiaridades de la función pública hagan menos confiables los pronósticos respecto a quién será un buen directivo público, que los pronósticos realizados para organizaciones privadas.

CUADRO 2: COMPETITIVIDAD DE CHILE EN LAS COMPRAS PÚBLICAS

	Ranking (Posición) de Chile	% déficit de Chile a promedio 3 líderes	Ranking (Posición) de Chile	% déficit de Chile a promedio 3 líderes
IMD: World Competitiveness Scoreboard				
	Informe 2001		Informe 2000	
Competitividad General de Chile	24	no aplic.	26	no aplic.
Total de países considerados:	49		47	
Criterio:				
¿Existen sobornos y corrupción en la esfera pública?	19	-35,4%	18	-31,3%
¿Están abiertos los contratos públicos a los extranjeros?	1	0%	1	0%

WEF - Harvard:

Posición de Chile	Informe 2001-2002		Informe 2000	
Competitividad "Crecimiento"	27	no aplic.	28	no aplic.
Competitividad "Corriente"	29	no aplic.	26	no aplic.
Total de países considerados	75		59/58	
Criterio:				
¿Cuándo deciden políticas y contratos, ¿favorecen los oficiales de gobierno a personas y firmas bien contactadas?	22	-27,7%	8	-15,6%
¿Cuán frecuentemente las firmas de su industria pagan sobornos por compras o contratos públicos?	23	-20,5%	(no disponible)	

Fuentes: Encuestas a ejecutivos realizadas por *World Competitiveness Yearbook*, 2001 y 2000 publicado por IMD, Suiza; Encuestas a ejecutivos realizadas por *The Global Competitiveness Report 2001-2002* publicado por World Economic Forum y Harvard, Oxford University Press.

sión de empleos (privados, en la empresa contratista) a algunos militantes. La corrupción también es una preocupación constante en las contrataciones públicas.

La Comisión de Reforma del Estado del CEP no hizo propuestas en el tema de las contrataciones públicas, pero los autores de los estudios sí las hacen.

El capítulo de Wayne Wittig, llamado “Adquisiciones Públicas en los Estados Unidos”, define las contrataciones públicas como “el puente entre las necesidades públicas (por ejemplo, caminos, hospitales y defensa) y los proveedores del sector privado, cuando el gobierno decide recurrir a su exterior para proveerlas”. En otras palabras, las contrataciones públicas ocurren respecto a aquella parte del presupuesto fiscal para bienes y servicios¹⁵ que no se destina a producir internamente con empleados y capital propio, sino es externalizado, adquiriéndolos a otras organizaciones, comúnmente privadas.

Los sistemas de contrataciones públicas tienen un elemento en común con las contrataciones privadas: ambos buscan crear valor identificando la mejor combinación de calidad, servicios y precios, dentro de un calendario de entrega oportuno. A medida que la economía de un país exporta e importa productos y servicios más refinados, el profesionalismo en las contrataciones se torna más imperioso, pues ya no basta con comparar precios de *commodities*. Además, un aumento en la calidad del sistema de adquisiciones públicas genera una externalidad positiva: cuando el Estado capacita a sus oficiales de adquisiciones en técnicas de compra más perfeccionadas, permite también que las empresas locales accedan a personal conocedor de tecnologías de gestión de ventas y de compras. Ellos son esenciales para exportar e importar servicios complejos en gran escala.

Wittig también indica la diferencia entre las contrataciones del sector privado y las del sector público: como los gobiernos son juzgados por sus electores no sólo por los resultados, sino también según la forma en que ejercen el poder político, en las contrataciones públicas no sólo interesa el producto final adquirido y el precio, sino también la calidad del proceso con el cual se compra. Las adquisiciones públicas involucran valores adicionales de carácter político, que la hacen más compleja que las contrataciones privadas: la rendición de cuentas, la transparencia y la igualdad de acceso. Estos atributos de las contrataciones son necesarios para que la competencia política sea eficiente, pues en su ausencia florece la corrupción y la extorsión. Cuando las contrataciones públicas se usan para extorsionar dinero o favores en provecho de un partido político que procura mantener o conseguir el poder, la competencia política se torna ineficiente y puede generar enormes pérdidas a la ciudadanía.

El objetivo principal del trabajo de Wittig es mostrar cómo *prevenir* la corrupción al interior del sistema de contrataciones públicas, sin desconocer la importancia de la detección y el castigo de los actos corruptos y

¹⁵ Las demás porciones del presupuesto fiscal corriente se destinan a transferencias (subsidios) y al servicio de la deuda pública. El presupuesto fiscal de capital se destina a adquirir activos, otorgar créditos y a amortizar deudas.

de extorsión. Sobre la base de la experiencia reciente estadounidense, identifica cinco clases de medidas que contribuyen a la prevención: a cada una de ellas destina un capítulo de su trabajo. Por su vínculo directo con el resto de este Volumen, nos parece pertinente destacar aquí los capítulos referidos a la independencia y capacitación profesional.

El trabajo de Wittig muestra cómo Estados Unidos protege al personal de adquisiciones del clientelismo político. Primero, la ley concentra las funciones de contratación en una clase especial de funcionarios. Sólo los ejecutivos de contrataciones pueden celebrar y suscribir contratos a nombre del Estado, además de administrar o rescindir contratos, así como adoptar determinaciones y emitir veredictos relacionados.

Segundo, cada Jefe de Servicio debe nombrar a un único “ejecutivo superior de contrataciones” para que sea responsable de la gestión del sistema de adquisiciones del Servicio, incluidas la definición y aplicación de políticas, reglamentos y estándares¹⁶. En este nombramiento, el Jefe de Servicio sólo puede escoger de entre el conjunto de personas capacitadas, según concursos cuyos estándares y requisitos son supervisados por una entidad *autónoma* y semijudicial, llamada Comisión de Protección del Sistema de Mérito¹⁷. Es interesante observar que en el caso de Chile esta labor podría ser realizada por el Consejo de Dirección Pública, institución autónoma cuya creación fue propuesta por la Comisión del CEP.

Tercero, los funcionarios de contrataciones son escogidos y nombrados en una competencia que considera cualidades como honestidad, experiencia y tino. A ello se agregan exigencias de capacitación en el rubro de la contratación. En EE.UU. los requisitos de capacitación aumentaron desde que el Departamento de Defensa creó la *Universidad de Adquisiciones de Defensa*¹⁸ en 1991, como un consorcio de 16 *Colleges*, escuelas y organismos en el área de la defensa para impartir educación y capacitación en este campo. Esto a su vez incentivó la aplicación de exigencias similares de capacitación a los Servicios públicos civiles, desde 1996.

El capítulo de Jean Marie Meyer y David Meyer, llamado “Evaluación de las Contrataciones Públicas en Chile”, es un esfuerzo inédito de evaluación del desempeño del Estado chileno en el campo de las contrataciones públicas. En octubre de 1999 los autores realizaron alrededor de 20 entrevistas en Santiago por un período de dos semanas. Se entrevistó a

¹⁶ Quizá en el caso de Chile, los servicios públicos más pequeños podrían compartir un ejecutivo superior, que trabaje jornada parcial en cada uno de aquellos.

¹⁷ *Merit System Protection Board*, ver www.mspb.gov.

¹⁸ Se trata de la *Defense Acquisition University* –DAU. Véase la impactante página www.dau.mil.

los funcionarios que efectivamente realizan las contrataciones para organismos del gobierno central. En general, entre uno y tres funcionarios públicos representaron a su institución, departamento o unidad. Asimismo, se celebraron reuniones con representantes de instituciones supervisoras, como la Contraloría General de la República, el Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública y el Consejo de Auditoría Interna de General de Gobierno (CAIGG). Las entrevistas en el sector privado consistieron en francas conversaciones con un experimentado proveedor del estado, al igual que con abogados privados que compartieron sus conocimientos acerca de la interacción del sector privado con el sector público.¹⁹

A pesar de lo anterior, este estudio no es un catastro exhaustivo de las entidades contratantes en Chile. Las limitaciones de tiempo no permitieron investigar las compras municipales ni a las empresas estatales, ni tampoco efectuar un estudio de caso a fondo de cualquier contratación en particular que abarcara todo el ciclo de contratación. La investigación se limitó a las contrataciones públicas de bienes y servicios. No se examinó la construcción de obras públicas y de viviendas. No se sostuvieron entrevistas con las Fuerzas Armadas o con Carabineros. De todas formas, constituye el mayor esfuerzo conocido de evaluación externa.

En su evaluación, Meyer y Meyer confirman el mensaje mixto del Cuadro 2. Pero además identifican las falencias del Estado en esta área y proponen una ruta para superarlas. La primera falencia es que Chile no ha caído en la cuenta de la necesidad de tener una política de contrataciones públicas. Esta falencia parece nacer de la creencia de que las contrataciones deberían regirse en los Servicios públicos por los mismos principios que en una empresa privada. Meyer y Meyer argumentan que, por el contrario, la transparencia, la probidad y la igualdad de oportunidades son valores más importantes en las compras públicas que en las compras privadas. Meyer y Meyer demuestran este punto citando los objetivos explícitos de las políticas de compras públicas de varios países avanzados, que no se reducen a la creación de valor económico. Algunos ejemplos son “Promover la confianza del público en el proceso de contratación” (para lo cual se debe elevar la transparencia de los procedimientos de contratación pública); y “Asegurar el trato justo e igualitario de todos los proveedores y contratistas”.

Esta diferencia de objetivos se traduce en diferencias concretas. Según Meyer y Meyer, en las organizaciones privadas las operaciones de compra son menos transparentes y abiertas, y aceptan mayores grados de

¹⁹ Los autores fueron acompañados por Christian Rudloff, abogado chileno contratado por el CEP para que oficiara de traductor y de asesor en legislación chilena, y que además participó activamente en el trabajo de campo.

confidencialidad y secreto, que en los Servicios públicos exitosos. En el sector privado la probidad y la lealtad comercial cobran su significado a partir de los estándares tradicionales de conducta de la industria respectiva, y no según los estándares asociados a la competencia política, que son los impuestos al Estado para asegurar la imparcialidad partidista en el uso de los recursos fiscales. Esto significa que para medir la “creación de valor” en sus compras, el sector público debería atribuir valor a la imparcialidad per se, mientras que en el sector privado basta con medir la creación de valor económico.

Desde luego, la multiplicidad de objetivos propia de las compras públicas implica que se generarán complementariedades y también conflictos. Por ejemplo, una percepción pública de que ha declinado la probidad puede redundar en la exigencia de un mayor grado de transparencia y rendición de cuentas, el cual puede traducirse en más controles externos e internos y en un menor margen para ejercer la discreción en las compras públicas. A su vez, el menor margen de discreción típicamente deriva en demoras y costos administrativos adicionales, es decir en una menor creación de valor²⁰. Estos costos se justifican cuando logran una meta pública, más imparcialidad, aunque tienen un costo en términos de menor calidad del servicio público (para un mismo nivel de los impuestos).

Para avanzar en esta materia parece indispensable separar las funciones de decisión sobre las políticas de compras, de las decisiones ejecutivas y de implementación. La experiencia internacional ha mostrado que la política de compras públicas tiende a ser responsabilidad del Ministerio de Hacienda. Lo que Meyer y Meyer critican es que en Chile no existe ningún Servicio público central encargado de hacer cumplir políticas en esta área, y proponen crear uno. Una de sus responsabilidades sería definir regulaciones (internas para el sector público) referidas a prácticas comerciales indebidas y conflictos de interés personales. Otras tareas serían emitir regulaciones para la divulgación de datos sobre contrataciones públicas, normas sobre notificaciones a los potenciales postores en las licitaciones, y normas sobre rendiciones de cuentas a favor de los oferentes no favorecidos.

²⁰ Banfield (1975) argumenta que este es uno de los costos de la corrupción: cuando para detenerla se recurre a reducir la discreción de los funcionarios, y ello provoca una menor creación de valor, este costo debe ser atribuido a la corrupción. Meyer y Meyer, en cambio, atribuyen este costo al deseo de lograr más de una meta pública, como la transparencia. Otra posibilidad es atribuir este costo al deseo de lograr una competencia política más eficiente y equitativa. Véase Banfield, E.C. (1975) “Corruption as a feature of governmental organization”, *Journal of Law and Economics* 58, p. 587-605.

Para ilustrar la complejidad de los dilemas que enfrentamos, Meyer y Meyer hacen ver que la exigencia de transparencia puede resultar excesiva, elevando demasiado el costo de las compras. Los países más avanzados en esta materia prohíben que un funcionario de contrataciones revele información comercial confidencial de propiedad de algún oferente, como el desglose de costos, utilidades, porcentaje de costos de administración, secretos comerciales, procesos y técnicas de fabricación. La literatura económica reciente confirma la necesidad de no sobrevalorar metas distintas de la creación de valor. Por ejemplo, el estudio de Celentani y Ganuza (2002) demuestra una paradoja: tener demasiados postores en una licitación podría *aumentar* la corrupción, pues al haber más postores se reducen las rentas de las firmas, pero eso mismo eleva la renta económica que un funcionario corrupto puede generar con sus favores. Esto último hace más atractivo para los funcionarios y su partido crear una red de corrupción²¹. De este caso concluimos que una política de compras no debería imponer metas exageradas en cuanto a lograr muchos postores, pues una competencia demasiado aguda puede aumentar la corrupción.

Meyer y Meyer proponen también que la gestión de los contratos específicos y la ejecución de las compras continúe descentralizada entre los Servicios compradores, materia en la cual Chile ya está muy avanzado. Su propuesta es reconocer que la función de administrar la política de contrataciones es una función separada de la gestión de los contratos específicos, donde un Servicio público central regula a los demás Servicios públicos²². La situación chilena actual, en cambio, es descrita como una maraña de regulaciones y normas no coordinadas entre sí.

La segunda crítica de Meyer y Meyer es que el Estado chileno no posee normas eficientes para maximizar la creación de valor económico en las compras, y que la práctica efectiva de la compra pública presenta una calidad profesional muy desigual. Esto es grave si los gastos del gobierno central en bienes, servicios y obras de construcción consumen el 12% del PIB chileno (reporte oficial para 1997). En parte, la ausencia de una visión unificada ha permitido que las metas de transparencia e impar-

²¹ Véase Celentani, M. y J. J. Ganuza (2002) "Corruption and competition in procurement", *European Economic Review* 46, p. 1273-1303.

²² En el caso de los EE.UU., la entidad que cumple el rol de oficina de políticas de compra ha extendido sus poderes hacia algunas empresas privadas. Para facilitar la detección del fraude en las contrataciones, ciertas normas garantizan a los empleados de los contratistas privados el derecho a presentar una queja ante el Servicio público contratante si sufren alguna represalia por denunciar una violación de las normas por parte de su empleador o de otras empresas proveedoras. Ese Servicio central mantiene una lista con personas y empresas inescrupulosas que han sido despojadas del derecho a adjudicarse contratos del Estado.

cialidad eleven innecesariamente los costos de contratar, creando demoras e incertidumbres injustificadas. Meyer y Meyer encuentran que las normas chilenas recurren demasiado al antiguo método del control previo, ignorando la posibilidad de entregar a los oficiales de compras un nivel acotado de flexibilidad y discreción, complementado con un estricto control ex post. Este método de gestión daría garantías de imparcialidad también, pero a menor costo que el método vigente.

El resto de su explicación respecto al disparate desempeño profesional del Estado chileno en materia de compras es que los oficiales de compras públicas y también de las empresas privadas no cuentan con capacitación especializada en el área de contrataciones. No existe en Chile un cuerpo profesional organizado de profesionales de compras. Demasiado pocos están informados respecto a las prácticas de compras que se han desarrollado en el resto del mundo, donde la profesión se ha desarrollado mucho en la última década. Meyer y Meyer proponen varias medidas concretas. Una es encargar la labor de capacitación y certificación de los oficiales de compras de los distintos Servicios, al nuevo Servicio central que ejecute las políticas de contratación del gobierno. Otra es inducir a las universidades chilenas a crear postgrados en gestión de compras, garantizándoles cierta demanda inicial desde el sector público.

En tercer lugar, Meyer y Meyer proponen reforzar con mayores facultades y medios a otras dos instituciones del Estado chileno: (a) la División Jurídica de la Contraloría General de la República, en su función de tribunal administrativo con plenos poderes para la resolución de conflictos administrativos; y (b) las Oficinas de Auditoría Interna que operan en cada Servicio público contratante, cuyas funciones son la autoevaluación y el autocontrol. Según su opinión, ambas instituciones requieren, para operar en forma eficiente, que un Servicio central de políticas de contratación emita una normativa coordinada.

Esperamos que los trabajos de los Meyer y de Wittig contribuyan a despertar a la opinión pública chilena al hecho de que la modernización de las contrataciones públicas es una pieza importante de la reforma del Estado en Chile.

Debo expresar mi agradecimiento a las personas que hicieron posible este libro y que colaboraron en el trabajo que contiene. En primer lugar, agradezco el respaldo de las autoridades del Centro de Estudios Públicos, que invitaron a las personalidades que aceptaron integrar la Comisión de Reforma del Estado del CEP. En especial, Eliodoro Matte Larraín, Presidente del CEP, y Arturo Fontaine Talavera, Director del CEP, mantuvieron el empuje que sostuvo a este proyecto. También resultó cru-

cial la ayuda de la Tinker Foundation, quien contribuyó con una generosa donación, y el apoyo brindado por Claudio Orrego para acceder al trabajo de Wayne Wittig.

También deseo agradecer a Harald Beyer, Edgardo Boeninger, Claudio Orrego y Rodrigo Vergara su disposición a comentar las ideas y borradores que surgieron en el desarrollo del proyecto. También quiero expresar mi agradecimiento a David Parra por su excelente producción gráfica y diseño, y a Carlos Monge por su asistencia editorial. Finalmente, deseo agradecer a su ayuda y buena disposición al personal administrativo del Centro de Estudios Públicos.

Salvador Valdés Prieto
Coordinador
Comisión de Reforma del Estado
Centro de Estudios Públicos